

Brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów

Budowle ochronne w Polsce

KRZYSZTOF KOPEĆ

Wybuch wojny w Ukrainie sprawił, że zdecydowanie pogorszyło się bezpieczeństwo w bezpośrednim sąsiedztwie Polski. Odżył, nieco zapomniany w ostatnich latach, temat schronów i miejsc do ukrycia. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, jak wygląda sytuacja budownictwa ochronnego w Polsce¹. Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej, 16 urzędów wojewódzkich, 16 starostw powiatowych oraz 32 urzędy gmin. NIK negatywnie oceniła działalność objętych kontrolą jednostek dotyczącą tworzenia właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w razie wystąpienia zagrożenia. Zasoby budowli ochronnych w Polsce są niewystarczające, brakuje odpowiednich schronów, a także przepisów prawa regulujących tę kwestię.

Wprowadzenie

Budowle ochronne są powszechnie uważane za najskuteczniejszy zbiorowy środek ochrony przed bronią masowego rażenia oraz konwencjonalnymi środkami rażenia w czasie wojny². Pełnią także ważną rolę w czasie pokoju, chroniąc przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Przygotowanie

i organizowanie schronów, jednej z najważniejszych kategorii budowli ochronnych, zgodnie z art. 61 lit.a pkt iii I protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ratyfikowanego przez Polskę w 1991 r.³, jest jednym z zadań obrony cywilnej.

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr. ewid. 79/2023/P/23/061/LKI. Informacje o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw zawierającym regulacje dotyczące kwestii budowy przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych o powierzchni użytkowej do 35 m² bazują na <<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12382501>>.

² M. Sobiech, J. Wasilczuk: *Kierunki rozwoju budownictwa ochronowego*. I Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna pt.: *Problemy badawcze i techniczne związane z projektowaniem, wykonawstwem i eksploatacją budowli obronnych i ochronnych*. Wyd. WAT, Warszawa, 1996, s. 59-66.

³ Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, ze zm.



W Polsce od lat borykamy się z brakiem definicji budowli ochronnych. Na potrzeby realizacji kontroli oraz niniejszego artykułu przyjęto definicje budowli ochronnych zawarte w załączniku do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁴. Zostały one uchylone 23 kwietnia 2022 r. na skutek wejścia w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305, ze zm.) i uchynieniem przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz aktów regulujących obronę cywilną wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tej ustawie. W wytycznych budowlę ochronną scharakteryzowano jako pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń. Budowle ochronne podzielono na dwie główne kategorie: schrony i ukrycia. Schron opisano jako „budowlę o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron”. Ukrycie natomiast zdefiniowano

jako „budowlę ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron”⁵. Definicje przyjęte w wytycznych w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego są spójne z tymi stosowanymi w literaturze przedmiotu. Zbigniew Szcześniak scharakteryzował schron jako „budowlę zamkniętą konstrukcyjnie służącą do ochrony ludzi i mienia przed założonymi czynnikami rażącymi ze wszystkich możliwych kierunków. Ukrycie natomiast jako budowlę otwartą, konstrukcyjnie zapewniającą osłonę tylko z określonych kierunków”⁶.

W przestrzeni publicznej w ostatnim czasie, m.in. w związku z działaniami inwentaryzacyjnymi budowli ochronnych podejmowanymi przez Państwową Straż Pożarną, pojawiły się też takie określenia odnoszące się do budowli o charakterze ochronnym, jak ukrycie doraźne, miejsce doraźnego schronienia, ukrycie do doraźnego przygotowania czy miejsce ukrycia. W ramach kontroli NIK stosowano zamiennie ww. określenia na oznaczenie budowli bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczające przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych.

⁴ <<https://bip.bydgoszcz.uw.gov.pl/246/wytyczne-szefa-ock-dotyczace-budownictwa-ochronnego.html>>

⁵ Tamże.

⁶ Z. Szcześniak: *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć*, XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2012”, wyd. WAT, Warszawa 2012, s. 628.

Główne ustalenia

W ocenie NIK główną przyczyną zapaści budownictwa ochronnego w Polsce w ostatnich latach było niezapewnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji zadań w tym obszarze. Ostatnim aktem prawa powszechnie obowiązującego, regulującym problematykę budowli ochronnych, było rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Akt ten utracił moc 1 lipca 2004 r.

