



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LKI.410.006.02.2023

gen. brygadier Andrzej Bartkowiak
Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
ul. Podchorążych 38
00-463 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa (dalej: KG PSP lub Komenda).
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant), a także Szefem Obrony Cywilnej Kraju ¹ (dalej: Szef OCK) był gen. brygadier Andrzej Bartkowiak.
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 dnia zakończenia czynności kontrolnych) ² z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marcin Sudół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/44/2023 z 3 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4, 826)

¹ Do 22 kwietnia 2022 r. – z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.). Zgodnie z art. 823 pkt 2 tej ustawy utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.). W konsekwencji utraciły moc wszystkie jej przepisy dotyczące obrony cywilnej, w tym te odnoszące się do Szefa OCK.

² Czynności kontrolne w Komendzie zakończono 6 czerwca 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Komendzie zapewniono warunki, w szczególności odpowiednią strukturę organizacyjną, umożliwiającą realizację zadań w zakresie obrony cywilnej, w tym zagadnień związanych z budownictwem ochronnym. W latach objętych kontrolą na potrzeby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵, przygotowywano i przekazywano informacje dotyczące obrony cywilnej, w tym spraw budownictwa ochronnego. O problematyce obrony cywilnej i jej optymalnym modelu Szef OCK informował również Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Komendant (wcześniej pełniąc również funkcję Szefa OCK) podejmował inicjatywy dotyczące kompleksowego uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego kwestii obrony cywilnej. W Komendzie przygotowano projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie. Projekty te w 2019 r. przekazane zostały do MSWiA. Po wstrzymaniu prac legislacyjnych nad ww. projektem ustawy Komendant uczestniczył w opiniowaniu kolejnych projektów aktów prawnych odnoszących się do budowli ochronnych.

W latach 2020-2022 Szef OCK przekazywał odpowiednim organom oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce⁶. Na potrzeby przygotowania tych ocen Komendant nie zapewnił jednak kompletnych oraz w pełni zweryfikowanych danych dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności. W odniesieniu do budowli ochronnych oceny te zawierały wyłącznie dane w skali kraju. Nie dokonywano w nich natomiast oceny w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych w województwach⁷, powiatach czy gminach, chociaż to Komendant jako Szef OCK miał sprawować – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw – nadzór nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania.

Komendant nie dysponował budowlami ochronnymi na potrzeby realizacji zadań Komendy w sytuacji kryzysowej. Przewidziano jednak miejsca doraźnego schronienia dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych KG PSP. Założono, że ciągłość działania Stanowiska Kierowania KG PSP można zapewnić w oparciu o dowolną jednostkę organizacyjną PSP z dostępem do sieci OST 112⁸, przy wsparciu mobilnego węzła łączności.

Na jesieni 2022 r. PSP przeprowadziła inwentaryzację budowli ochronnych. Wyniki tej inwentaryzacji zaprezentowano m.in. w *Raporcie dot. budowli ochronnych*⁹, w którym zwrócono uwagę m.in. na brak możliwości precyzyjnego wskazania budowli ochronnych w podziale na schrony lub ukrycia oraz stwierdzenia, czy dany obiekt spełni funkcję ochronną dla ludności w trakcie konfliktu zbrojnego. Dokonana

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: MSWiA.

⁶ Oceny sporządzane na podstawie § 2 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850;) – dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK oraz § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1911, ze zm.) Oba rozporządzenia zostały uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

⁷ Za wyjątkiem sporządzonej w 2022 r. *Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.*, która zawierała dane dotyczące budownictwa ochronnego odnoszące się do województw.

⁸ Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112.

⁹ W podtytule: Raport podsumowujący pierwszy etap inwentaryzacji miejsc doraźnego schronienia, w tym budowli ochronnych pełniących rolę osłony przed m.in. ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi.

przez NIK analiza tego raportu wykazała różnice w zawartych w nim danych w zakresie m.in. liczby zinwentaryzowanych obiektów.

Komendant, pełniąc funkcję Szefa OCK, nie podawał do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego, pomimo że takie zalecenie wynikało z § 69 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą organizacja wewnętrzna i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Komendy zostały określone w regulaminach organizacyjnych KG PSP¹². Zgodnie z nimi, w okresie od 7 czerwca 2016 r. do 1 października 2021 r., wykonywanie zadań z zakresu ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w zakresie powierzonym Komendantowi/Szefowi OCK należało do podstawowych zadań Biura do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej¹³. Do zadań tego biura należało m.in. opracowywanie kierunków działań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz przedkładanie ich do zatwierdzenia Komendantowi/Szefowi OCK; opracowanie Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej i przedłożenie go do akceptacji Komendanta/Szefa OCK; opiniowanie planów obrony cywilnej; przygotowywanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców w uzgodnieniu z Komendantem/Szefem OCK; określanie założeń do ewakuacji ludności i mienia na wypadek zagrożeń nadzwyczajnych¹⁴; ocena stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin i przedkładanie wniosków Komendantowi/Szefowi OCK¹⁵; analizowanie realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej; opracowywanie, na potrzeby Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, informacji dotyczących obrony cywilnej. Od 1 października

¹⁰ Obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r. Dalej: wytyczne Szefa OCK.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² W załączniku nr 1 do zarządzeń: Nr 2 z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGSPSP poz. 7, ze zm.; dalej: regulamin z 2016 r. – obowiązywał od 7 czerwca 2016 r. do 1 czerwca 2020 r.); Nr 4 z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz zakresu czynności zastępców Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz zakresu spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGSPSP poz. 11, ze zm.; dalej: regulamin z 2020 r. – obowiązywał od 1 czerwca 2020 r. do 1 października 2021 r.); Nr 16 z dnia 30 września 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz zakresu czynności zastępców Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGSPSP poz. 19; dalej: regulamin z 2021 r. – obowiązuje od 1 października 2021 r.; wg stanu na 12 kwietnia 2023 r.).

¹³ Zgodnie z § 12 regulaminów organizacyjnych z 2016 r. i 2020 r.

¹⁴ Od 7 czerwca 2016 r. do 1 czerwca 2020 r.: określanie założeń do ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

¹⁵ Od 7 czerwca 2016 r. do 1 czerwca 2020 r.: dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin i przedkładanie wniosków Komendantowi/Szefowi OCK.

2021 r. zadania z zakresu ochrony ludności, w tym obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w zakresie powierzonym Komendantowi lub Szefowi OCK należały do Biura Ochrony Ludności¹⁶. Do zadań tego biura należało m.in. opracowywanie kierunków działań w zakresie ochrony ludności; analizowanie realizacji zadań obrony cywilnej przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego; przygotowywanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców oraz ich opiniowanie; opracowywanie dokumentów z zakresu ochrony ludności w tym obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego powierzonych Komendantowi/Szefowi OCK; podejmowanie inicjatyw organizacyjno-technicznych w obszarze funkcjonowania ochrony ludności; koordynacja ewidencji podmiotów i zasobów na rzecz ochrony ludności.

