



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.02.2023

Pan
Wojciech Dobrołowicz
Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia
Urząd Miasta i Gminy
w Bogatyni
ul. Ignacego Daszyńskiego 1
59-920 Bogatynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni, ul. Ignacego Daszyńskiego 1, 59-920 Bogatynia (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Dobrołowicz, Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia, od 5 lipca 2021 r. (dalej: Burmistrz), wcześniej – od 11 września 2020 r. do 4 lipca 2021 r. – wyznaczony do pełnienia funkcji Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia na podstawie pisma Prezesa Rady Ministrów z 11 września 2020 r. w sprawie wyznaczenia Wojciecha Dobrołowicza do pełnienia funkcji Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia. Poprzednio funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Wojciech Błasiak, Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia od 21 listopada 2018 r. do 20 sierpnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego; 2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia; 3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) ¹ 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 ² (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Krzysztof Pyzik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/57/2023 z 31 marca 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-3, 254, 258-260)

¹ Do 19 maja 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Mieście i Gminie Bogatyni (dalej także: Gmina) nie zapewniono mieszkańcom miejsc schronienia w budowlach ochronnych (schronach i ukryciach)⁴ lub w ukryciach do doraźnego przygotowania. Na obszarze Gminy funkcjonowała w tym czasie tylko jedna budowla ochronna (schron zakładowy). Obiekt ten nie znajdował się jednak w posiadaniu lub w zarządzie Gminy. Nie był przeznaczony, ani dla potrzeb Urzędu, ani dla celów mieszkańców Gminy. Oznaczało to brak przygotowania na wystąpienie zagrożenia. Ponadto w Gminie nie stworzono właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego, gdyż nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą, zarówno struktura organizacyjna Urzędu, jak i jego zasoby kadrowe, umożliwiały prawidłową realizację zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowlami ochronnymi, czego jednak nie zapewniono. W działalności Urzędu w tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na: **[1]** braku w latach 2020-2021 (I półrocze) Planu Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia; **[2]** nieopracowaniu Planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia na 2021 r.; **[3]** nieujmowaniu w Planach działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia sporządzonych dla lat 2020 i 2022 kwestii związanych z budowlami ochronnymi; **[4]** nieposiadaniu w latach 2020-2022 Wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia; **[5]** niesporządzeniu w latach 2020-2022 Sprawozdań z realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego dotyczących działalności w dziedzinie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia.

Choć w latach 2018-2023 (do 19 maja) Gmina realizowała czynności, zarówno związane z projektowaniem i wznoszeniem budynków użyteczności publicznej, jak i związane z projektowaniem i uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie doprowadziło to jednak, ani do zwiększenia liczby schronów i ukryć funkcjonujących na obszarze Gminy, ani do zwiększenia liczby miejsc schronienia w tego typu obiektach dla mieszkańców. W ww. latach Gmina planowała i wydatkowała środki finansowe na zadania związane z obroną cywilną, nie zostały one jednak przeznaczone na cele związane z tworzeniem, utrzymaniem, konserwacją i finansowaniem budowli ochronnych.

W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała, rzetelnie prowadzoną i bieżąco aktualizowaną, ewidencją budowli ochronnych. W latach 2020-2022 (I półrocze) nie prowadzono natomiast karty ewidencyjnej dla funkcjonującej na obszarze Gminy budowli ochronnej (schronu zakładowego), nie gromadzono dokumentacji tej budowli ochronnej oraz nie planowano i nie prowadzono kontroli (przeглядów) tego obiektu. Powyższe wskazywało na niewystarczający nadzór nad realizacją zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych.

W latach 2020-2022 rzetelnie sporządzano Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia.

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę ogólną kontrolowanej działalności w formie opisowej.

⁴ W rozumieniu wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: Wytyczne z 2018 r. lub Wytyczne dotyczące budownictwa ochronnego), 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: u.p.o.o.) – ustawa uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, zarówno struktura organizacyjna Urzędu, jak i jego zasoby kadrowe, umożliwiały właściwą realizację zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowlami ochronnymi.

Jednostką organizacyjną Urzędu właściwą w ww. sprawach było Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: Centrum lub GCZK). Wygospodarowano dla niego odrębne pomieszczenia poza głównym budynkiem Urzędu. Na podstawie obowiązujących w Urzędzie regulacji wewnętrznych, do zadań GCZK należało m.in.: [1] realizowanie zadań z zakresu obrony cywilnej, spraw obronnych i zarządzania kryzysowego; [2] przygotowanie i zapewnienie działania gminnego systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach oraz gminnego systemu wykrywania i alarmowania; [3] współpraca z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; [4] realizowanie zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa; [5] opracowywanie planów szkoleń, ćwiczeń i treningów; [6] prowadzenie spraw związanych z reklamowaniem z urzędu i na wniosek; [7] opracowywanie programów i planów szkolenia obronnego oraz realizowanie przedsięwzięć w nich zawartych; [8] opracowywanie planów obronnych, w tym m.in. planu obrony cywilnej, planu zamierzeń obronnych, planu operacyjnego funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, oraz planów zarządzania kryzysowego; [9] prowadzenie dokumentacji i gospodarki magazynowej sprzętu obrony cywilnej i przeciwpowodziowego; [10] dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za miniony rok; [11] aktualizacja wykazu formacji obrony cywilnej; [12] organizacja i przeprowadzanie akcji kurierskiej; [13] realizowanie zadań związanych z nakładaniem świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony; [14] w stanach gotowości obronnej państwa czasu kryzysu oraz czasu wojny realizowanie przypisanych zadań operacyjnych zawartych w planie operacyjnym funkcjonowania w warunkach wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Uchylenie u.p.o.o. nie spowodowało wprowadzania zmian w ww. zakresie.

Według stanu na 3 kwietnia 2023 r. Urząd zatrudniał 120 osób, w tym w GCZK trzy osoby. Do realizacji zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowlami ochronnymi, wyznaczona była jedna osoba, pełniąca jednocześnie funkcję Kierownika GCZK. Osoba ta posiadała wykształcenie wyższe – magisterskie, 17 letni staż pracy, w tym 10 letni staż pracy związany z wykonywaniem zadań m.in. z zakresu obrony cywilnej, odbyła liczne szkolenia w tym zakresie, a co za tym idzie, posiadała wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. Do zakresu jej obowiązków należała m.in. realizacja zadań związanych z obroną cywilną i sprawami obronnymi z tym, że pośród tych zadań nie wymieniono wprost zadań związanych z budowlami ochronnymi.

W 2020 r. na obszarze Gminy utworzono Główne Stanowisko Kierowania Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia (dalej: Stanowisko Kierowania lub GSK).

W latach 2020-2023 (do 19 maja) Gmina nie posiadała wdrożonych wewnętrznych procedur postępowania dotyczących obrony cywilnej, w szczególności tworzenia, utrzymania, konserwacji lub finansowania budowli ochronnych. Dla lat 2020-2022 Burmistrz wydał jednak wytyczne dotyczące działalności w dziedzinie obrony cywilnej

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia⁶. Dokumenty te w swej treści, co do istoty, stanowiły powtórzenie otrzymanych przez Gminę wytycznych wydanych dla tych lat przez Starostę Zgorzeleckiego⁷. Pism pochodzących od Wojewody Dolnośląskiego dotyczących obrony cywilnej, w szczególności budowli ochronnych, Gmina nie otrzymywała.

W okresie objętym kontrolą na obszarze Gminy funkcjonowała tylko jedna budowla ochronna (schron zakładowy), znajdująca się w zarządzie jednego z zakładów przemysłowych (dalej: Przedsiębiorca lub Zakład). Gmina nie posiadała i nie zarządzała tego typu obiektami.