Choć wydaje się to nieprawdopodobne, w polskim systemie prawnym w chwili obecnej, dwa lata po wybuchu wojny w Ukrainie, nie są zdefiniowane pojęcia budowli ochronnych, nie określono także odpowiedzialności za utrzymanie tych obiektów i prowadzenie ich ewidencji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przez kilka lat nie wydał rozporządzenia określającego sposób przygotowania i finansowania tych obiektów, zawierającego w szczególności definicje budowli ochronnych i określającego ich podstawowe normy techniczne. Rozporządzenie to nie zostało wydane, mimo że już w 2019 r. do MSWiA wraz z projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wpłynął z Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej projekt rozporządzenia Rady Ministrów. Dotyczył on warunków technicznych, jakie powinny

spełniać budowle ochronne, ich usytuowania i użytkowania. Prace nad przygotowaniem rozporządzenia przyspieszono dopiero pod koniec 2022 r., jednak w ocenie NIK czyniono to niedbale. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowano projekt rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących objekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa, który został w kwietniu 2023 r. skierowany do konsultacji. Część regulacji zawartych w tym projekcie, określająca np. zasady kontroli i ewidencji obiektów zbiorowej ochrony czy zadania i właściwość organów administracji publicznej, wykraczała, w ocenie NIK, poza ustawowy zakres upoważnienia do jego wydania określony w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷ (dalej pr. bud.).

Sytuacja budownictwa ochronnego, a także całej obrony cywilnej w Polsce uległa pogorszeniu 23 kwietnia 2022 r., wraz z wejściem w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Od tego dnia zlikwidowano podstawę prawną do funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce i w konsekwencji stworzono lukę prawną w tym obszarze. Niewytłumaczalne jest, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podjął skutecznych działań mających na celu zawarcie w powyższej ustawie⁸ przepisów przejściowych, przedłużających obowiązywanie regulacji odnoszących się do obrony cywilnej,

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁸ Dz.U. poz. 2305, ze zm.



zapisanych w ustawie z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹, jak to miało miejsce w przypadku wielu innych zapisów uchylanej ustawy. Powstanie luki prawnej w sferze obrony cywilnej wywołało m.in. wątpliwości byłych organów obrony cywilnej odnośnie do konieczności realizacji dotychczasowych zadań. Choć po 23 kwietnia 2022 r. organy administracji publicznej zgłaszały do MSWiA wątpliwości co do podstawy prawnej realizacji zadań obrony cywilnej, pismo zawierające wytyczne w tej sprawie MSWiA skierowało dopiero 2 czerwca 2022 r. Ustalenia kontroli wskazują, że po 22 kwietnia 2022 r. czynności związane z budownictwem ochronnym, zawarte m.in. w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju, realizowała niespełna połowa objętych kontrolą wojewodów, starostów, wójtów i burmistrzów (prezydentów miast). NIK negatywnie oceniła podejmowane w ministerstwie działania, ponieważ nie zapewniły opracowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej w terminie umożliwiającym wejście jej w życie przed 23 kwietnia 2022 r. Procedowanie kolejnych projektów ustawy odbywało się zbyt opieszale. Już w lipcu 2019 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierując projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej do uzgodnień resortowych, określił pięciodniowy termin na zajęcie stanowiska wobec projektu zaznaczając,

że jego skrócenie wynika z konieczności pilnego wejścia w życie rozwiązań prawnych pozwalających na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności.

Odpowiednia podstawa prawna do realizacji działań w dziedzinie budownictwa ochronnego nie została jednak przygotowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Należy podkreślić, że w opracowywanych corocznie (do 2022 r.) w Komendzie Głównej PSP i przekazywanych do MSWiA „Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” regularnie wskazywano na potrzebę uregulowania w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych oraz wprowadzenia definicji tych budowli. Alarmowano, że stanowi to jedną z głównych barier w rozwoju tego obszaru w Polsce, skutkującą m.in. brakiem wystarczających środków na powstawanie nowych oraz utrzymanie i konserwację istniejących budowli ochronnych.

Właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym nie zapewniły wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, obowiązujące do 22 kwietnia 2022 roku¹⁰. Dokument był próbą wskazania sposobu realizacji zadań w obszarze budowli ochronnych do czasu systemowego uregulowania budownictwa ochronnego w przepisach ustawowych i aktach wykonawczych. Szef Obrony Cywilnej Kraju wskazał szefom

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

¹⁰ Zostały uchylone wraz z wejściem w życie ustawy z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny.

obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin zasady prowadzenia ewidencji, nadzoru, kontroli, a także planowania budowli ochronnych. W szczególności dotyczyło to sposobu uwzględniania wymagań obrony cywilnej w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej, a także uwzględniania w planowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Zalecenia sformułowane w wytycznych nie były realizowane zarówno przez autora wytycznych, czyli Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, a także większość skontrolowanych wojewodów, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), pełniących do 22 kwietnia 2022 r. funkcje odpowiednio: Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Wyniki kontroli wskazały, że działania wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) nie były ukierunkowane na zapewnienie postulowanej w wytycznych liczby miejsc w budowlach ochronnych dla 25% ogółu mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podawał do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, województw oraz miast na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu z rokiem poprzednim. Zaleceń dotyczących prowadzenia ewidencji budowli ochronnych nie stosowano w ponad

połowie skontrolowanych starostw powiatowych, w jednej czwartej urzędów wojewódzkich oraz blisko połowie urzędów gmin. Przy czym niepełne lub nieaktualne dane stwierdzono w 58% ewidencji budowli ochronnych prowadzonych w urzędach wojewódzkich, 43% starostw powiatowych oraz 50% urzędów gmin. Ewidencja budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczelbę gminy została umieszczona, w formie tabelarycznej, na stronie podmiotowej organu w Biuletynie Informacji Publicznej zaledwie w 9% skontrolowanych gmin.

Warto w tym kontekście przytoczyć wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych na zlecenie InfoSecurity24.pl., według którego ponad 80% badanych nie wie, gdzie w pobliżu miejsca zamieszkania znajduje się schron¹¹.

W Polsce w dalszym ciągu nieuregulowane pozostają zasady budowy przydomowych schronów i ukryć. Próbę podjęto w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427). Artykuł 7a przewidywał wprowadzenie upoważnienia do opracowania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia, warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie. Podczas pierwszego czytania tego projektu w Komisji Infrastruktury 11 lipca 2023 r. dodana została

¹¹ <<https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polacy-nie-wiedza-gdzie-sie-schronic-wyniki-badan-infosecurity24pl>>



bardzo istotna poprawka dotycząca umożliwienia nabywania urządzeń filtrowentylacyjnych do oczyszczania powietrza w warunkach skażeń: promieniotwórczych, biologicznych lub chemicznych na potrzeby budowy przydomowych schronów. Projekt został jednak w lipcu 2023 r. odrzucony przez Komisję Infrastruktury Sejmu RP.

Jak wynika z informacji przekazanej w trakcie kontroli NIK przez dyrektora generalnego Ministerstwa Rozwoju i Technologii¹², projekt rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie jest opracowywany w Ministerstwie Rozwoju i Technologii przez zespół, powołany w tym celu przez ministra. Dalsze etapy procesu legislacyjnego dotyczące tego projektu są uzależnione od wejścia w życie ustawy, która będzie zawierała upoważnienie do jego wydania.

Obecnie trwają prace (etap opiniowania) nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac legislacyjnych UD22). Nowelizacja zakłada uregulowanie kwestii budowy przydomowych schronów i przydomowych ukryć doraźnych o powierzchni użytkowej do 35 m², które służą ochronie mieszkańców budynków jednorodzinnych. Zgodnie z projektem ustawy do przepisów wprowadzone zostaną definicje przydomowego schronu i przydomowego ukrycia doraźnego.

Definicja pierwszego pojęcia została sformułowana następująco: wolno stojąca budowla ochronna o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, o powierzchni użytkowej do 35 m², wyposażona w urządzenia filtrowentylacyjne, przeznaczona do ochrony użytkowników budynku mieszkalnego jednorodzinnego przed skutkami założonych zagrożeń militarnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych i skażeń, znajdująca się pod ziemią lub częściowo zagłębiona w gruncie¹³. Przez przydomowe ukrycie doraźne należy natomiast rozumieć wolno stojącą budowlę ochronną o konstrukcji niehermetycznej, o powierzchni użytkowej do 35 m², przeznaczoną do ochrony użytkowników budynku mieszkalnego jednorodzinnego przed skutkami założonych zagrożeń militarnych i ekstremalnych zjawisk pogodowych, znajdującą się pod ziemią lub częściowo zagłębioną w gruncie¹⁴. Projekt ustawy przewiduje również, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wyda rozporządzenie, w którym określi warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie.

Odniesienia do ochrony ludności, w okresie objętym kontrolą, zawarte zostały w dwóch ważnych aktach prawnych: ustawie – Prawo budowlane oraz ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. W art. 5 ust. 1

¹² W odpowiedzi na pismo dyrektora Delegatury NIK w Kielcach skierowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