Po 23 kwietnia 2022 r., tj. po wejściu w życie *ustawy o obronie Ojczyzny* i usunięciu z porządku prawnego centralnego organu administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej (Szefa OCK), Komendant nie wprowadził nowego regulaminu organizacyjnego Komendy ani nie zmienił obowiązującego. Komendant wyjaśnił: *(...) do czasu wejścia w życie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, która ureguluje obszar obrony cywilnej w Polsce, uznano, że zmiany takie będą miały charakter przejściowy. Przesłaniem do tego jest również fakt, że w związku z utrwalonym latami porządkiem prawnym w dziedzinie obrony cywilnej w bieżącej działalności Komendy Głównej PSP, nadal część zadań powiązanych z obroną cywilną i funkcją Szefa Obrony Cywilnej Kraju jest realizowana. Proces zmiany regulaminu organizacyjnego KG PSP został przesunięty w związku z procedowanym projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej i koniecznością uwzględnienia zadań wynikających z tej ustawy.*

W regulaminach organizacyjnych obowiązujących w okresie objętym kontrolą żadnej komórce organizacyjnej Komendy nie przypisano wprost zadań związanych z tworzeniem warunków rozwoju budownictwa ochronnego oraz nadzorem nad realizacją wytycznych Szefa OCK. Komendant podał, że wynikało to z tego, że w przepisach określających jego zadania (tj. w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁷ oraz ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁸) nie wymieniono zadania tworzenia warunków do rozwoju budownictwa ochronnego. Podkreślił, że wszystkie komórki organizacyjne Komendy realizowały, zgodnie z jej regulaminem organizacyjnym, każda w zakresie swojego działania, zadania pozostające we właściwości Komendanta oraz określone w obowiązujących przepisach dla Szefa OCK.

Ponadto Komendant podał, że: *(...) Prezes Rady Ministrów powierzył Komendantowi Głównemu PSP zadania przypisane Szefowi Obrony Cywilnej Kraju, przy czym nie nadał mu stosownych uprawnień. Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Państwowej Straży Pożarnej i Obrony Cywilnej Kraju (jest upoważniony do dysponowania środkami finansowymi przeznaczonymi na obronę cywilną), a dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy obrony cywilnej. Stąd po 1997 roku obrona cywilna miała charakter wyłącznie zadaniowy. Wytyczne KG PSP/SOCK z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r. uwzględniły Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, ponieważ nie mając charakteru militarnego, był (i jest) dostosowany do wykonywania zadań obrony cywilnej. (...) przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie były skorelowane z przepisami ustawy Prawo budowlane, ustawami samorządowymi*

¹⁶ Zgodnie z § 11 regulaminu z 2021 r.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2057.

(o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) czy ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Ponadto w przepisach prawa nie określono „zadań związanych z tworzeniem warunków do rozwoju budownictwa ochronnego”, a punktem odniesienia do budowli ochronnych jest prawo budowlane i jego przepisy wykonawcze. W związku z tym wyżej wskazane zadanie nie zostało ujęte w regulaminach organizacyjnych (w okresie objętym kontrolą) w żadnej komórce organizacyjnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, a co za tym idzie w zakresach czynności funkcjonariuszy i pracowników cywilnych KG PSP. (...) Kwestie związane z ochroną ludności, w tym zadaniami obrony cywilnej ujmowane były w zakresach czynności funkcjonariuszy i pracowników Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, później Biura Ochrony Ludności, ale także innych biur Komendy Głównej PSP. Odnosząc się do kwestii „nadzoru nad realizacją” wdrożonych wytycznych (które miały charakter doraźny z uwagi na brak właściwych i oczekiwanych regulacji dot. ochrony ludności, w tym zadań obrony cywilnej, a także nie stanowiły źródła powszechnie obowiązującego prawa)¹⁹ należy wskazać „ograniczone” uprawnienia Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Niezależnie od powyższego KG PSP/SOCK podejmował działania na rzecz budownictwa ochronnego, np. opracowując „Koncepcję kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”, która została przekazana do MSWiA i zatwierdzona w latach poprzedzających kontrolę. Kluczowym wnioskiem koncepcji była konieczność wprowadzenia systemowego uregulowania budownictwa ochronnego w Polsce, poprzez wejście w życie ustawy o ochronie ludności i rozporządzenia regulującego wymagania dla budowli ochronnych na bazie kierunków przyjętych przez członków Zespołu (m.in. przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz przedstawiciele nauki z Wojskowej Akademii Technicznej). Wniosek ten jest realizowany do dziś, czego dowodzi procedowany projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (UD432). (...). Podkreślenia wymaga, że sprawy obrony cywilnej są dalej realizowane, ponieważ potencjał Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczy zapewnia realizację zadań obrony cywilnej w sposób adekwatny do występujących potrzeb i zgodnie z międzynarodowym prawem humanitarnym oraz Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności.

(akta kontroli str. 5-7, 24, 27-28, 58, 65)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. sprawami związanymi z obszarem ochrony ludności zajmowały się wszystkie biura Komendy, wg merytorycznej właściwości, przy wiodącej roli Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (od 1 października 2021 r. – Biuro Ochrony Ludności). W komórce tej problematyką ochrony ludności zajmowali się wszyscy jego pracownicy, a zagadnieniami dotyczącymi budowli ochronnych – głównie cztery osoby²⁰. Każda z nich ukończyła uczelnię kształcąca kadrę pożarniczą oraz miała co najmniej 25-letnie doświadczenie w służbie pożarniczej. Ponadto większość z nich odbyła studia podyplomowe/szkolenia związane z obroną cywilną. Po 22 kwietnia 2022 r. sprawami związanymi z obszarem ochrony ludności zajmowały się wszystkie biura Komendy, wg merytorycznej właściwości, przy wiodącej roli Biura Ochrony Ludności.

(akta kontroli str. 58, 92-103, 1218, 1225-1226, 1265-1270, 1500-1503)

Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, Szef OCK był obowiązany do inicjowania, przygotowywania, wydawania i opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej.

¹⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 1999 r. IV SA 827/97.

²⁰ Z czego jedna w całym tym okresie, jedna – od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2020 r., jedna – od 1 czerwca 2020 r. do 7 listopada 2021 r., jedna – od 1 stycznia 2020 r. do 17 lipca 2020 r.

W latach objętych kontrolą Komendant, do 22 kwietnia 2022 r. jako Szef OCK, wydał akty normatywne ustalające ogólne zasady realizacji zadań obrony cywilnej, w tym odnoszące się do kwestii budowli ochronnych, tj.:

- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 września 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r.;
- wytyczne Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r.

W wyżej wymienionych wytycznych Szef OCK wskazał, że należy weryfikować na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejące oraz ujęte w dokumentach planistycznych zasoby budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń.