(akta kontroli: tom I, str. 10-12, 15-16, 23-24, 49-84, 91-184, 254, 256, 264-416; tom IV, str. 2-3, 317-340, 497-499, 501-514; tom V, str. 4)

1.2. W latach 2020-2021 (I półrocze) brak było Planu Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dokument taki funkcjonował w Gminie od II półrocza 2021 r. i był aktualizowany. Został sporządzony rzetelnie. Zawarto w nim charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego na obszarze Gminy, wskazując na liczbę, pojemność, rodzaj, przeznaczenie, lokalizację i formę własności budowli ochronnych oraz transponując dane z ewidencji budowli ochronnych dotyczące charakterystyki, w tym dane techniczne jedynego schronu znajdującego się na obszarze Gminy.

(akta kontroli: tom IV, str. 2-3, 9-297; tom V, str. 5-6, 11)

W 2021 r. nie sporządzono Planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Dokumenty takie przygotowano w Gminie w latach 2020 i 2022. Co do zasady zostały sporządzone rzetelnie. Nie zawarto w nich jednak odniesień do działań związanych z budowlami ochronnymi, w tym odnośnie ich inwentaryzacji, tworzenia, kontroli (przeглядów) lub finansowania bądź kreowania w nich miejsc dla potrzeb administracji publicznej lub dla mieszkańców. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 2-3, 298-316; tom V, str. 6-8)

W latach 2020-2022 Gmina nie posiadała Wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 500)

W latach 2020-2022 Gmina nie sporządzała Sprawozdań z realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego dotyczących działalności w dziedzinie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 499-500)

W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała, rzetelnie opracowanym i bieżąco aktualizowanym, Planem Zarządzania Kryzysowego Miasta i Gminy Bogatynia. W dokumencie tym znalazły się odniesienia do niektórych kwestii powiązanych pośrednio także z tematyką obrony cywilnej. Poruszono tam np. kwestie związane z zabezpieczeniem logistycznym, zestawieniem sił i środków, monitorowaniem zagrożeń, ostrzeganiem i alarmowaniem ludności, organizacją łączności, ewakuacją ludności, zwierząt i mienia, opieką medyczną oraz pomocą społeczną,

⁶ Wytyczne Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z 9 grudnia 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r. na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia (BZK.5551.1.2019.PH), wytyczne Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z 11 lutego 2021 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2021 r. na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia (BZK.5551.1.2021.PH), wytyczne Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z 30 grudnia 2021 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2022 r. na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia (GCZK.5551.2.2021.PH).

⁷ Wytyczne Starosty Zgorzeleckiego z 22 listopada 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r. na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego (ZK.5551.10.2019.5), wytyczne Starosty Zgorzeleckiego z 9 lutego 2021 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2021 r. na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego (ZK.5551.1.2021.1), Wytyczne Starosty Zgorzeleckiego z 27 grudnia 2021 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2022 r. na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego (ZK.5551.4.2021.1).

psychologiczną i religijną. Nie odnoszono się tam natomiast do problematyki budowy ochronnych, albowiem nie było takiego obowiązku, w tym wskazań właściwych organów, by to czynić.

(akta kontroli: tom IV, str. 3-4, 499, 501)

1.3. W latach 2018-2023 (do 19 maja) Gmina realizowała czynności związane z projektowaniem i wznoszeniem budynków użyteczności publicznej odnośnie dwóch obiektów.

W 2018 r. zlecono opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy świetlicy wiejskiej w Bratkowie. Obiekt wybudowano w 2022 r. Budynek wzniesiono w celu realizacji potrzeb mieszkańców wsi Bratków. W jego skład wchodził dom przysłupowy, wolnostojący, typu parterowego wraz z użytkowym poddaszem, tworzący typ zabudowy regionalnej. Posiadał łącznie dwie kondygnacje nadziemne, tj. parter oraz w części użytkowe poddasze. Nie był podpiwniczony. Został zaprojektowany w konstrukcji murowanej, z pustaków ceramicznych docieplonych styropianem, z elementami okładzin drewnianych. Stanowił budynek usługowy kategorii IX (budynki kultury, nauki i oświaty). Został przeznaczony dla 1-2 osób zatrudnionych w pełnym wymiarze oraz do 50 osób użytkujących obiekt czasowo.

W 2020 r. zlecono opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy targowiska miejskiego w Bogatyni. Obiekt wybudowano na przełomie lat 2022/2023. Budynki wzniesiono w celu przeniesienia targowiska miejskiego z innej, dotychczasowej, lokalizacji. W skład obiektu wchodziły trzy budynki handlowe – pawilony handlowe, wolnostojące. Składały się z wydzielonych stoisk otwartych (od strony frontowej zamykanych kratami rolowanymi) i jednego stoiska zamkniętego oraz strefy technicznej, porządkowej i sanitarnej. Były to budynki jednokondygnacyjne (nadziemne), niepodpiwniczone, z poddaszem nieużytkowym. Stanowiły budynki handlowe kategorii XVII (budynki handlu, gastronomii i usług). Przeznaczono je dla 22 osób zatrudnionych, przebywających w nich na pobyt stały. Nie przewidziano w ich ramach pomieszczeń przeznaczonych do jednoczesnego przebywania więcej niż 50 osób. Z wyjątkiem jednego stoiska zamkniętego nie przewidziano przebywania klientów wewnątrz stanowisk handlowych.

W dokumentacji projektowej ww. obiektów brak było informacji o sposobie ochrony ludności, w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ (dalej: u.p.b.), zapewnianej przez te obiekty, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Nie odniesiono się tam też do kwestii zapewnienia w tych obiektach dostatecznej liczby miejsc ochronnych, tj. dla takiej liczby osób, która wynika z ich założeń projektowych, o czym była mowa w § 2 Wytycznych z 2018 r.

Burmistrz wskazał, że art. 5 ust. 1 pkt 6 u.p.b. stanowił wymóg aktualizujący się przy projektowaniu i budowaniu obiektów użyteczności publicznej w okresie wystąpienia zagrożeń dla obronności kraju. Wymagał doprecyzowania. Brak było jasnych wytycznych, wymogów oraz warunków technicznych, którym powinny odpowiadać projektowane i budowane obiekty. Regulacji tej faktycznie nie stosowano. Jej stosowania nie egzekwowały organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Jak wyjaśnił Burmistrz, nie uwzględnienie potrzeb związanych z ochroną ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, w tym nie zapewnienie miejsc schronienia dla mieszkańców na wypadek wystąpienia zagrożenia, w procesach związanych z projektowaniem i wznoszeniem budynków użyteczności publicznej, celem umożliwienia pełnienia przez nie także funkcji obiektów schronienia, związane było z brakiem obowiązujących rozporządzeń wykonawczych w tym zakresie oraz przekonaniem o istnieniu niskiego ryzyka wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność podjęcia takich działań. Obiekty te, ze względu na swoje niewielkie

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

rozmiary oraz brak podpiwniczenia, nie miały przy tym potencjału, aby mogły służyć jako miejsca schronienia.

(akta kontroli: tom I, str. 91-184; tom IV, str. 357, 363-364, 518-519, 521)

W latach 2018-2023 (do 19 maja) Gmina nie uzgadniała z organem administracji architektoniczno-budowlanej właściwym miejscowo w sprawach wydawania pozwoleń na budowę sposobu informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych oraz trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogłyby być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania, z wykorzystaniem dostępnej dokumentacji obiektów budowlanych (§ 42 i § 45 ust. 1 i 2 Wytucznych z 2018 r.).

Burmistrz wskazał, że brak było w tym zakresie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a Wytuczne z 2018 r. jedynie ogólnikowo odnosiły się do tej problematyki i jej nie konkretyzowały. Działań w tej mierze nie podejmował też właściwy organ architektoniczno-budowlany.

(akta kontroli: tom I, str. 91-184; tom IV, str. 357-358)

1.4. W okresie objętym kontrolą Gmina nie zachęcała inwestorów prywatnych do tworzenia, utrzymywania, konserwacji lub finansowania budowli ochronnych. Utrzymaniem i konserwacją jedynej budowli ochronnej znajdującej się na terenie Gminy (schronem zakładowym) zajmował się jego właściciel (zarządca).

Burmistrz wskazał w tym zakresie na brak stosownych, powszechnie obowiązujących, przepisów prawa, w tym na brak obowiązujących definicji schronu i ukrycia w przepisach rangi ustawowej lub rozporządzenia.