¹³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z 21.2.2024, s. 1, <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12382501/13041773/13041774/dokument658234.pdf>>.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

pkt 6 ustawy pr. bud. zapisano, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Artykuł 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Sformułowanie „wymagania obrony cywilnej” zawarte w ustawie pr. bud. nie zostało doprecyzowane ani w niej, ani w aktach wykonawczych. Podobnie w żadnym akcie prawnym nie zdefiniowano w jaki sposób należy w planowaniu przestrzennym uwzględniać potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Ustalenia kontroli potwierdzają nieuwzględnianie wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy pr. bud. oraz pomijanie problematyki budowli ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ramach projektowania budynków użyteczności publicznej miejsce schronienia uwzględniono tylko w ramach jednej projektowanej inwestycji realizowanej przez Urząd Miasta Białystok, choć inwestycje dotyczące budowy obiektów użyteczności publicznej w okresie objętym kontrolą realizowało 30 z 64 skontrolowanych

jednostek¹⁶. Projekty budowlane na etapie wydawania pozwolenia na budowę nie były weryfikowane (z wyjątkiem jednego starostwa powiatowego) pod kątem spełnienia wymagań dotyczących obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo budowlane. Projekty oceniane były m.in. pod względem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, wymaganiami ochrony środowiska oraz decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź uchwałami o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Do potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w trakcie przygotowywania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bezpośrednio odniesiono się tylko w siedmiu z 48¹⁷ objętych kontrolą jednostek (15%). Jedynie w dwóch zaplanowano miejsca w budowlach ochronnych. W pozostałych uwzględnianie potrzeb obronności i bezpieczeństwa odbywało się głównie przez uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

Główną przyczyną nieuwzględniania wymagań obrony cywilnej na etapie projektowania budynków oraz pomijania problematyki budowli ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym było niedoprecyzowanie zapisów ww. ustaw. W ponad połowie skontrolowanych jednostek dostrzeżono potrzebę dookreślenia

¹⁶ Tematyka ta nie była przedmiotem badania w MSWiA i Komendzie Głównej PSP.

¹⁷ Tematyka ta była przedmiotem kontroli w urzędach wojewódzkich i urzędach gmin.



wymagań obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy pr. bud. lub wskazania wprost w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów¹⁸. Na zasadne i niezbędne doprecyzowanie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub sformułowanie nowych i jednoznacznych przepisów w tym zakresie wskazało 42% kierowników skontrolowanych urzędów wojewódzkich i gmin¹⁹.

Brak środków na nowe obiekty

Kontrolowane jednostki w badanym okresie, tj. w latach 2020–2023 (do 29 września) praktycznie nie ponosiły wydatków na budowę, remont i wyposażenie budowli ochronnych. Nie uczynił tego żaden z 16 starostów powiatów objętych kontrolą. Niewielkie nakłady poniósł jeden z 16 wojewodów oraz trzech z objętych kontrolą wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Niewielkie nakłady na budownictwo ochronne są jedną z głównych przyczyn tego, że w Polsce nie powstają nowe budowle ochronne, a istniejące, wybudowane głównie w okresie zimnowojennym, są likwidowane lub ulegają degradacji.

Łączna wysokość wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą przez sprawdzane jednostki wyniosła 1322,2 tys. zł, przy czym 92,1% ogółu to wydatkowane na utrzymanie i konserwację

stanowisk kierowania Wojewody Podlaskiego (1217,3 tys. zł). Należy zauważyć i podkreślić ogromną dysproporcję w wielkości środków przeznaczanych w Polsce na obronę narodową w porównaniu z nakładami na budownictwo ochronne. W 2021 r. wydatki ogółem na budownictwo ochronne w Polsce wyniosły 214 tys. zł, co stanowiło 0,0004% wydatków poniesionych w tym roku na obronę narodową (58 125 536 tys. zł).

Luki w ewidencji

Skontrolowane jednostki nie zapewniły pełnych oraz zweryfikowanych danych dotyczących zasobu budowli ochronnych obejmujących istniejące schrony i ukrycia oraz ukrycia do doraźnego przygotowania. Nie było wiarygodnych i sprawdzonych danych w skali kraju, województw, powiatów i gmin. Informacje o zasobach budownictwa ochronnego do 2021 r. znajdowały się w opracowywanych w Komendzie Głównej PSP „Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce”. Przy czym wyniki kontroli w Komendzie Głównej PSP wskazują, że materiały w tych dokumentach w części dotyczącej budownictwa ochronnego przygotowywane były z naruszeniem kryterium rzetelności. Ujmowano w nich niesprawdzone dane przekazane przez część wojewodów.

Informacje dotyczące liczby miejsc w budowlach ochronnych za 2022 r. pochodzą z „Raportu dot. budowli ochronnych”

¹⁸ W przypadku 34 z 64 jednostek (53%). Zagadnienia te nie były przedmiotem kontroli w MSWiA oraz Komendzie Głównej PSP.