Do 22 kwietnia 2022 r. obowiązywały także m.in. wytyczne Szefa OCK z dnia 4 grudnia 2018 r., określające zalecenia odnośnie do postępowania z zasobami ww. budownictwa. Po tym terminie, w związku z brakiem uprawnień do wydania regulacji w tym zakresie, Komendant nie ustalał ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej, w tym odnoszących się do kwestii budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 58, 66-69, 854-947, 960-966, 1218, 1227-1229, 1539, 1548-1549)

Pod koniec 2015 r. w celu uporządkowania kompetencji i zadań wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów przewidzianych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w Komendzie zainicjowano prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej²¹. Zadanie opracowania ww. projektu ustawy powierzono powołanemu w lutym 2016 r. Zespołowi do spraw przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej²². W ramach prac nad tym projektem ustawy opracowano w Komendzie także szereg projektów rozporządzeń (w tym rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie), które wraz z projektem ustawy przekazano do MSWiA. Za bezpośrednie opracowanie projektu ww. ustawy i aktów wykonawczych do niej, odpowiedzialni byli funkcjonariusze i pracownicy cywilni Komendy. Pod koniec sierpnia 2019 r. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej uzyskał negatywną opinię Centrum Analiz Strategicznych wraz rekomendacją do wstrzymania procedowania nad tym projektem. W listopadzie 2019 r. do Komendy wpłynęła korespondencja z MSWiA o podjęciu decyzji o czasowym wstrzymaniu prac nad projektem tej ustawy. Ostatecznie prace te nie były kontynuowane.

(akta kontroli str. 58, 67-68, 197-359, 1219, 1231-1233, 1650-1651)

Kolejny projekt ustawy – o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej²³ był wspólną inicjatywą Komendy i MSWiA. Przedstawiciele tych urzędów przygotowywali poszczególne części/fragmenty tego projektu samodzielnie lub wspólnie. Następnie poddawano je weryfikacji, ocenie i opiniowaniu, aż do momentu uzyskania jednolitego stanowiska. Uzgodnienia tego projektu odbywały się m.in. drogą elektroniczną, telefoniczną oraz w trakcie spotkań roboczych, przy wsparciu, np. Interdyscyplinarnego Zespołu Badawczego. Na późniejszym etapie prac nad tym projektem ustawy, Komendant powołał Zespół do udziału w pracach legislacyjnych

²¹ Numer z wykazu prac legislacyjnych – UD24 (wcześniejszy – UD345).

²² Decyzja nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 4 lutego 2016 r. w sprawie powołania zespołu do spraw przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

²³ Numer z wykazu prac legislacyjnych – UD432.

projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej²⁴. Do zadań Zespołu należała m.in. analiza, opracowanie i przygotowanie propozycji stanowiska Komendanta wobec uwag zgłaszanych do projektu ustawy, w zakresie właściwości PSP oraz przygotowanie projektów aktów wykonawczych do tego projektu (w dniu 19 maja 2023 r. do MSWiA przekazano osiem takich projektów²⁵). Komendant na bieżąco dysponował wiedzą o aktualnym etapie procedowania projektu ustawy.

(akta kontroli str. 68-69, 968-970, 1233-1235, 1293-1338)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Komendant, opiniował i uzgadniał roczne i wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej opracowywane przez wojewodów – szefów obrony cywilnej województw. W tym okresie do Komendy nie wpłynęły do zaopiniowania inne akty normatywne dotyczące obrony cywilnej. Po 22 kwietnia 2022 r., oprócz prac nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, Komendant opiniował:

- projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa – projekt został przygotowany w 2022 r. przez MSWiA; w styczniu 2023 r. zastępca Komendanta zgłosił szereg uwag do tego projektu, w tym odnoszące się do budowli ochronnych, np. zmiany redakcyjne dotyczące schronów, ukryć doraźnego i obiektów zbiorowej ochrony; Komendant wyjaśnił, że przesłankami zainicjowana prac nad projektem tego rozporządzenia mogły być m.in. wnioski przekazywane do MSWiA w ramach ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz to, że projekt w tym zakresie został przygotowany wcześniej jako projekt aktu wykonawczego do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej;
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁶ – projekt ten zakładał m.in. dodanie definicji przydomowego schronu i przydomowego ukrycia doraźnego, wprowadzenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i przydomowe ukrycia doraźne; w odpowiedzi na pismo od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego²⁷, w październiku 2022 r. Komendant dwukrotnie przekazał uwagi do projektu²⁸; ponadto trzykrotnie²⁹ odnosił się, na wniosek MSWiA, do kolejnych wersji ww. projektu; zgłoszone uwagi dotyczyły ochrony przeciwpożarowej; w uzasadnieniu tego projektu, w kontekście wprowadzenia ułatwień dla tworzenia przydomowych schronów, odwołano się do raportu opracowanego w Komendzie wskazującego na niski procent ludności kraju, która mogłaby skorzystać z budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 58, 66-67, 104-196, 971, 1167-1214, 1539-1540, 1549-1550)

Żaden z aktów normatywnych przygotowanych, wydanych i opiniowanych przez Szefa OCK/Komendanta w okresie objętym kontrolą nie dotyczył kwestii zasad udzielania ludności informacji o tym, gdzie znajdują się najbliższe budowle ochronne oraz zasad ponoszenia kosztów utrzymania tego typu obiektów. Komendant

²⁴ Decyzją nr 72 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 10 grudnia 2022 r. w sprawie powołania zespołu do udziału w pracach legislacyjnych projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej.

²⁵ Stan na 23 maja 2023 r.

²⁶ Numer z wykazu prac legislacyjnych – UD427.

²⁷ Działającego z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii.

²⁸ Uzupelnione o uwagi Biura Przeciwdziałania Zagrożeniom Komendy.

²⁹ Za pismami ze stycznia, lutego i kwietnia 2023 r.

wyjaśnił: (...) Zakres przedmiotowy dotyczący sposobu udzielania ludności informacji o tym, gdzie znajduje się najbliższe w okolicy miejsce schronienia w budowlach ochronnych, zawarty został w § 27 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Natomiast w § 1 wytycznych określono, że planowanie i realizowanie budowli dla ludności powinno odbywać się w ramach środków własnych inwestora. Analogiczne zapisy zostały zawarte w opracowanym przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie (...).