(akta kontroli: tom I, str. 225-228; tom IV, str. 358)

1.5. W latach 2018-2023 (do 19 maja) Gmina podejmowała czynności związane z projektowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta i Gminy Bogatynia lub części ich obszarów w siedmiu przypadkach⁹. W tym czasie na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia w wersji z 2017 r.¹⁰.

Uwzględnianie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym związanych z obroną cywilną, w szczególności budowlami ochronnymi, w procesach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, zwłaszcza przy projektowaniu i uchwalaniu ww. dokumentów planistycznych, zgodnie ze wskazaniem Burmistrza, ograniczało się do występowania o opinie o ich projektach m.in. do Wojewody Dolnośląskiego oraz do właściwych organów wojskowych, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa, a następnie uwzględniania ich wniosków, opinii i uzgodnień w tych projektach. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierały w tym zakresie dalszych, konkretnych, wskazań. Obowiązek z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ (dalej: u.p.z.p.) dotyczący uwzględniania w planowaniu

⁹ [1] dla wyodrębnionych obszarów w Mieście i Gminie Bogatynia – obszar 1 (uchwalono 5 października 2018 r.); [2] dla wyodrębnionych obszarów w Mieście i Gminie Bogatynia – obszary 2 i 3 (uchwalono 5 czerwca 2019 r.); [3] dla terenu odkrywkowej Kopalni Węgla Brunatnego Turów w rejonie wsi Opolno-Zdrój (uchwalono 28 maja 2019 r.); [4] dla wyodrębnionych obszarów w Mieście Bogatynia (uchwalono 30 listopada 2020 r.; częściowo unieważniono na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Wr 180/21); [5] dla obszaru związanego z lokalizacją szklarni w Mieście Bogatynia (uchwała intencyjna z 1 czerwca 2016 r., uchylona 28 listopada 2022 r.); [6] dla wsi Jasna Góra (uchwała intencyjna z 5 października 2017 r.); [7] dla części obszarów w obrębach ewidencyjnych: Bogatynia II, Działoszyn, Strzegomice, Wigancice Żytawskie, Wyszków i Zatonie w rejonie zwałowiska zewnętrznego Kopalni Węgla Brunatnego Turów (uchwała intencyjna z 19 grudnia 2022 r.).

¹⁰ Ostatnio zmienione uchwałą Nr LV/459/17 Rady Miejskiej w Bogatyni z 28 marca 2017 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977. Rozwinięcie tej regulacji, wskazujące na potrzebę dążności do docelowego zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz w ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zamieszkałej na obszarach miast oraz do planowania obiektów budowlanych o podwójnej funkcji, zawierały § 5-7 Wytucznych z 2018 r.

i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa był, w ocenie Burmistrza, zbyt ogólny i wymagał doprecyzowania, ze szczególnym uwzględnieniem terenów przygranicznych oraz budowli ochronnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę obecną sytuację związaną z bezpieczeństwem na świecie; regulacja ta, by mogła być funkcjonalna, powinna była określać konkretne zadania i obowiązki organów prowadzących procedury planistyczne.

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację:

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia¹²;
2. dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia¹³.

Nie stwierdzono, by w ww. dokumentach planistycznych zawarto wskazania odnoszące się do tworzenia od podstaw lub przystosowywania istniejących obiektów budowlanych jako obiektów mających pełnić funkcję budowli ochronnych, w tym ich usytuowania, przeznaczenia, podwójnej funkcji, zasięgu lub projektowania, bądź do zapewnienia w obiektach budowlanych o takiej funkcji odpowiedniej liczby miejsc schronienia dla mieszkańców na wypadek wystąpienia zagrożenia. Dokumenty te zostały poddane procesowi konsultacji (uzgodnień) z właściwymi organami, w toku prowadzonych co do nich procedur planistycznych. Gmina nie otrzymała od tych organów wniosków w zakresie konieczności uwzględnienia w ich ramach potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina dochowała wymogu związanego z procesem konsultacji (uzgodnień) ww. dokumentów oraz pozytywnie je uzgodniła. Podkreślił nadto ogólnikowość powszechnie obowiązujących przepisów prawa w analizowanym zakresie oraz brak regulacji rangi ustawowej lub rozporządzenia konkretyzujących zadania i obowiązki organów prowadzących procedury planistyczne w tej mierze.

(akta kontroli: tom I, str. 91-184; tom IV, str. 354-357, 360, 363-365, 515-518, 520)

1.6. W okresie objętym kontrolą Gmina planowała i wydatkowała środki finansowe na zadania związane z obroną cywilną. W latach 2020-2023 (do 19 maja) nie zaplanowano i nie przekazano jednak środków finansowych na cele związane z tworzeniem, utrzymaniem, konserwacją i finansowaniem budowli ochronnych.

Na obronę cywilną wydatkowano:

1. w 2020 r. – 317,80 zł na nadzór elektroniczny i monitorowanie systemu alarmowego magazynu OC;
2. w 2021 r. – 3441,80 zł na przegląd syren alarmowych na terenie Miasta Bogatynia oraz utylizację zniszczonego wyposażenia w magazynie OC;
3. w 2022 r. – 12 272,78 zł na wymianę akumulatorów w syrenach alarmowych na terenie Miasta Bogatynia, na przegląd instalacji elektrycznej w magazynie OC, na kosztorys remontu magazynu OC oraz na zakup łóżek polowych i wkładki do zamka drzwi.

W 2023 r. zaplanowano na obronę cywilną 167 470,00 zł na zakup cyfrowych syren alarmowych, na remont magazynu OC, na przeglądy oraz na zakup łóżek polowych.

Odnosnie braku finansowania zadań związanych z budowlami ochronnymi Burmistrz wyjaśnił, że na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia funkcjonowała tylko jedna budowla ochronna (schron zakładowy), znajdująca się w zarządzie Przedsiębiorcy.

¹² Ostatnio zmienionego uchwałą Nr LV/459/17 Rady Miejskiej w Bogatyni z 28 marca 2017 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bogatynia.

¹³ Przyjętego uchwałą Nr XLIX/311/20 Rady Miejskiej w Bogatyni z 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w Mieście Bogatynia; przyjętego uchwałą Nr XIV/87/19 Rady Miejskiej w Bogatyni z 5 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w Mieście i Gminie Bogatynia – obszary 2 i 3.

Finansowanie tego obiektu należało i było realizowane przez jego właściciela (zarządcę). Tworzenia budowli ochronnych nie przewidywały przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Brak było też wskazań w tej mierze, w tym wsparcia finansowego, pochodzących z innych źródeł. Kwestia obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych, była w analizowanym okresie w skali całego kraju „zepchnięta na boczne tory”. W latach 2020-2023 (do 19 maja) potrzeba przeznaczenia środków finansowych na cele związane z funkcjonowaniem obiektów schronienia nie była przedmiotem obrad (prac) lub uchwał Rady Miejskiej w Bogatyni, jej Komisji, Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: Zespół lub GZZK) lub innych jednostek organizacyjnych Miasta i Gminy Bogatynia. Niewielkie zaangażowanie Gminy w problematykę schronów i ukryć było powodowane przekonaniem o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystywania budowli ochronnych, a ponadto brakiem wskazań w tej mierze, pochodzących od właściwych organów.

W latach 2020-2023 (do 19 maja) Gmina nie otrzymała środków finansowych od podmiotów zewnętrznych, w szczególności podmiotów publicznych, na zadania związane z obroną cywilną, w szczególności obejmujące tworzenie, utrzymanie, konserwację i finansowanie budowli ochronnych¹⁴.

Gmina nie posiadała informacji o nakładach, wysokości i źródłach tych nakładów, jakie w latach 2020-2023 (do 19 maja) na obronę cywilną, w szczególności tworzenie, utrzymanie, konserwację i finansowanie budowli ochronnych, poczyniły podmioty niepubliczne, w tym stowarzyszenia, fundacje i podmioty prywatne. Wyjątkiem były tu informacje finansowe związane z budowlą ochronną (schronem zakładowym), znajdującym się w zarządzie Przedsiębiorcy. Informacje te Gmina pozyskiwała regularnie podczas sporządzania Ocen stanu przygotowań obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Burmistrz nie stwierdził trudności w tej mierze, z tym zastrzeżeniem, że aktualnie brak jest podstaw prawnych do sporządzania tych dokumentów, jak również pozyskiwania ww. informacji.