¹⁹ Tematyka ta nie była przedmiotem kontroli w MSWiA, Komendzie Głównej Policji oraz starostwach powiatowych.

przygotowanego w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Opracowanie zostało sporządzone po inwentaryzacji przeprowadzonej jesienią 2022 r. w całym kraju przez jednostki PSP. Zdaniem NIK inwentaryzacja nie dostarczyła rzetelnej informacji dotyczącej zasobów budownictwa ochronnego w Polsce. Samo jej zlecenie zostało dokonane z naruszeniem kryterium rzetelności – ustnie przez ówczesnego sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W upublicznionej skróconej wersji raportu nie została zawarta informacja, że Państwowa Straż Pożarna nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę jakości obiektu, a także, czy dany obiekt zabezpieczy ludzi podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego. W pełnej wersji raportu udostępnionej w trakcie kontroli zawarto m.in. następujące sformułowanie: „Obowiązująca zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nakładająca przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem zasady co nie jest zakazane jest dozwolone w odniesieniu do organów władzy publicznej uniemożliwia:

- wskazanie, co do zasady budowli ochronnych z podziałem na schrony lub ukrycia z uwagi na brak podstaw prawnych (właściciele i zarządcy nie potrafili zdefiniować z jakim rodzajem budowli mają do czynienia);
- wzięcie odpowiedzialności za niekompletną listę obiektów zgromadzonych w bazie danych PSP;

- wzięcie odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu – rolę strażaków nie było określenie, czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego, ale czy spełni rolę obiektu osłonowego w sytuacjach zdarzeń krótkotrwałych niemilitarnych wskutek anomalii pogodowych;
- określenie czy dany obiekt jest zakwalifikowany jako infrastruktura krytyczna czy nie²⁰.

Dokonana w toku kontroli NIK analiza Raportu wykazała w nim wiele rozbieżności i nieścisłości.

Liczba schronów i ukryć w Polsce w latach 2012–2021 obliczona była na podstawie danych zamieszczonych w przygotowywanych corocznie przez Szefa OCK „Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce” (dalej Oceny) na podstawie informacji przekazanych przez wojewodów, z uwzględnieniem informacji z powiatów i gmin. Wynosiła ona od 14,8 tys. w 2012 r. do 56,3 tys. w 2021 r., a liczba ukryć do doraźnego przygotowania od 19,8 tys. w 2012 r. do 53,4 tys. w 2021 r. Pojemność schronów i ukryć, mogących dać schronienie, wahała się od 979,1 tys. osób w 2012 r. do 1291,6 tys. osób w 2020 r. W latach 2012–2021 dokumenty te nie zawierały informacji o liczbie miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania.

Według Raportu dotyczącego budowli ochronnych w 2022 r. łącznie na terenie Polski zinwentaryzowano 234 735 obiektów. Zdecydowaną większość stanowiły miejsca doraźnego schronienia (224 113), czyli obiekty bez szczególnych

²⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc...*, op.cit., s. 74.



wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. 10 622 to budowle ochronne, z tego 1903 schrony i 8719 ukryć. Zgodnie z danymi zawartymi w Raporcie budowle ochronne (schrony i ukrycia) mogłyby zapewnić schronienie dla 1 428 369 osób (3,8% ludności kraju), a miejsca doraźnego schronienia dla 49 241 916 osób, co przekraczało populację Polski. Zdaniem NIK, informacje w nim zawarte mogą stwarzać u mieszkańców fałszywe poczucie bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę dane zawarte w pełnej wersji raportu, że PSP nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę i jakość obiektu, a także ustalenia kontroli.

Pomimo powszechnej wiedzy i świadomości stagnacji w budownictwie ochronnym, w MSWiA i Komendzie Głównej PSP nie weryfikowano zastanawiających różnic dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności prezentowanych w Ocennach na przestrzeni ostatnich lat, tj. m.in.:

- przyrostu liczby budowli w 2015 r., 2016 r., a w szczególności w 2018 r. (o 37,2 tys. w stosunku do 2017 r.);
- spadku pojemności budowli w 2015 r. i 2020 r. przy jednoczesnym wzroście liczby budowli w tych latach;
- wzrostu w 2022 r. (o 430,5 tys. w stosunku do poprzedniego roku) pojemności budowli przy jednoczesnym zmniejszeniu (o 45,6 tys. w stosunku do 2021 r.) ich liczby.

Według ewidencji budowli ochronnych, w większości niepełnych i nieweryfikowanych, na miejsce w schronach i ukryciach w 2022 r. mogło liczyć zaledwie

2% mieszkańców gmin objętych kontrolą. W zasobach dominują ukrycia doraźne, czyli obiekty bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. W połowie jednostek nie podjęto działań mających na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia. W kontrolowanym okresie mieszkańcom blisko 20% miast, miast i gmin oraz gmin nie zapewniono żadnego miejsca w budowlach ochronnych (schrony i ukrycia), ani w ukryciach do doraźnego przygotowania. Na obszarze połowy badanych miast lub gmin brak było w nich miejsc, a w ponad jednej trzeciej nie zadbano o schronienia w ukryciach do doraźnego przygotowania. Szczegółowe informacje odnośnie do liczby miejsc w budowlach ochronnych przedstawia tabela 1, s. 54.