(akta kontroli str. 1218, 1229-1230)

Odnosząc się do uregulowań ustawowych dotyczących organizacji i zadań obrony cywilnej odpowiadających współczesnym potrzebom w zakresie ochrony ludności, Komendant zwrócił uwagę na uwarunkowania społeczno-gospodarczo-historyczne obrony cywilnej, tj. transformację obrony cywilnej (zasadniczo od 1997 r.), jej przekształcenie z charakteru militarnego na zadaniowy, m.in. poprzez „ucywilnienie” wszystkich jej struktur, przeniesienie odpowiedzialności za jej funkcjonowanie od Ministra Obrony Narodowej do Ministra SWiA³⁰. Wskazał przykłady, kiedy obowiązujące wówczas prawo nie było praktycznie stosowane, a obrona cywilna realizowana przez struktury cywilne państwa otrzymała już charakter zadaniowy, np. przekazanie gminom z dniem 1 stycznia 1992 r. przez ówczesnych wojewodów majątku budżetu państwa będącego w posiadaniu „terenowych” ochotniczych straży pożarnych wchodzących w skład „zgrupowania jednostek ratowniczych obrony cywilnej”; ochrona przeciwpożarowa stała się już w 1991 r. zadaniem własnym gminy, nadzorowanym przez ówczesnego komendanta rejonowego PSP. Wyjaśnił: (...). *Bezsprzecznym faktem jest obecnie brak ustawowego uregulowania organizacji systemu ochrony ludności i jego zadań, gdzie organy i zasoby tej ochrony funkcjonujące w czasie pokoju powinny realizować zadania obrony cywilnej w stanach nadzwyczajnych lub w czasie wojny, co zapewniłoby im dodatkową ochronę przez prawo międzynarodowe. Jest to nowoczesne i innowacyjne podejście, które nie tworzy odrębnego systemu wraz z powieleniem struktur zarządczo-dowódczych i wykonawczych, lecz opiera się i dostosowuje istniejący, wysoce sprawny i sprawdzony (w warunkach rzeczywistych katastrof czy klęsk żywiołowych) krajowy system ratowniczo-gaśniczy, stanowiący integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (skupia on jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, stráže, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych). W obecnych warunkach jest to jedyny system, zapewniający potencjał gwarantujący realizację zadań obrony cywilnej w sposób realny i zgodny z międzynarodowym prawem humanitarnym oraz Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności (systemem utworzonym w 2001 r. w celu koordynacji pomocy ratowniczej i humanitarnej na wypadek katastrof naturalnych i wynikających z działalności człowieka, których skala lub charakter przekracza możliwości reagowania kraju dotkniętego). (...). Komendant wskazał potencjał podmiotów tworzących krajowy system ratowniczo-gaśniczy, które w jego opinii realizują dziś zadania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w sposób daleko bardziej zaawansowany, uwzględniający natychmiastową reakcję sił i środków adekwatnych do rzeczywistej skali i rodzaju zagrożenia, a tym samym wykraczający poza zadania obrony cywilnej określone w konwencjach. Jako przykład przeniesienia ciężaru realizacji zadań obrony cywilnej i pomocy humanitarnej na PSP i OSP wskazał liczbę interwencji PSP związanej z udzielaniem pomocy humanitarnej w ramach realizacji zadań związanych z obroną cywilną (związaną w dużej mierze z udzielaną pomocą*

³⁰ Stan na 17 kwietnia 2023 r.

ludności w wyniku wybuchu wojny na Ukrainie)³¹. Dodatkowo Komendant wyjaśnił, że od ponad dwóch lat trwa zmiana strategicznych kierunków działania ochrony przeciwpożarowej oraz obrony cywilnej zgodnie z kierunkami przyjętymi w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP (m.in. doprowadzono do znaczącego uproszczenia funkcjonowania służb i administracji publicznej w obszarze obrony cywilnej); Komenda prowadziła działania zmierzające do systemowego uregulowania kwestii obrony cywilnej (m.in. powołano w Komendzie Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, obecne Biuro Ochrony Ludności)³²; od 2020 r., we współpracy z Departamentem Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA, Komenda podjęła szereg prac zmierzających do powstania systemowych uregulowań prawnych.

(akta kontroli str. 8, 10-16)

W związku z m.in. pracami nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej i aktami wykonawczymi do niego dokonano porównania uregulowań ustawowych dotyczących organizacji i zadań obrony cywilnej obowiązujących w innych państwach, zwłaszcza europejskich. W tym celu Komendant wystosował zapytania do Dyrektorów Generalnych ds. Ochrony Ludności państw członkowskich Unii Europejskiej³³ o:

- organizację medycznej pomocy przedszpitalnej, a zwłaszcza roli straży pożarnej w systemie ratownictwa medycznego (w sierpniu 2022 r.);
- zidentyfikowanie sprzętu, w jaki powinien być wyposażony personel obrony cywilnej, który w czasie wojny ma wykonywać zadania zdefiniowane w Protokole Dodatkowym I do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. oraz czy określono w obowiązujących przepisach lub normatywach, kto dokonuje zakupu, odpowiada za magazynowanie i wydanie tego wyposażenia personelowi obrony cywilnej (w lutym 2023 r.).

Ponadto we wrześniu i październiku 2022 r. delegacja Komendy zapoznawała się m.in. odpowiednio z organizacją, funkcjonowaniem i wyposażeniem służby rumuńskiego ratownictwa medycznego oraz infrastrukturą schronu przeciwlotniczego w Helsinkach.

(akta kontroli str. 58, 69-70, 360-376, 1218-1219, 1230-1231, 1271-1292)

Odnosząc się do podejmowania na szczeblu Szefa OCK prób przełożenia na przepisy prawa krajowego obowiązku przygotowania i organizowania budowli ochronnych wynikającego z art. 61 lit. a pkt (iii) Protokołu I Konwencji genewskiej, a także unormowania definicji budowli ochronnej Komendant wyjaśnił: *Celem działań podejmowanych przez kolejnych Komendantów Głównych Państwowej Straży Pożarnej/Szefów Obrony Cywilnej Kraju było kompleksowe uregulowanie kwestii ochrony ludności, w tym zadań obrony cywilnej w akcie prawnym rangi ustawowej*. Dodał, że uporządkowaniu kompetencji i zadań wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów przewidzianych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej miały służyć rozpoczęte po raz kolejny w 2015 r. prace nad nowym projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej i opracowane do niej projekty aktów wykonawczych (m.in. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich

³¹ Luty '22 – 1275, marzec '22 – 12772, kwiecień '22 – 4758, maj '22 – 2460, czerwiec '22 – 1479, lipiec '22 – 1114, sierpień '22 – 938, wrzesień '22 – 665, październik '22 – 547, listopad '22 – 458, grudzień '22 – 374, styczeń '23 – 309, luty '23 – 251, marzec '23 – 261, kwiecień '23 – 40 [Źródło: System Wspomagania Decyzji PSP].

³² Komendant zwrócił uwagę, że postrzeganie kwestii bezpieczeństwa uległo diametralnej zmianie w sytuacji zaistnienia pandemii Covid-19, zagrożenia hybrydowego na granicy z Białorusią czy pełnoskalowego konfliktu zbrojnego rozpoczętego przez Federację Rosyjską przeciwko demokratycznej Ukrainie i wywołanym kryzysem humanitarnym.