W latach 2020-2022 Przedsiębiorca wydatkował na budowlę ochronną (schron zakładowy):

1. w 2020 r. – 51 215,37 zł na osuszenie obiektu wraz z remontem jego pomieszczeń i wymianą instalacji elektrycznej;
2. w 2021 r. – 0,00 zł;
3. w 2022 r. – 33793,85 zł na remont obiektu, na przywrócenie wyjścia ewakuacyjnego i na wymianę filtrów.

W latach 2020-2023 (do 19 maja) Przedsiębiorca nie otrzymał wsparcia finansowego na budowlę ochronną (schron zakładowy) od podmiotów zewnętrznych, w szczególności podmiotów publicznych, w tym Gminy.

(akta kontroli: tom I, str. 227, 256-257; tom II, str. 1-370; tom III, str. 1-605; tom IV, str. 340-342, 346-353, 497-498; tom V, str. 4)

1.7. Wiodące problemy lub trudności identyfikowane przez Urząd, w okresie objętym kontrolą, w obszarze zadań związanych z obroną cywilną, w szczególności budowlami ochronnymi, sprowadzały się do braku aktu prawnego rangi ustawowej i rozporządzeń wykonawczych lub ogólnikowości istniejących, szczerkowych, regulacji, zwłaszcza w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, zadań i obowiązków organów, które miały się nimi zajmować, oraz określenia definicji schronu i ukrycia. Po 22 kwietnia 2022 r., w związku z uchycieniem u.p.o.o. i niewprowadzeniem w jej miejsce nowych regulacji,

¹⁴ Pismem z 22 października 2019 r. o sygn. FB-BP.3110.12.2019.KSz Wojewoda Dolnośląski poinformował Urząd o pierwotnie przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. kwotach, w tym m.in. o zaplanowanej dotacji celowej na obronę cywilną dla Gminy w wysokości 4 000,00 zł. Ostatecznie przyjęta ustawa budżetowa na 2020 r. nie przewidywała jednak tej dotacji celowej dla Gminy. Informację o tym zawierało pismo Wojewody Dolnośląskiego z 17 kwietnia 2020 r. o sygn. FB-BP.3111.66.2020.KSz.

obrony cywilnej w Gminie formalnie nie było i w zasadzie nie realizowano żadnych zadań z nią związanych, co wynikało z braku ku temu podstaw prawnych. Choć zadania z zakresu obrony cywilnej były w części zbieżne z zadaniami z zakresu zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i ochrony przeciwpożarowej, to jednak nie rozwiązywało to owego problemu, w szczególności z budowlami ochronnymi. Nie można było też zmienić w tej mierze (odpowiednio dostosować) regulacji wewnętrznych, obowiązujących w Gminie, jak również zakresów obowiązków pracownika samorządowego, odpowiedzialnego za ten obszar. Powyższe budziło niepokój, zwłaszcza w kontekście trwającego za wschodnią granicą Polski konfliktu zbrojnego.

Wiodące problemy lub trudności, na które wskazał Przedsiębiorca w ww. zakresie, związane były z potrzebą zapewnienia stałego dofinansowania dla bieżącego utrzymania, zaopatrzenia i remontów posiadanej budowli ochronnej (schronu zakładowego) oraz potrzebą organizowania cyklicznych szkoleń w obszarze zadań związanych z obroną cywilną.

Odnosząc się do kwestii, w jaki sposób władze Gminy zamierzały zapewnić bezpieczeństwo mieszkańców oraz bezpieczne funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, wobec braku na obszarze Gminy budowli ochronnych, w tym braku miejsc schronienia w tego typu obiektach na wypadek wystąpienia zagrożenia, biorąc pod uwagę np. usytuowanie Gminy bezpośrednio przy granicy państwowej, jej znaczną długość i jej specyficzne rozmieszczenie, możliwość stania się celem ataku z uwagi na zlokalizowaną na obszarze Gminy infrastrukturę krytyczną (elektrownia, kopalnia, związane z nimi szlaki transportowe i przesyłowe) oraz konieczność przyjęcia dodatkowych mas ludności w sytuacji jej ewakuacji z innych obszarów kraju, w szczególności ze wschodu, Burmistrz wskazał ogólnie, że zamierzano uczynić to za pomocą własnych sił i środków oraz istniejącej infrastruktury, a jeżeli byłoby to niewystarczające, to zwróconoby się do Starosty Zgorzeleckiego, Wojewody Dolnośląskiego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży o stosowne wsparcie. Wojewoda Dolnośląski mógłby skierować wnioski do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do jego dyspozycji oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Rozważonoby także zarządzenie ewakuacji ludności z zagrożonego obszaru oraz poleganie na częściowej samoewakuacji mieszkańców z tego typu terenów.

(akta kontroli: tom I, str. 228; tom IV, str. 363-365; tom V, str. 1-2, 9-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak w latach 2020-2021 (I półrocze) Planu Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Obowiązek sporządzenia ww. dokumentu wynikał 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 gmin¹⁵ (dalej: r.s.z.d.).

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy były zmiany organizacyjne i kadrowe zachodzące w Gminie oraz zaległości z lat ubiegłych, które starano się sukcesywnie usuwać. Priorytetowo traktowano zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony przeciwpożarowej, w których to obszarach również borykano się z zaległościami i gdzie skierowano w pierwszej kolejności siły i środki GCZK. W latach 2020-2021 działalność GCZK ukierunkowana była ponadto na zwalczanie epidemii COVID-19, która rodziła dodatkowe trudności w funkcjonowaniu Urzędu.

(akta kontroli: tom IV, str. 2-3, 9-297; tom V, str. 5-6, 11)

¹⁵ Dz. U. Nr 96 poz. 850 – akt ten został uchylony z dniem 23 kwietnia 2022 r.

2. Plan działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia na 2021 r. nie został opracowany. Obowiązek sporządzenia ww. dokumentu wynikał z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 r.s.z.d.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było nieotrzymanie przez Gminę Planu działania w zakresie obrony cywilnej Starostwa Zgorzeleckiego na 2021 r., na podstawie którego możnaby było sporządzić plan własny, znając zasadnicze cele działania, zaplanowane przedsięwzięcia i terminy poszczególnych czynności. Wskazał, że Szef Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego nie upominał się o przekazanie tego dokumentu przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy do uzgodnienia. W latach 2020-2021 działalność GCZK ukierunkowana była ponadto na zwalczanie epidemii COVID-19, która rodziła dodatkowe trudności w funkcjonowaniu Urzędu.

(akta kontroli: tom IV, str. 2-3, 298-316; tom V, str. 6-8)

3. W Planach działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia sporządzonych dla lat 2020 i 2022¹⁶ nie ujmowano spraw związanych z budowlami ochronnymi, w tym odnośnie ich inwentaryzacji, tworzenia, kontroli (przeглядów) lub finansowania bądź kreowania w nich miejsc dla potrzeb administracji publicznej lub dla mieszkańców, co NIK uznaje za nierzetelne. Obowiązek sporządzenia ww. dokumentów w sposób kompleksowo ujmujący problematykę realizowanych zadań wynikał z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 i 2 r.s.z.d.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było przekonanie o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystania budowli ochronnych. Nie bez znaczenia były też zmiany organizacyjne i kadrowe zachodzące w Gminie oraz zaległości z lat ubiegłych, które starano się sukcesywnie usuwać. Priorytetowo traktowano zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony przeciwpożarowej, w których to obszarach również borykano się z zaległościami i gdzie skierowano w pierwszej kolejności siły i środki GCZK. W latach 2020-2021 działalność GCZK ukierunkowana była ponadto na zwalczanie epidemii COVID-19, która rodziła dodatkowe trudności w funkcjonowaniu Urzędu. Co istotne, zaniedbania w obszarze działań związanych z budowlami ochronnymi były długoletnie i powszechne w skali kraju.