Niezadawalający stan techniczny

W trakcie kontroli oględzinom poddano 39 budowli ochronnych (schrony i ukrycia) znajdujących się na terenie 20 gmin oraz pięć budowli zarządzanych przez czterech skontrolowanych wojewodów²¹. Według prowadzonych przez poszczególne jednostki ewidencji (aktualnych lub archiwalnych) 25 budowli klasyfikowano jako schrony, a 16 jako ukrycia²². Oględziny prowadzone przez kontrolerów NIK, przy udziale powołanych w tym celu specjalistów wykazały, że zaledwie 12% schronów i 10% ukryć było w bardzo dobrym stanie technicznym (rys. 1 i 2, s. 55). W stanie

²¹ Poddana oględzinom budowla ochronna zarządzana przez Wojewodę Pomorskiego, była stanowiskiem kierowania przeznaczonym dla administracji, a nie miejscem schronienia dla ludności cywilnej.

²² Trzy obiekty metra zostały na potrzeby przeprowadzenia oględzin zaliczone do kategorii ukryć doraźnych.

Tabela 1. Liczba miejsc w budowlach ochronnych w kontrolowanych gminach w 2022 r.

Gmina	Ludność	Liczba miejsc (w osobach):		Odsetek mieszkańców, którym zapewniono miejsca:	
		w budowlach ochronnych	w ukryciach (do doraźnego przygotowania)	w budowlach ochronnych	w budowlach ochronnych lub ukryciach
Biała Podlaska	54 379	-	25 033	-	46,0
Białystok	293 028	18 320	-	6,3	6,3
Bogatynia	21 085	-	-	-	-
Czechowice-Dziedzice	42 573	469	534	1,1	2,4
Dęblin	14 484	-	-	-	-
Elbląg	105 520	6 307	184 065	6,0	180,4
Gdynia	216 672	33 041	18 450	15,2	23,8
Giżycko	26 085	700	-	2,7	2,7
Gliwice*	171 023	-	-	-	-
Gniezno	62 672	-	29 000	-	46,3
Jarocin	45 547	-	3 569	-	7,8
Kędzierzyn-Koźle	52 705	-	-	-	-
Koluszki	22 485	-	50	-	0,2
Kołobrzeg	40 543	210	-	0,5	0,5
Krasne	12 904	-	-	-	-
Krosno	43 512	479	904	1,1	3,2
Łask	26 490	355	-	1,3	1,3
Olkusz	45 087	1 013	32 170	2,2	73,6
Ostrołęka	48 592	370	-	0,8	0,8
Ostrowiec Świętokrzyski	61 579	2 336	8 218	3,8	17,1
Rumia	46 205	-	27 430	-	59,4
Skarżysko-Kamienna	41 062	4 327	-	10,5	10,5
Skawina	42 100	-	26 299	-	62,5
Suwałki	65 999	-	40 612	-	61,5
Swinoujście	35 903	2 734	42 179	7,6	125,1**
Toruń	173 788	7 885	22 990	4,5	17,8
Wałbrzych	92 884	550	3 000	0,6	3,8
Warszawa***	1 862 345	-	-	-	64,0
Zdzieszowice	13 616	-	-	-	-
Zielona Góra	128 753	278	3 119	0,2	2,6
Żagań	22 560	-	6 017	-	26,7
Żnin	23 134	-	-	-	-

* Dane na podstawie ocen z lat 2012–2021 pozyskane ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego; w Urzędzie Miasta Gliwice powołano się na brak danych

** Dane na podstawie inwentaryzacji budowli przeprowadzonej przez PSP

*** Wg danych Urzędu, na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych w rozumieniu wytycznych SOC, natomiast w doraźnych miejscach ukrycia schronienie mogłoby znaleźć około 64% mieszkańców Warszawy

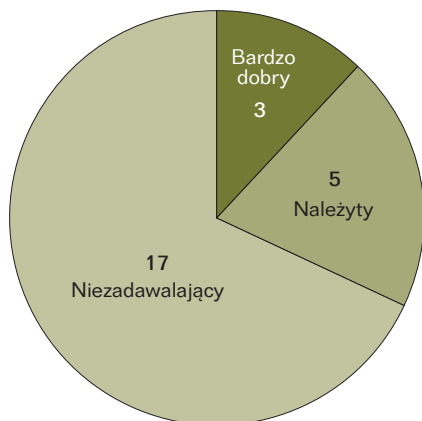
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

należyty, charakteryzującym się częściowym przygotowaniem, niewymagającym znaczących nakładów finansowych, ale jednocześnie niespełniającym warunku hermetyczności było 20% schronów.