³³ Do 24 w lipcu 2022 r. i do 25 w lutym 2023 r.

usytuowanie i użytkowanie, w którym zdefiniowano budowlę ochronną). Komendant wyjaśnił również, że działania ówczesnego Szefa OCK ukierunkowane były na zmianę w ustawie Prawo budowlane³⁴, tj. dodanie w art. 29 (odnoszącym się do obiektów, do których nie stosuje się decyzji o pozwoleniu na budowę, a wymagają zgłoszenia) punktu dotyczącego przydomowych budowli ochronnych³⁵ oraz powierzchni części podziemnej do 50 m², służących ochronie przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych lub innych nadzwyczajnych zagrożeń. Nadmieniał, że od początku 2020 r. rozpoczęto prace nad założeniami do nowych projektów aktów prawnych, których celem będzie m.in. uregulowanie spraw związanych z obroną cywilną i jej zadaniami, w zakresie także zadań wynikających z protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich. Wskazał, że Komendant/Szef OCK uczestniczył w przygotowaniu projektów przepisów do ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (UD432) wraz z projektami regulacji do nich. Nadmieniał, że ww. ustawą zostanie stworzony Państwowy Fundusz Ochrony Ludności, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych, a środki funduszu przeznacza się na finansowanie lub dofinansowanie przez podmioty ochrony ludności zadań z zakresu ochrony ludności, w tym na: budowę, modernizację i utrzymanie schronów oraz dostosowanie budowli spełniających warunki zapewnienia ukrycia przeznaczonego do ochrony ludności przed zagrożeniem zewnętrznym.

(akta kontroli str. 8, 16-18)

W zakresie treści § 5 wytycznych Szefa OCK³⁶, tj. zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności Komendant wyjaśnił, że ww. zalecenie sformułowano w oparciu o informacje z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, w związku z opracowywaniem *Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce*.

(akta kontroli str. 8, 18-23)

Odnosząc się do przywołania w wytycznych Szefa OCK przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁷ (w szczególności w § 6 tych wytycznych) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁸, Komendant wyjaśnił: *zawarto odwołanie do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż ten przepis prawa materialnego wskazuje na konieczność uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Ponadto wskazuje się, że cytowane powyżej wytyczne wskazują jedynie potrzebę „uwzględnienia planowania miejsc w budowlach ochronnych...”. Nadmieniał, że: (...) wydane wytyczne nie są jednak aktem prawnym zobowiązującym adresata do bezwzględnego ich przestrzegania, a stanowią jedynie ukierunkowanie, aby sprawnie można było realizować zadania. Dodatkowo należy wskazać, że istotą*

³⁴ Jako uzupełnienie do procedowanego wówczas projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz przygotowanego projektu rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie.

³⁵ Schronów i ukryć o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz powierzchni części podziemnej do 50 m², służących ochronie przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych lub innych nadzwyczajnych zagrożeń.

³⁶ „W granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności”.

³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

większości obiektów służących obronności i bezpieczeństwu państwa jest ich niejawność lub brak pełnej jawności.

(akta kontroli str. 8-9, 19)

Odnosząc się do wymagań postawionych wobec szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w związku z wydaniem wytycznych Szefa OCK, Komendant podał: *W dniu 10 grudnia 2018 r. oraz 13-14 grudnia 2018 r. w siedzibie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie odbyły się narady Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dyrektorami oraz przedstawicielami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich w trakcie, których przekazano informację o opracowaniu przedmiotowych Wytycznych określających zalecenia odnośnie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego oraz ich publikacji na stronie ock.gov.pl. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie miał delegacji prawnej do określenia zasad ich wdrożenia i narzędzi prawnych do egzekwowania działań terenowych organów obrony cywilnej w tym zakresie.*

Zgodnie z art. 17 ust. 1, ust. 4 pkt 3 i ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Szef Obrony Cywilnej Kraju był centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Zgodnie z ust. 4 pkt 3 i ust. 5 ww. art. do zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju należało odpowiednio koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej. Natomiast z art. 17 ust. 5 tej ustawy wynikały uprawnienia Szefa Obrony Cywilnej Kraju do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów. W świetle przytoczonych przepisów Szef OCK miał umocowanie do określenia sposobu wdrożenia ww. wytycznych i weryfikowania działań terenowych organów obrony cywilnej w tym zakresie.

Komendant wyjaśnił: *Zadania i kompetencje Szefa Obrony Cywilnej Kraju wynikające z art. 17 ust. 4 pkt 3 i ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ust. 8 zostały uszczegółowione i dookreślone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, w którym określono zakres sprawowania tej kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej. Z przepisów tych nie wynika możliwość sprawowania władczego nadzoru przez SOCK nad terenowymi organami OC w zakresie prowadzenia ewidencji budowli ochronnych w tym wyegzekwowania prowadzenia ewidencji budowli ochronnych oraz pozyskiwania z nich danych od organów szczebla gminy.*

(akta kontroli str. 58-59, 70, 1223, 1260-1262)

Komendant podejmował inicjatywy w zakresie uregulowania w przepisach prawa zasad dotyczących obrony cywilnej poprzez:

- działalność powołanego przez Komendanta Zespołu do spraw przeglądu i analizy obowiązujących przepisów prawa z zakresu ratownictwa i ochrony ludności³⁹ – w sprawozdaniu z prac tego zespołu wskazano na brak odrębnej ustawy regulującej obszar obrony cywilnej w Polsce; wyniki pracy tego zespołu oraz m.in. propozycję kierunkowych rozwiązań w zakresie zmian systemowych dotyczących ochrony ludności i ratownictwa Komendant przedstawił w maju 2020 r. kierownictwu Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania MSWiA;
- działalność powołanego, na wniosek Komendanta, przez Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego w 2020 r. Interdyscyplinarnego Zespołu

³⁹ Decyzja nr 26 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 9 marca 2020 r.

Badawczego – zespół przedstawił zmiany i propozycje kierunkowych rozwiązań do uwzględnienia w projekcie przyszłych, systemowych regulacji prawnych;

- współuczestniczenie Komendy w pracach nad projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej oraz ustawy o ochotniczych strażach pożarnych.

(akta kontroli str. 379-380, 383-395, 1219, 1236-1238)

W okresie objętym kontrolą odzwierciedleniem inicjowanej przez Szefa OCK/Komendanta działalności naukowo-badawczej dotyczącej obrony cywilnej były:

- działalność powołanego przez Komendanta w 2020 r. Zespołu do spraw przeglądu i analizy obowiązujących przepisów prawa krajowego i międzynarodowego z zakresu ratownictwa i ochrony ludności;
- działalność powołanego Interdyscyplinarnego Zespołu Badawczego, związana m.in. z organizowaniem konferencji, warsztatów szkoleniowych związanych z ochroną ludności, obroną cywilną, inicjatywą do przeprowadzenia programu badawczego *Jednostki samorządu terytorialnego w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności – współpraca z terenową administracją rządową*, zapewnieniem możliwości konsultacji kwestii prawnych dotyczących ochrony ludności, wykorzystywaniem wystąpień oraz wniosków z ww. konferencji i prowadzonych badań w ramach prac m.in. nad projektami ustawy o ochotniczych strażach pożarnych i ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej;
- zaangażowanie (jako lider merytoryczny reprezentowany przez Szkołę Główną Służby Pożarniczej) w procesie tworzenia projektu pn. *Opracowanie założeń zintegrowanego systemu gromadzenia i przetwarzania wiedzy ratowniczej dla faz: przygotowania, zapobiegania, reagowania i odbudowy, na potrzeby ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności*⁴⁰. Celem projektu jest stworzenie oraz weryfikacja w pilotażu zbioru narzędzi służących do realizacji zadań ratowniczych o charakterze kryzysowym;
- prowadzone od maja 2022 r. do września 2022 r. badanie w oparciu o metody obserwacji i wywiadu w trakcie udziału w spotkaniach konsultacyjnych prowadzonych w urzędach wojewódzkich, starostwach, urzędach miast i gmin, komendach wojewódzkich/powiatowych PSP, których celem było pozyskanie informacji niezbędnych w procesie zmian obowiązującego stanu prawnego w zakresie ochrony ludności, w tym obrony cywilnej i ratownictwa;
- organizowanie/współorganizowanie konferencji, warsztatów, szkoleń w zakresie m.in. ochrony ludności, obrony cywilnej;
- przedsięwzięcia na rzecz ochrony dóbr kultury w ramach działań podejmowanych przez powołaną przez Komendanta Radę Ochrony Dóbr Kultury⁴¹ oraz współpracę z Centrum Szkolenia Ochrony Ludności i Dóbr Kultury w Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej;
- sporządzenie w 2020 r. *Analizy realizacji zadań na rzecz ochrony przeciwpożarowej i KSRG*⁴² przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu na bazie informacji od 331 jednostek samorządu terytorialnego