(akta kontroli: tom IV, str. 2-3, 298-316; tom V, str. 6-8)

4. W latach 2020-2022 nie posiadano Wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Obowiązek sporządzenia ww. dokumentu wynikał z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 r.s.z.d.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było nie otrzymanie przez Gminę Wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej Starostwa Zgorzeleckiego właściwego dla lat 2020-2022, na podstawie którego możnaby było sporządzić plan własny, znając zasadnicze cele działania, zaplanowane przedsięwzięcia i zadania w poszczególnych latach. Szef Obrony Cywilnej Powiatu nie upominał się o przekazanie tego dokumentu przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy do uzgodnienia. W latach 2020-2021 działalność GCZK ukierunkowana była ponadto na zwalczanie epidemii COVID-19, która rodziła dodatkowe trudności w funkcjonowaniu Urzędu.

(akta kontroli: tom IV, str. 500)

5. W latach 2020-2022 nie sporządzono Sprawozdań z realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego dotyczących działalności w dziedzinie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Obowiązek sporządzenia ww. dokumentów wynikał w każdym roku za rok poprzedni z wytycznych Starosty Zgorzeleckiego¹⁷.

¹⁶ W 2021 r. dokumentu takiego nie sporządzono.

¹⁷ Pkt II.1.4 Wytycznych Starosty Zgorzeleckiego z 22 listopada 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r. na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego (ZK.5551.10.2019.5); pkt 1.2 Wytycznych Starosty

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było nieotrzymanie przez Gminę w latach 2020-2022 wzorów Sprawozdań z realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego dotyczących działalności w dziedzinie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Wskazał, że Szef Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego nie upominał się o przekazanie tych dokumentów przez Szefa Obrony Cywilnej Gminy. W latach 2020-2021 działalność GCZK ukierunkowana była ponadto na zwalczanie epidemii COVID-19, która rodziła dodatkowe trudności w funkcjonowaniu Urzędu.

(akta kontroli: tom IV, str. 499-500)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, zarówno struktura organizacyjna Urzędu, jak i jego zasoby kadrowe, umożliwiały prawidłową realizację zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowlami ochronnymi, czego jednak nie zapewniono. W działalności Urzędu w tym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na: **[1]** braku w latach 2020-2021 (I półrocze) Planu Obrony Cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia; **[2]** nieopracowaniu Planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia na 2021 r.; **[3]** nieujmowaniu w Planach działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia sporządzonych dla lat 2020 i 2022 kwestii związanych z budowlami ochronnymi; **[4]** nieposiadaniu w latach 2020-2022 Wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia; **[5]** niesporządzeniu w latach 2020-2022 Sprawozdań z realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Zgorzeleckiego dotyczących działalności w dziedzinie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia.

Choć w latach 2018-2023 (do 19 maja) Gmina realizowała czynności, zarówno związane z projektowaniem i wznoszeniem budynków użyteczności publicznej, jak i związane z projektowaniem i uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie doprowadziło to jednak, ani do zwiększenia liczby schronów i ukryć funkcjonujących na obszarze Gminy ani do zwiększenia liczby miejsc schronienia w tego typu obiektach dla mieszkańców. W latach 2020-2023 (do 19 maja) Gmina planowała i wydatkowała środki finansowe na zadania związane z obroną cywilną, nie zostały one jednak przeznaczone na cele związane z tworzeniem, utrzymaniem, konserwacją i finansowaniem budowli ochronnych.

OBSZAR

2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia

Opis stanu faktycznego

2.1. Według wskazań Urzędu oraz prowadzonych ewidencji, w okresie objętym kontrolą, na obszarze Gminy funkcjonowała tylko jedna budowla ochronna (schron zakładowy), znajdująca się w zarządzie Przedsiębiorcy. Gmina nie posiadała i nie zarządzała tego typu obiektami.

Na przełomie lat 2012-2022 liczba mieszkańców Miasta i Gminy Bogatynia¹⁸ sukcesywnie, stale, rok do roku, w zbliżonych proporcjach, malała. W 2012 r. liczba ta wynosiła 24 423, a w 2022 r. – 21 085.

Zgorzeleckiego z 9 lutego 2021 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2021 r. na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego (ZK.5551.1.2021.1); pkt 1.5 Wytycznych Starosty Zgorzeleckiego z 27 grudnia 2021 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2022 r. na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego (ZK.5551.4.2021.1).

¹⁸ Rozumiana jako liczba osób zameldowanych w Mieście i Gminie Bogatynia na pobyt stały, według stanu na 31 grudnia danego roku. Według stanu na 3 kwietnia 2023 r. Miasto i Gmina Bogatynia liczyły 20 985 mieszkańców, z czego samo Miasto Bogatynia liczyło 15 825 mieszkańców. Powierzchnia Miasta i Gminy Bogatynia wynosiła 136,17 km².

Gmina nie zapewniła miejsc schronienia w budowlach ochronnych lub w ukryciach do doraźnego przygotowania dla jej mieszkańców¹⁹.

Burmistrz wskazał, że nie ma wiedzy i dokumentacji, wskazujących na funkcjonowanie w przeszłości na obszarze Gminy budowli ochronnych lub ukryć do doraźnego przygotowania, innych niż znajdujące się w zarządzie Przedsiębiorcy. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. Przedsiębiorca miał w owym czasie zarządzać jeszcze pięcioma budowłami ochronnymi (schronami zakładowymi). W latach 2020-2023 (do 19 maja) kwestie dotyczące braku na obszarze Gminy budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania, przeznaczonych dla mieszkańców, niezapewnienia mieszkańcom miejsc schronienia w tego typu obiektach na wypadek wystąpienia zagrożenia oraz potrzeby tworzenia od podstaw obiektów schronienia lub przystosowywania w tym celu istniejących obiektów budowlanych, w tym prowadzenia rozpoznania lub analiz pod tym kątem obnośnie terenów i obiektów budowlanych z obszaru Gminy, nie były przedmiotem obrad (prac) lub uchwał Rady Miejskiej w Bogatyni, jej Komisji, GZZK lub innych jednostek organizacyjnych Gminy. Niewielkie zaangażowanie Gminy w problematykę schronów i ukryć było powodowane przekonaniem o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystywania budowli ochronnych, a ponadto brakiem wskazań w tej mierze, pochodzących od właściwych organów. Nie bez znaczenia był też brak powszechnie obowiązujących przepisów prawa regulujących problematykę schronów i ukryć.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie dysponowała mapami lub innymi dokumentami, które obrazowałyby przestrzenne rozmieszczenie budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania funkcjonujących na swoim terenie oraz obszary, które obiekty te miałyby za zadanie zabezpieczyć na wypadek wystąpienia zagrożenia. Jak wyjaśnił Burmistrz, było to uzasadnione tym, że Gmina nie posiadała i nie zarządzała tego typu obiektami, a miejsce usytuowania jedynej budowli ochronnej Przedsiębiorcy było znane.

W okresie od 12 października 2022 r. do 8 grudnia 2022 r. Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu przeprowadziła rozpoznanie i inwentaryzację obiektów ochronnych z obszaru Powiatu Zgorzeleckiego, w tym z obszaru Gminy. Na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego zinwentaryzowano tylko jedną budowlę ochronną (schron zakładowy), położoną na obszarze Gminy, znajdującą się w zarządzie Przedsiębiorcy. W zakresie ukryć do doraźnego przygotowania zinwentaryzowano natomiast na obszarze Powiatu Zgorzeleckiego 920 obiektów, w tym z obszaru Gminy 199 obiektów²⁰. Uzyskane w następstwie ww. czynności dane Straż Pożarna zamieściła w aplikacji „Schrony”²¹. Nie sporządzono raportu z przeprowadzonych czynności, albowiem wszystkie dane pozyskane w ich trakcie były bieżąco wprowadzane do ww. aplikacji. Nie przekazano też pozyskanych w ten sposób informacji Gminie, z analogicznych przyczyn.