Za częściowo przygotowane uznano siedem (37%) ukryć. Pozostałe 61% budowli poddanych oględzinom nie spełniało warunków technicznych dla schronów lub ukryć (68% schronów i 53% ukryć).

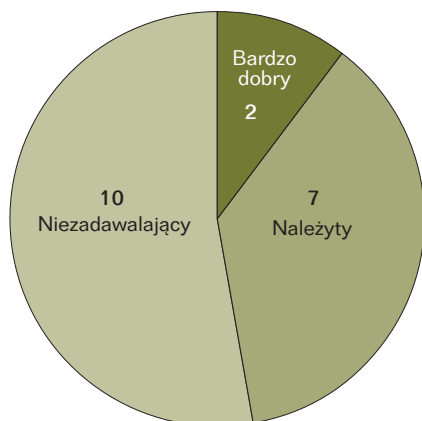


Rys 1. Stan techniczny schronów poddanych oględzinom (N=25)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Rys 2. Stan techniczny ukryć poddanych oględzinom (N=19)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Najważniejsze ustalenia z oględzin wskazują, że budowle sklasyfikowane jako schrony nie spełniały głównego wymogu dla tej kategorii, czyli były niehermetyczne z powodu braku lub nieuszczelnności drzwi, uszkodzenia lub przerwania płaszczyzn ochronnych. Zarówno w schronach, jak i w ukryciach stwierdzono przypadki zdezastawowania pomieszczeń, braku instalacji, zagruzowania lub trwałego zamknięcia wyjść ewakuacyjnych. Brakowało urządzeń filtrowentylacyjnych, a istniejące były niesprawne, niepoddawane konserwacji ani przeglądowi serwisowemu. W licznych przypadkach filtropochłaniacze, nawet jeśli były, to nie wymieniano ich od kilkunastu lat.

Zdjęcia obrazujące stan poddanych oględzinom budowli ochronnych zamieszczone zostały w Informacji o wynikach kontroli²³.

Wątpliwości dotyczące wykorzystania metra

Wyniki kontroli przeprowadzonych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim i Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy wskazują na możliwe wyłączenie obiektów metra z zasobów budownictwa ochronnego. Pierwsza linia metra od stacji A1 Kabaty do stacji A8 Wierzbno zaprojektowana została i wybudowana jako schron. Jej obiekty zostały uwzględnione jako doraźne (potencjalne) miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy w opracowanym w kwietniu 2022 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy dokumencie „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa”.

²³ <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,28928,vp,31760.pdf>>, s. 60-64.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Wojewódzkim Województwa Mazowieckiego w Warszawie wskazują jednak na nałożenie przez Wojewodę Mazowieckiego na Metro Warszawskie Sp. z o.o. obowiązków realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Działanie to budzi wątpliwości, czy obiekty te będą podlegały ochronie na mocy międzynarodowych przepisów o ochronie ludności w trakcie konfliktu zbrojnego. W konsekwencji zdecydowanemu zmniejszeniu ulegnie liczba miejsc ukrycia dostępnych dla mieszkańców Warszawy.

W toku kontroli oględzinom poddano trzy obiekty warszawskiego metra. Jeden z nich nie był – w opinii powołanych specjalistów w dziedzinie budowni ochronnych – przygotowany do pełnienia funkcji ochronnej oraz nie nadawał się do stałego lub czasowego przebywania ludzi.

Podsumowanie i wnioski

Z kontroli wynika, że oceniane jednostki nie zapewniły mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w budowlach ochronnych w razie zagrożenia. Zdaniem Izby brak wystarczających zasobów budowni ochronnych, przepisów prawa w obszarze obrony cywilnej, a także wiedzy mieszkańców o lokalizacji miejsc schronienia, zwłaszcza w kontekście trwającej wojny w Ukrainie, wymaga podjęcia pilnych wielokierunkowych prac odbudowujących system ochrony ludności cywilnej w Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała następujące wnioski *de lege ferenda* do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań, w tym zobowiązujących właściwych Ministrów – Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rozwoju i Technologii

do przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych lub zmian w obowiązującym prawie, w celu:

1. Przygotowania projektu ustawy kompleksowo regulującej problematykę obrony cywilnej oraz wprowadzenia (np. w formie odpowiednich rozporządzeń) przepisów określających: szczegółowe zasady planowania, projektowania, utrzymania budowli ochronnych oraz prowadzenia ewidencji i kontroli ich stanu technicznego oraz warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie.