⁴⁰ Wg stanu na 16 maja 2023 r., projekt otrzymał decyzję Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w sprawie przyznania środków finansowych.

⁴¹ Organ opiniodawczo-doradczy do zadań którego należy formułowanie opinii, wniosków, rekomendacji mających na celu m.in. uzyskanie optymalnego poziomu ochrony w przypadku wystąpienia zdarzeń zagrażających dziedzictwu kulturowemu. W skład Rady weszli m.in. przedstawiciele jednostek organizacyjnych PSP, w tym Komendy.

⁴² Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

dotyczących podejmowanych działań na rzecz i w ramach funkcjonowania na obszarze powiatu i miast na prawach powiatu KSRG⁴³;

- przeprowadzenie w 2020 r. na potrzeby wewnętrzne *Analizy użytkowej zasobów IT* opisującej wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonujących rozwiązań informatycznych oraz ich wpływ na efektywność pracy i skutkującą m.in. dostarczeniem rozwiązań adekwatnych do realizowanych w Komendzie zadań (np. program do inwentaryzacji miejsc doraźnego schronienia, w tym budowli ochronnych);
- pozyskanie w 2021 r. od wojewodów informacji w zakresie systemów/programów teleinformatycznych możliwych do użycia w sytuacjach zagrożeń.

(akta kontroli str. 59, 70-80, 377-398, 411-414, 1219-1220, 1241-1251, 1462-1489)

Problemy i trudności systemowe związane z realizacją zadań dotyczących przygotowania i organizowania budowli ochronnych (tj. brak regulacji prawnych dotyczących przygotowania budowli ochronnych) bezpośrednio wskazywane były w sporządzanych w Komendzie *Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019-2021* (dodatkowo wnioski z tych ocen w powyższym zakresie przywoływano w sprawozdaniach z działalności Szefa OCK⁴⁴). O zidentyfikowanych problemach i trudnościach informowano podmioty, którym zostały przekazane ww. opracowania (zagadnienia te zostały szerzej opisane w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 654, 692, 719, 1219, 1238-1241)

Szef OCK, zgodnie z § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, opracowywał i przekazywał informacje dotyczące obrony cywilnej na potrzeby:

- MSWiA: m.in. w ocenach przygotowań w zakresie ludności i obrony cywilnej w Polsce; w sprawozdaniach z działalności Szefa OCK oraz m.in. w pismach z: 12 maja 2020 r. i 17 marca 2021 r. dotyczących odpowiednio wniosków z przeglądu aktów prawnych zawierających wyniki z pracy Zespołu ds. przeglądu aktów prawnych z zakresu ratownictwa i ochrony ludności, w tym wniosków nadzorującego ten zespół Zastępcy Komendanta oraz w informacji w zakresie m.in. funkcjonowania obrony cywilnej na potrzeby opracowania przez Ministra Obrony Narodowej *Raportu o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2019-2020*; w piśmie z lutego 2021 r. dotyczącym m.in. opracowywania oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz problematyki obrony cywilnej;
- Prezesa Rady Ministrów: w pismach z marca 2021 r.⁴⁵ dotyczących zmiany terminu sporządzania Programów Doskonalenia Obrony Cywilnej i oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz problematyki obrony cywilnej; w związku z tą korespondencją Szef OCK, w odpowiedzi na wniosek Sekretarza Stanu – Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, odniósł się do zagadnień reformy obrony cywilnej i przedstawił propozycję jej optymalnego modelu (tj. oparcia o krajowy system ratowniczo-gaśniczy⁴⁶).

W ww. korespondencji wskazano m.in. propozycje i wnioski zmierzające do zmian i poprawy funkcjonowania obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 59, 79-81, 385-394, 415, 494, 566, 651, 698, 716, 745, 758, 761-776, 948-959, 1607, 1541, 1554-1556, 1603-1607)

⁴³ Informacje pozyskiwano również od wojewodów, jednak analizę zawężono do odpowiedzi starostów.

⁴⁴ Dotyczy sprawozdań z działalności Szefa OCK za lata 2019-2021.

⁴⁵ Jedno przekazane za pośrednictwem Ministra SWiA, a drugie skierowane bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów.

⁴⁶ Po przekształceniu – krajowy system ratowniczy.

Odnosząc się do sposobu wykorzystania informacji zawartych w ww. korespondencji Komendant wyjaśnił: *W mojej ocenie, informacje przekazywane w korespondencjach, dotyczącej problematyki budowli ochronnych wpłynęły na kształt projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, a także ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Przyczyniły się również do opracowania projektu rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa. (...).*

(akta kontroli str. 1717-1722)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Komendy umożliwiała realizację zadań dotyczących obrony cywilnej, w tym zagadnień związanych z budownictwem ochronnym. Komendant (wcześniej pełniąc również funkcję Szefa OCK) podejmował inicjatywy w zakresie uregulowania w przepisach prawa zasad dotyczących obrony cywilnej. Niemniej jednak na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Komendzie, działania w tym zakresie nie zostały sfinalizowane w formie przyjęcia przez ustawodawcę odpowiedniego aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Kwestiom przygotowania i zorganizowania budowli ochronnych miał służyć przygotowany przez Komendę projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wraz z projektami aktów wykonawczych, tj. m.in. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne, ich usytuowanie i użytkowanie. Po wstrzymaniu prac nad projektem tej ustawy Komendant opiniował inne projekty aktów prawnych dotyczących budowli ochronnych. Komendant/Szef OCK inicjował działalność naukowo-badawczą, w tym prowadził i wykorzystywał analizy związane z problematyką budowli ochronnych. Ponadto przygotowywał i przekazywał informacje dotyczące obrony cywilnej do MSWiA (w tym dotyczące budownictwa ochronnego) i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