Burmistrz wskazał, że dane przedstawione w aplikacji „Schrony”, związane z Gminą, tj. informacja o 199 dodatkowych ukryciach do doraźnego przygotowania, mających zapewnić mieszkańcom miejsca schronienia na wypadek wystąpienia zagrożenia, mogły tworzyć fałszywy obraz zabezpieczenia mieszkańców w tej mierze (fałszywe poczucie bezpieczeństwa). Było tak, albowiem brak było powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które określałyby m.in. zasady korzystania z tych obiektów w sytuacji wystąpienia zagrożenia, kto był odpowiedzialny za ich utrzymanie,

¹⁹ Zaprezentowane dane nie uwzględniają jedynej funkcjonującej na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia budowli ochronnej (schronu zakładowego), znajdującej się w zarządzie Przedsiębiorcy. Obiekt ten był przeznaczony wyłącznie dla pracowników Przedsiębiorcy, mogących pochodzić z różnych obszarów kraju. Przedsiębiorca określił pojemność posiadanego budynku, według stanu na 20 kwietnia 2023 r., na 60-120 osób.

²⁰ Według stanu na 31 grudnia 2022 r. Powiat Zgorzelecki posiadał powierzchnię 838,00 km² i 82 223 mieszkańców, zaś Miasto i Gmina Bogatynia posiadały powierzchnię 136,17 km² i 21 085 mieszkańców.

²¹ www.schrony.straz.gov.pl.

wyposażenie i udostępnienie ludności oraz jak traktować zinventaryzowane obiekty. Ponadto Urząd posiadał wiedzę o ww. aplikacji tylko z doniesień medialnych i nie został w inny sposób poinformowany o wynikach czynności zrealizowanych przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Zgorzelcu.

(akta kontroli: tom I, str. 86-223, 225-226, 254-255, 261-263; tom IV, str. 1-2, 5-8, 342-345, 497-499; tom V, str. 1-4, 9)

Brak działań Urzędu w latach 2020-2022 (I półrocze), mających na celu tworzenie od podstaw budowli ochronnych lub ukryć do doraźnego przygotowania, przeznaczonych dla mieszkańców, lub przystosowywanie w tym celu istniejących obiektów budowlanych, w tym chociażby prowadzenia rozpoznania lub analiz pod tym kątem odnośnie terenów i obiektów budowlanych z obszaru Gminy, w sytuacji braku tego typu obiektów, w tym niezapewnienie w nich mieszkańcom miejsc schronienia na wypadek wystąpienia zagrożenia, zwłaszcza wobec trwającego za wschodnią granicą kraju konfliktu zbrojnego, został szerzej opisany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.2. Zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego oraz odpowiedniego wyposażenia²² jedynej budowli ochronnej z obszaru Gminy należało i było realizowane przez jej właściciela (zarządcę). Burmistrz wskazał, że w latach 2020-2023 (do 19 maja) Gmina nie realizowała czynności w ww. zakresie²³ z przyczyn wskazanych powyżej.

Według stanu na 20 kwietnia 2023 r. budowla ochronna miała należyty stan techniczny oraz odpowiednie wyposażenie. Posiadała 202,1 m² powierzchni ogólnej, w tym 195,0 m² powierzchni użytkowej, i 454,7 m³ kubatury. Składała się z 16 pomieszczeń, w tym ośmiu pomieszczeń schronowych (120,4 m²), komory filtrowentylacyjnej (7,1 m²), sześciu toalet (14,7 m²) i korytarza (59,9 m²). Skonstruowana była w zakresie dotyczącym ścian i stropów z żelbetu i stopów fundamentowych. Cechowała się orientacyjną wytrzymałością 0,03 MPa. Mogła pomieścić od 60 do 120 osób (pracowników Przedsiębiorcy). Zbudowano ją w latach 1961-1963, zaś w latach 1963-1964 oddano ją do użytku. Ostatnie prace remontowo-modernizacyjne prowadzono w latach 2019-2022. W czasie pokoju nie była wykorzystywana. Pozostawała w gotowości eksploatacyjnej. Została wyposażona w środki łączności, w postaci linii telefonicznej wewnętrznej/zewnętrznej (sprawna; stan techniczny bez uwag). Posiadała kompletne i sprawne przyłącza oraz instalacje sieci wodno-kanalizacyjnej i energetycznej (bez agregatu). System odkażania i filtrowania powietrza był kompletny i sprawny (urządzenia kompletne i sprawne, przewody wentylacyjne kompletne i drożne, napęd elektryczny sprawny, kłapy wywiewne kompletne, główna czerpnia powietrza drożna). W obiekcie znajdowały się apteczki pierwszej pomocy i gaśnice. Obiekt nie był wyposażony w zapasy żywności i środki sanitarne, które miały być zapewnione w razie potrzeby. W zakresie środków ochrony osobistej pracownicy Przedsiębiorcy posiadali indywidualne wyposażenie. Dla obiektu wdrożono instrukcje postępowania na wypadek wystąpienia zagrożenia. Zawarto umowy na utrzymanie go w należytym stanie technicznym (usuwanie bieżących usterek, w tym naprawa instalacji) i na utrzymanie porządku w jego pomieszczeniach. Wykonywano przeglądy okresowe stanu technicznego budynku,

²² W środki łączności, w wodę, w energię elektryczną, w żywność, w leki, w środki sanitarne, w środki ochrony osobistej, w system odkażania i filtrowania powietrza oraz w inne niezbędne środki i systemy.

²³ W szczególności w zakresie opracowania i wdrożenia stosownych procedur, zapewnienia odpowiedniej struktury organizacyjnej i kadry, dokonania rozpoznania rynku, wytypowania źródeł zaopatrzenia i łączności, zmagazynowania niezbędnych zapasów, przechowywania wyposażenia w budynkach ochronnych, zawarcia porozumień i umów oraz dokonywania sprawdzeń i przeglądów.

w którym znajdował się obiekt²⁴, jak również przeglądy samej budowli ochronnej (schronu zakładowego)²⁵.

(akta kontroli: tom I, str. 225-227, 229-253; tom IV, str. 342)

2.3. W latach 2020-2023 (do 19 maja) Gmina nie posiadała budowli ochronnych lub ukryć do doraźnego przygotowania, przeznaczonych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, w tym dla mogących działać wówczas na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia GSK, GCZK i Gminnego Magazynu Sprzętu Obrony Cywilnej (dalej: Magazyn OC lub GMSOC). W tym czasie Gmina nie podejmowała działań mających na celu tworzenie tego typu obiektów od podstaw lub przystosowywanie w tym celu istniejących obiektów budowlanych z obszaru Gminy. Nie zapewniono także budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby w stanach podwyższonej gotowości obronnej państwa (Stanowisko Kierowania Obrony Cywilnej oraz Stanowisko Kierowania Zadaniem Obronnym, dalej: SKOC i SKZO). Szerzej o powyższych sprawach w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 358-359; tom V, str. 2)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2020-2022 (I półrocze) nie podejmowano działań mających na celu tworzenie od podstaw budowli ochronnych lub ukryć do doraźnego przygotowania, przeznaczonych dla mieszkańców, lub przystosowywanie w tym celu istniejących obiektów budowlanych, w tym chociażby prowadzenia rozpoznania lub analiz pod tym kątem odnośnie terenów i obiektów budowlanych z obszaru Gminy, co NIK uznaje za nierzetelne.

Do zadań Gminy, w analizowanym okresie, należało zapewnienie bezpieczeństwa obywateli (ochrona ludności), m.in. poprzez realizowanie zadań związanych z obroną cywilną, w tym budowlami ochronnymi. Wniosek taki można było wywieść z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶ (dalej: u.s.g.), interpretowanego w zw. z art. 137 u.p.o.o. Na potrzebę podejmowania aktywnych działań związanych z poprawą stanu w zakresie budownictwa ochronnego wskazywały też Wytoczne z 2018 r., a zwłaszcza ich wstęp (preambuła) oraz § 1-7 i 9. Brak działań w tym zakresie, a w konsekwencji, jakichkolwiek miejsc schronienia dla mieszkańców, zwłaszcza wobec trwającego za wschodnią granicą kraju konfliktu zbrojnego, skutkowało uznaniem, że ww. zadanie nie było realizowane rzetelnie.