2. Przygotowania projektu nowelizacji ustawy – Prawo budowlane przez wprowadzenie przepisów doprecyzowujących określone w art. 5 ust. 1 pkt 6 tej ustawy pojęcie zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej w trakcie projektowania i budowania obiektu budowlanego.

3. Przygotowania projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez wprowadzenie przepisów określających sposób uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 tej ustawy oraz wskazujących zasady i tryb uwzględniania miejsc ochronnych na etapie opracowywania i uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

4. Zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z 17 września 2019 r. w sprawie klasyfikacji rodzajów materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagane uzyskanie koncesji, przez wyłączenie z obowiązku uzyskania licencji



na obrót urządzeniami filtrowentylacyjnymi, takich urządzeń, które są wykorzystywane na potrzeby budowy przydomowych schronów²⁴.

Ponadto NIK wniosła o podjęcie działań przez:

1. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, mających na celu wykorzystanie wyników inwentaryzacji budowli ochronnych przeprowadzonej w 2022 r. przez PSP, uzupełnionej o sprawdzenie budowli pod kątem możliwości zabezpieczenia mieszkańców podczas konfliktu zbrojnego, przez przygotowanie narzędzia o charakterze zbliżonym do alertu RCB, wskazującego

mieszkańcom konkretne miejsca schronienia, co przyczyni się do eliminowania nadmiernego gromadzenia osób w jednej budowli.

2. Wojewodę Mazowieckiego i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w celu rozstrzygnięcia przeznaczenia stacji metra warszawskiego pod kątem jego ewentualnego wykorzystania jako budowli ochronnej²⁵.

KRZYSZTOF KOPEĆ
doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Kielcach

²⁴ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia ...*, op. cit., s. 21.

²⁵ Ibidem, s. 21.

Słowa kluczowe: schron, ukrycie, budowla ochronna, miejsce doraźnego schronienia, obrona cywilna, budownictwo ochronne, ochrona ludności

Bibliografia:

1. Bąk G., Szcześniak Z.: *Schrony obrony cywilnej w budynkach użyteczności publicznej*. XLIX Konferencja Naukowa KIL i WPAN i KN PZITB „Krynica 2003”. Wyd. Oficyna Wyd. PW., Warszawa 2003.
2. Maliński W., Kwiatkowski P.: *Stan budownictwa ochronnego w Polsce*, XXV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2011”, Wyd. WAT, Warszawa 2011.
3. Sobiech M., Wasilczuk J.: *Kierunki rozwoju budownictwa schronowego*. I Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna pt.: *Problemy badawcze i techniczne związane z projektowaniem, wykonawstwem i eksploatacją budowli obronnych i ochronnych*. Wyd. WAT, Warszawa, 1996.
4. Szafrąński M.: *Prawne problemy związane z budownictwem schronowym Obrony Cywilnej*, XXIV Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2010”, Wyd. WAT, Warszawa 2010.
5. Szafrąński M.: *Propozycje zasad utrzymania i finansowania budowli schronowych Obrony Cywilnej*, XXVI Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2012”, Wyd. WAT, Warszawa 2012.

6. Szcześniak Z.: *Budowle schronowe obrony cywilnej w Polsce stan dzisiejszy i kierunki rozwoju*. XXV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2011”, Wyd. WAT, Warszawa 2011.
7. Szcześniak Z.: *Kształtowanie schronów podstawowej odporności dla zadań ochrony ludności i obrony cywilnej*, Wyd. WAT, Warszawa 2015.
8. Szcześniak Z.: *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć*, XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS – 2012”, wyd. WAT, Warszawa 2012.

ABSTRACT

Shelters in Poland – Lack of Locations and New Buildings

Shelters are commonly considered the most effective protection means against weapons of mass destruction and conventional destruction weapons during war. They have also a role to play during peace, by providing protection against extreme weather conditions. However, it was only after the outbreak of the war in Ukraine when the issue of shelters and places to hide returned, which had been forgotten over the past years. Therefore, the Supreme Audit Office examined the situation of shelter construction in Poland. The audit comprised the Ministry of the Interior and Administration, the Main Headquarters of the State Fire Brigade, 16 regional offices, 16 local level offices, and 32 municipal offices. NIK made a negative assessment on the activities of the audited entities as for establishing appropriate conditions for development of shelter buildings and for ensuring an appropriate number of shelters for inhabitants in case of danger. The shelter resources in Poland are insufficient, there are no real bunkers available, nor legal provisions to regulate the area.

Krzysztof Kopeć, economic advisor, Regional Branch of NIK in Kielce

Key words: bunker, hiding, shelter, ad hoc shelters, civil defence, protection of inhabitants