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

W okresie objętym kontrolą Komenda nie posiadała budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby realizacji jej zadań w sytuacji kryzysowej. Komendant wyjaśnił, że w przypadku wystąpienia takiej sytuacji, *doraźne przemieszczenie SK KG PSP⁴⁷ można zrealizować w oparciu o dowolną jednostkę organizacyjną PSP z dostępem do sieci OST 112, przy wsparciu mobilnego węzła łączności, jakim byłby wybrany z terenu kraju (w zależności od wybranej lokalizacji) samochód dowodzenia i łączności. Ponadto na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania SK KG PSP, istnieją możliwe warianty jej uzupełnienia poprzez czasowe zatrzymanie w służbie obsady zdającej służbę, wezwanie na służbę funkcjonariuszy PSP wyznaczonych jako „nieetatowa służba dyżurna SK KG PSP”, wezwanie na służbę funkcjonariuszy PSP wyznaczonych w ramach dyżuru domowego w SK KG PSP zgodnie z miesięcznym „Harmonogramem pełnienia służb i dyżurów w KG PSP” lub wezwanie na służbę funkcjonariuszy PSP wyznaczonych jako „etatowa służba dyżurna SK KG PSP”. W związku z brakiem na terenie KG PSP budowli*

⁴⁷ Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP.

ochronnej, na potrzeby funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Komendy przewidziano miejsca doraźnego schronienia przed zagruzowaniem, zagrożeniami przed siłami natury oraz niektórymi konwencjonalnymi środkami rażenia.

Pomieszczenia wytypowane jako schronienie doraźne były w dobrym stanie technicznym. Mogłoby z nich skorzystać 357 osób⁴⁸.

(akta kontroli str. 59, 81-82, 1215, 1220, 1252, 1504)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komenda nie dysponowała budowlami ochronnymi przeznaczonymi na potrzeby realizacji jej zadań w sytuacji kryzysowej. Przewidziano jednak doraźne schronienie dla pracowników cywilnych i funkcjonariuszy KG PSP. Założono, że ciągłość działania SK KG PSP można zapewnić w oparciu o dowolną jednostkę organizacyjną PSP z dostępem do sieci OST 112, przy wsparciu mobilnego węzła łączności.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Przewidziany w § 68 wytycznych Szefa OCK nadzór nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw realizowany był poprzez: analizę ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach; polecenia zawarte odpowiednio w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 września 2019 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2020 r. oraz z dnia 28 grudnia 2020 r. do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 r. – w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej: *analizować i weryfikować na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejące oraz ujęte w dokumentach planistycznych zasoby budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożenia; uzgadnianie zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 962, 1139, 1144-1145)

W kwestii ww. nadzoru Szefa OCK nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw – Komendant podał: *Podstawą realizacji zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju była ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz akty wykonawcze do niej, które nie wyczerpywały wszystkich obszarów zadaniowych obrony cywilnej wymienionych przez Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Dotyczyło to m. in. przygotowania i organizowania schronów, zadania wymienionego w artykule 61 PD I sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (PD I), który Rzeczpospolita Polska przyjęła dnia 19 września 1991 r. (Dz. U. z 1992 r., Nr 41, poz. 175). Wskazać należy, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiadał instrumentów prawnych do nadzorowania przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw, a także szefów obrony cywilnej powiatów oraz gmin.*

⁴⁸ Wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. w Komendzie zatrudnionych było łącznie 326 osób.

Dodatkowo wyjaśnił: Z chwilą uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przestały obowiązywać wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. W czasie obowiązywania ww. wytycznych, jak również po utracie ich mocy, kompetencje Komendanta Głównego PSP w tym zakresie nie uległy zmianie. Niemniej jednak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał dyspozycję Komendantowi Głównemu PSP przeprowadzenia inwentaryzacji i opracowania dedykowanej aplikacji wskazującej miejsca do możliwego schronienia w sytuacji zagrożenia. (...).

(akta kontroli str. 59, 83-84, 854, 873)

NIK zauważa, że Szef OCK miał ustawowe umocowanie do kontroli realizacji obowiązku wynikającego z § 68 wytycznych Szefa OCK. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Szef Obrony Cywilnej Kraju był centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, a stosownie do ust. 4 pkt 3 ww. przepisu – do zakresu jego działania należało odpowiednio koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej. Natomiast z art. 17 ust. 5 tej ustawy wynikały uprawnienia Szefa OCK do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów.

Komendant odwołał się w tej kwestii do wyników kontroli NIK *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*⁴⁹, gdzie podano: *Szef Obrony Cywilnej Kraju nie posiada własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji powierzonych mu ustawowych zadań. Ponadto, ma on ograniczone możliwości w zakresie władczego oddziaływania na szefów obrony cywilnej pozostałych szczebli oraz kształtowania budżetu obrony cywilnej.*

(akta kontroli str. 1139, 1145-1146)

W zakresie weryfikowania i zgłaszania przez Komendę uwag/propozycji/wniosek do ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach, w szczególności w części dotyczącej budownictwa oraz wykazanej mniejszej (o ponad 80%) liczby budowli ochronnych (schronów i ukryć) po przeprowadzonej inwentaryzacji w 2022 r. w stosunku do liczby tych budowli ujętych w ewidencji w 2021 r., Komendant wyjaśnił: *Informacje w zakresie liczby budowli ochronnych były opracowywane przez SOCK na podstawie informacji zatwierdzonych i przekazanych przez wojewodów. Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej były omawiane w trakcie narad z przedstawicielami Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich, w trakcie których wskazywano na rozbieżności danych, jakie były identyfikowane w trakcie ich analizy. Inwentaryzacja przeprowadzona na przełomie 2022/2023 przez PSP doprowadziła do aktualizacji danych dotyczących zasobów budownictwa ochronnego.*

(akta kontroli str. 1142, 1154, 1540-1541, 1551-1554)

W zakresie obowiązku Szefa OCK wynikającego z § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK, tj. dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Komendant wyjaśnił, że: [1] ww. przepis nie określa zakresu przedmiotu dokonywanej oceny, częstotliwości jej dokonywania oraz sposobu opracowywania materiału z oceny oraz ewentualnego jego dalszego przekazywania lub udostępniania; [2] ocena dokonywana za cały kraj obejmowała zakresem przedmiotowym województwa,

⁴⁹ KPB.430.009.2017 nr 147/2018/P/17/039/KPB.

powiaty oraz gminy; [3] intencją przepisu § 2 pkt 5 ww. rozporządzenia nie było indywidualne dokonywanie przez Szefa OCK oceny w każdej jednostce samorządu terytorialnego szczebla gminy oraz powiatu, a także w urzędach wojewódzkich; [4] odrębne dokonywanie oceny każdej jednostki samorządu terytorialnego byłoby w sprzeczności z § 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK uprawniającym Szefa OCK do ustalania zadania i kontrolowania realizacji oraz koordynacji i kierowania działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej szefów obrony cywilnej województw; [5] poprzednie kontrole prowadzone przez NIK lub inne organy do tego uprawnione nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1220, 1253-1254)