Ponadto, w okresie obowiązywania Wytocznych z 2018 r., tj. do 22 kwietnia 2022 r., w Urzędzie nie przygotowano budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby SKOC oraz SKZO. Było to niezgodne z § 10 pkt 1 Wytocznych z 2018 r., który przewidywał, że w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych na potrzeby urzędów miejskich właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia

²⁴ Według ostatniego protokołu z pięcioletniej (półrocznej) kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego – hali warsztatowej wraz z zapleczem biurowym (w której znajdował się schron zakładowy) z 31 maja 2022 r., stan techniczny budynku, w tym jego instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne, oceniono w ujęciu ogólnym jako średni, zaś sam budynek jako nadający się do dalszej eksploatacji.

²⁵ Według ostatniego protokołu z przeglądu budowli ochronnej (schronu zakładowego) z 14 października 2021 r. (sporządzonego na stosownym formularzu): [1] wejście główne pozostawało zabezpieczone przed dostępem osób trzecich i było drożne; [2] wejście zapasowe było drożne i po otwarciu pozwalało na wydostanie się; [3] pomieszczenia miały ogrzewanie, przy czym stwierdzono w nich grzyby, pleśń lub ściechliznę; [4] konstrukcja i powłoki malarskie posiadały widoczne pęknięcia i zarysowania w obrębie ścian; [5] drzwi schronowe były kompletne i otwierały się, a ich mechanizm ryglujący był sprawny, przy czym nie posiadały kompletnych uszczelek; [6] płaszczyzna hermetyzacji nie była przerwana, przy czym niektóre otwory wymagały zabezpieczenia; [7] główna czerpnia powietrza była drożna; [8] urządzenia filtrowentylacyjne, przewody wentylacyjne i klapy wywiewne były sprawne i kompletne, a ich napęd elektryczny pozostawał sprawny; [9] obiekt posiadał sprawne i kompletne przyłącza i instalacje sieci energetycznej i wodno-kanalizacyjnej oraz działające oświetlenie. W latach 2019-2022 prowadzono co do budowli ochronnej (schronu zakładowego) prace remontowo-modernizacyjne.

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na SKOC oraz SKZO, spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej).

Burmistrz wyjaśnił, że niewielkie zaangażowanie Gminy w problematykę schronów i ukryć było powodowane przekonaniem o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystywania budowli ochronnych, a ponadto brakiem wskazań w tej mierze, pochodzących od właściwych organów. Nie bez znaczenia był też brak powszechnie obowiązujących przepisów prawa regulujących problematykę schronów i ukryć. Wpływ na taki stan rzeczy miały nadto zmiany organizacyjne i kadrowe zachodzące w Gminie oraz zaległości z lat ubiegłych, które starano się sukcesywnie usuwać. Priorytetowo traktowano zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony przeciwpożarowej, w których to obszarach również borykano się z zaległościami i gdzie skierowano w pierwszej kolejności siły i środki GCZK.

(akta kontroli: tom I, str. 86-223, 225-226, 254-255, 261-263; tom IV, str. 1-2, 5-8, 342-345, 497-499; tom V, str. 1-4, 9)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, na obszarze Gminy funkcjonowała tylko jedna budowla ochronna (schron zakładowy), znajdująca się w zarządzie Przedsiębiorcy. Była ona przeznaczona wyłącznie dla pracowników Przedsiębiorcy. Gmina nie posiadała i nie zarządzała tego typu obiektami. Nie podejmowała też czynności związanych z zapewnieniem odpowiedniego stanu technicznego oraz odpowiedniego wyposażenia ww. obiektu. Należało to i było realizowane przez jej właściciela (zarządcę). Gmina nie zapewniła żadnych miejsc schronienia w budowlach ochronnych lub w ukryciach do doraźnego przygotowania dla jej mieszkańców. Na obszarze Gminy nie było też tego typu obiektów, przeznaczonych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Gmina nie podejmowała działań mogących poprawić taki stan rzeczy, co NIK uznała za nierzetelne.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała, rzetelnie prowadzoną i bieżąco aktualizowaną, ewidencją budowli ochronnych znajdujących się na jej obszarze²⁷.

Burmistrz nie stwierdził problemów lub trudności w zakresie pozyskiwania przez Urząd, w latach 2020-2022, informacji o działaniach z obszaru obrony cywilnej, w szczególności budowli ochronnych, podejmowanych przez podmioty zewnętrzne, zwłaszcza dysponujące budowlami ochronnymi (od Przedsiębiorcy), np. dla potrzeb prowadzenia ww. ewidencji.

W latach 2020-2023 (do 19 maja) Urząd nie kierował zaleceń do Przedsiębiorcy dotyczących zarządzanej przez niego budowli ochronnej (schronu zakładowego), w tym jej stanu ilościowego (powierzchni, kubatury, pojemności) lub jakościowego (wyposażenia, stanu technicznego).

(akta kontroli: tom I, str. 226-228; tom IV, str. 1-2, 5-8, 363-364)

W latach 2020-2022 (I półrocze) Urząd nie prowadził karty ewidencyjnej dla funkcjonującej na obszarze Gminy budowli ochronnej (schronu zakładowego), znajdującej się w zarządzie Przedsiębiorcy, zawierającej pełną charakterystykę tego obiektu i inne dane go dotyczące, w tym związane z jego stanem technicznym oraz

²⁷ W dokumencie tym (sporządzonym na stosownym wzorze, odrębnie dla 2020 r., 2021 r., 2022 r. i 2023 r.) wyszczególniono jedyną funkcjonującą na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia budowlę ochronną (schron zakładowy), znajdującą się w zarządzie Przedsiębiorcy, wraz z wskazaniem jej charakterystyki, w tym danych technicznych, a ponadto zamieszczono wzmiankę o braku na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia ukryć do doraźnego przygotowania (w tym ostatnim zakresie nie prowadzono odrębnej ewidencji).

wyposażeniem go na wypadek wystąpienia zagrożenia. W tym czasie Urząd nie gromadził też dokumentacji ww. budowli ochronnej, w tym protokołów z przeglądów okresowych stanu technicznego tego obiektu, jego planów (rzutów, szkiców, rysunków, mapek, itp.), dokumentów wskazujących na jego usytuowanie w terenie i jego dokumentacji fotograficznej. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-2; tom V, str. 6-7)

3.2. W latach 2020-2023 (do 19 maja) Urząd nie udzielał mieszkańcom Gminy informacji o budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania²⁸. Informacji takich nie zamieszczano, ani na stronie internetowej Urzędu, ani na stronie podmiotowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie udostępniano ich też w inny sposób, np. poprzez rozplakatowanie, umieszczenie ogłoszeń w Urzędzie, akcje informacyjne lub działania edukacyjne. W ww. okresie kwestia obiektów schronienia nie stanowiła przedmiotu wniosków o udzielenie informacji publicznej, wpływających do Urzędu oraz udzielanych przezeń odpowiedzi na tego typu wnioski.

Burmistrz wyjaśnił, że na obszarze Gminy nie było obiektów schronienia, przeznaczonych dla mieszkańców. Stąd nie prowadzono działań informacyjnych w ww. zakresie. Nie bez znaczenia było też przekonanie władz Gminy, funkcjonujące w tym czasie, o niskim stopniu zagrożenia militarnego dla obszaru Gminy. Powodowało to, że kwestii tych nie traktowano priorytetowo. Inaczej niż realizację zadań, np. z zakresu zarządzania kryzysowego, czy też związanych z przyjęciem i zorganizowaniem pomocy dla uchodźców z Ukrainy w 2022 r., które to zadania miały dla GCZK szczególną wagę.

(akta kontroli: tom IV, str. 361-362; tom V, str. 6-7)

3.3. W latach 2020-2022 (I półrocze) Urząd nie prowadził kontroli (przeглядów) funkcjonującej na obszarze Gminy budowli ochronnej (schronu zakładowego), w tym w zakresie jej stanu technicznego, stanu jej przygotowania (potrzeb) do pełnienia funkcji ochronnych oraz stanu jej wyposażenia na wypadek wystąpienia zagrożenia. Czynności takich, odnośnie tego obiektu, nie planowano też w Planach działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia z lat 2020 i 2022²⁹. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-3, 298-316; tom V, str. 6-7)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach w zakresie liczby, pojemności lub stanu budowli ochronnych lub ukryć do doraźnego przygotowania, funkcjonujących na obszarze Gminy.

(akta kontroli: tom IV, str. 362)

3.4. W latach 2020-2022 Gmina sporządziła Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia. Dokumenty te były rzetelnie przygotowane. Zawarto w nich wzmianki o jedynym schronie zakładowym znajdującym się na obszarze Gminy, o braku zaewidencjonowania na tym obszarze innych budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, o potencjalnej (bliżej niedookreślonej) możliwości przystosowania, w porozumieniu z zarządcami budynków z obszaru Gminy, piwnic budynków mieszkalnych, spółdzielczych i nowo wybudowanych (od lat 70 XX w.) na ukrycia dla mieszkańców oraz o braku przeznaczenia w budżecie środków finansowych na cele związane z tworzeniem, utrzymaniem, konserwacją i finansowaniem budowli ochronnych. Zamieszczono tam nadto charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego z obszaru Gminy, wskazując na liczbę, pojemność, rodzaj, przeznaczenie, lokalizację i formę własności budowli ochronnych, dane techniczne jedynego schronu zakładowego,

²⁸ W szczególności o ich liczbie, lokalizacji, przeznaczeniu, rodzaju, pojemności, stanie przygotowania i dysponencie. Nie podawano do wiadomości publicznej (nie publikowano), prowadzonej przez Gminę w okresie objętym kontrolą, ewidencji budowli ochronnych (i ukryć do doraźnego przygotowania) funkcjonujących na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia.

²⁹ W 2021 r. dokumentu takiego nie sporządzono.

zarządzanego przez Przedsiębiorcę, znajdującego się na ww. obszarze, a ponadto zestawienie wydatków (kosztów) poniesionych przez Gminę i podmioty zewnętrzne (Przedsiębiorcę) na tego typu obiekty w ocenianych latach. W analizowanych dokumentach oceny wyrażano wyłącznie w formie opisowej³⁰.

W Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia z lat 2020-2022 nie zawarto wniosków, uwag i propozycji związanych z kwestią braku na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, przeznaczonych dla mieszkańców i przeznaczonych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, w tym wynikającego z tego braku miejsc schronienia w tego typu obiektach dla mieszkańców na wypadek wystąpienia zagrożenia, a ponadto braku finansowania zadań związanych z obiektami schronienia.

Burmistrz wyjaśnił, że w ww. dokumentach nie zwracano szczególnej uwagi na powyższą problematykę, albowiem w okresie objętym kontrolą istniało przekonanie o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystania budowli ochronnych. Przekonanie takie, połączone z brakiem lub z niewielką liczbą działań podejmowanych co do budownictwa ochronnego, nie tylko miało funkcjonować wśród władz Gminy, ale miało być ono powszechne w skali całego województwa dolnośląskiego.

(akta kontroli: tom IV, str. 362-363, 366-496; tom V, str. 7)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2020-2022 (I półrocze) w Urzędzie nie prowadzono:

- a) karty ewidencyjnej dla funkcjonującej na obszarze Gminy budowli ochronnej (schronu zakładowego), znajdującej się w zarządzie Przedsiębiorcy, zawierającej pełną charakterystykę tego obiektu i inne dane go dotyczące, w tym związane z jego stanem technicznym oraz wyposażeniem go na wypadek wystąpienia zagrożenia, a ponadto nie gromadzono w tym czasie dokumentacji ww. budowli ochronnej, w tym protokołów z przeglądów okresowych stanu technicznego tego obiektu, jego planów (rzutów, szkiców, rysunków, mapek, itp.), dokumentów wskazujących na jego usytuowanie w terenie i jego dokumentacji fotograficznej. Obowiązek prowadzenia kart ewidencyjnych dla budowli ochronnych oraz gromadzenia na ich potrzeby stosownej dokumentacji wynikał z § 36 Wytucznych z 2018 r.;
- b) kontroli (przeглядów) funkcjonującej na obszarze Gminy budowli ochronnej (schronu zakładowego), znajdującej się w zarządzie Przedsiębiorcy, w tym w zakresie jej stanu technicznego, stanu jej przygotowania (potrzeb) do pełnienia funkcji ochronnych oraz stanu jej wyposażenia na wypadek wystąpienia zagrożenia. Obowiązek prowadzenia kontroli (przeглядów) budowli ochronnych wynikał z § 4 pkt 4 r.s.z.d. Obowiązek ten doprecyzowały nadto § 14 i 20 Wytucznych z 2018 r. Ponadto, kontroli (przeглядów) takich nie planowano w planach działania w zakresie obrony cywilnej Miasta i Gminy Bogatynia z lat 2020 i 2022³¹, mimo obowiązku sporządzenia ww. dokumentów w sposób kompleksowo ujmujący problematykę realizowanych zadań, wynikającego z § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 i 2 r.s.z.d. Obowiązek ten, w zakresie planowania kontroli (przeглядów) budowli ochronnych, doprecyzował nadto § 16 ust. 1 Wytucznych z 2018 r.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było przekonanie o niskim stopniu zagrożenia militarnego, które powodowało, że ww. zadań nie traktowano priorytetowo. Skupiono się w tej mierze tylko na prowadzeniu ewidencji budowli ochronnych. Istotny był tu też brak powszechnie obowiązujących przepisów prawa,

³⁰ Brak było ocen pozytywnych/negatywnych oraz ocen wyrażonych w skali nazwowej/punktowej/procentowej.

³¹ W 2021 r. dokumentu takiego nie sporządzono.

w tym nie zdefiniowanie pojęć budowli ochronnej, schronu i ukrycia oraz brak formalnego obowiązku ich ewidencjonowania i konserwacji oraz planowania ich użycia i określenia sposobu ich przygotowania. Nie bez znaczenia były też zmiany organizacyjne i kadrowe zachodzące w Gminie oraz zaległości z lat ubiegłych, które starano się sukcesywnie usuwać. Priorytetowo traktowano zwłaszcza zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony przeciwpożarowej, w których to obszarach również borykano się z zaległościami i gdzie skierowano w pierwszej kolejności siły i środki GCZK. W latach 2020-2021 działalność GCZK ukierunkowana była ponadto na zwalczanie epidemii COVID-19, która rodziła dodatkowe trudności w funkcjonowaniu Urzędu. W 2022 r. wojna na Ukrainie wymusiła natomiast na pracownikach Gminy podjęcie działań związanych z przyjęciem i zorganizowaniem pobytu uchodźców na obszarze Miasta i Gminy Bogatynia.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-3, 298-316; tom V, str. 6-7)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina dysponowała, rzetelnie prowadzoną i bieżąco aktualizowaną, ewidencją budowli ochronnych. Wobec braku na obszarze Gminy ukryć do doraźnego przygotowania poprzestano w tej mierze na zamieszczeniu stosownej wzmianki w ww. dokumencie. W latach 2020-2022 (I półrocze) Urząd nie prowadził karty ewidencyjnej dla funkcjonującej na obszarze Gminy budowli ochronnej (schronu zakładowego), znajdującej się w zarządzie Przedsiębiorcy, nie gromadził dokumentacji tej budowli ochronnej oraz nie prowadził i nie planował prowadzenia kontroli (przeглядów) tego obiektu. Powyższe wskazywało na niewystarczający nadzór nad realizacją zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. ze względu na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r., u.p.o.o. 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 uwag ani wniosków.

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.

Wrocław, 21 lipca 2023 r.

Kontroler
Krzysztof Pyzik
Inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