Sygnowane przez Szefa OCK oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2019 r. i 2020 r. służyły równocześnie realizacji obowiązków określonych w § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OCK i § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (w ww. ocenach przywołano tylko tę podstawę). Komendant wyjaśnił, że *przywołana w ocenach przygotowań w zakresie ludności i obrony cywilnej w Polsce podstawa prawna opracowania nie zmieniała faktu, że co do zakresu opracowania były to oceny stanu przygotowań obrony cywilnej z uwzględnieniem województw, powiatów i gmin. Podstawa prawna w tym przypadku była zaczerpnięta z innego przepisu, ponieważ tylko tam został dookreślony tryb przekazywania oceny wraz z wnioskami m.in. organom nadzorującym działalność SOCK. (...).*

(akta kontroli str. 59, 84-85, 827-853, 1220, 1252-1254)

W ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019-2020 wyszczególnione były odrębne rozdziały poświęcone budownictwu ochronnemu, które zawierały informacje m.in. o: braku przepisów prawa dotyczących m.in. definicji schronów i ukryć oraz parametrów technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne; wysokich kosztach modernizacji wpływających na rezygnację przez zarządców budynków z utrzymania pełnej sprawności zainstalowanych urządzeń i wyposażenia budowli ochronnych, przez co ich wartość użytkowa systematycznie spadała (główny problem stanowiło niezachowanie funkcji ochronnych w zakresie szczelności, braku sprawności układów i urządzeń filtrowentylacyjnych); prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego inwentaryzacji budowli ochronnych – w ww. ocenach podano, że liczba zinwentaryzowanych budowli ochronnych wyniosła: 59,4 tys.⁵⁰ (o pojemności 1308,9 tys. miejsc⁵¹) w 2019 r. i 61,9 tys.⁵² (o pojemności 1291,6 tys. miejsc⁵³) w 2020 r.; niezadawalającym stanie technicznym istniejących budowli ochronnych (schronów i ukryć) wynikającym z niewystraczającej wysokości nakładów ponoszonych na ich utrzymanie oraz konserwację. Sformułowane w ramach tych rozdziałów wnioski dotyczyły m.in. zwiększenia środków finansowych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących budowli ochronnych; kontynuowania analizy i weryfikacji, na poszczególnych poziomach administracyjnych, istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych, zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości

⁵⁰ Ukrycia – 55 tys., schrony – 4,4 tys.

⁵¹ Podano, że istniejące schrony i ukrycia zapewniały ogółem 3,41% potrzeb ludności w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju.

⁵² Ukrycia – 57,6 tys., schrony – 4,3 tys.

⁵³ Podano, że istniejące schrony i ukrycia zapewniały ogółem 3,38% potrzeb ludności w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju.

wykorzystania w warunkach zagrożeń, przy wykorzystaniu zapisów zawartych w wytycznych Szefa OCK; ujęcia zagadnień obrony cywilnej w prawie budowlanym (wyłącznie w ocenie za 2020 r.); kontynuowania prac nad dalszym procedowaniem projektu rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia – w ramach delegacji ustawowej do Prawa budowlanego oraz propozycji zmian do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także ustawy Prawo budowlane w przedmiocie budowy schronów przydomowych (wyłącznie w ocenie za 2019 r.).

(akta kontroli str. 447-449, 498, 520-521, 571, 1539, 1546-1548)

Przedstawione w ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019-2020 informacje dotyczące budowli ochronnych prezentowały wyłącznie dane w skali kraju (np. porównanie liczby budowli ochronnych, liczbę zinwentaryzowanych budowli ochronnych i ich pojemność), bez wyszczególnienia (podziału) na województwa, powiaty czy gminy. Komendant wyjaśnił: *Należy wskazać, że zasadniczym celem dokonywanej oceny stanu obrony cywilnej, w dokumencie, pt. Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, było sformułowanie wniosków podsumowujących stan przygotowań w poszczególnych obszarach, a także identyfikowanie potrzeb oraz przedstawianie danych zbiorczych za kraj, które najlepiej odzwierciedlą tendencje zachodzących zmian. Przedstawianie szczegółowych danych z poszczególnych powiatów i gmin oraz województw z uwagi na bardzo dużą liczbę danych w jednym dokumencie było niecelowe, w szczególności biorąc pod uwagę adresatów dokumentu (...). W ocenie opracowywanej przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju ujmowane były dane z województw, które uwzględniały dane przekazywane przez terenowe organy OC w ramach dokonywanej oceny stanu OC w powiatach oraz gminach. W ocenach dokonywanych przez terenowe organy obrony cywilnej zawarte były dane przedstawiane odpowiednio do poziomu z wyszczególnieniem (podziałem) na poszczególne województwa, powiaty czy gminy.*

Ponadto, odnosząc się do zakresu informacji i danych zawartych w ww. dokumentach, Komendant wyjaśnił, że *zakres informacji i danych, forma oraz sposób przekazywania wniosków w ramach dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin nie został szczegółowo uregulowany w przepisach.*

(akta kontroli str. 1140, 1148-1149)

W okresie pełnienia funkcji Szefa OCK, ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce:

- za 2019 r. – została przedłożona do MSWiA (30 września 2020 r.), które po zaakceptowaniu przez Ministra SWiA przekazało ją Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (5 listopada 2020 r.) i członkowi Rady Ministrów – Przewodniczącemu Stałego Komitetu Rady Ministrów (4 grudnia 2020 r.);
- za 2020 r. – została przedłożona (25 maja 2021 r.) Ministrowi Obrony Narodowej, za pośrednictwem Ministra SWiA.

(akta kontroli str. 59, 84-85, 415-565, 967, 972-973, 1222, 1646-1649)

W 2022 r. w Komendzie, pomimo uchylecia przepisów ustanawiających Szefa OCK, opracowano *Ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r.* Komendant wyjaśnił: *Dokument opracowany za 2021 r. miał szczególny charakter, gdyż w sposób przekrojowy podsumował dotychczasowe funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce oraz precyzował dalsze kierunki zmian, zgodnie z założeniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., która wskazała konieczność zredefiniowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, nadania mu powszechnego charakteru, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających*

się wyzwiań i zagrożeń. Jednocześnie dokument ten nawiązywał do dokonujących się od początku 2020 r. zmian, kiedy to w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej rozpoczęto intensywne działania analityczne, poprzedzające przygotowanie założeń i projektów aktów prawnych porządkujących stan prawny i organizacyjny oraz uwzględniający konieczne zmiany w przepisach prawa, wynikające z aktualnych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i reakcji władz państwowych oraz służb w środowisku zmieniających się zagrożeń. Nowa koncepcja systemu ochrony ludności, obejmująca zadania obrony cywilnej oraz zarządzanie kryzysowe zakładała synchronizację regulacji prawnych, obligując właściwe organy administracji publicznej, przedsiębiorców, osoby prawne, osoby fizyczne, instytucje, organizacje itp. do wykonywania zadań, tak w czasie pokoju, stanów nadzwyczajnych, jak i wojny. Wykazano, że płaszczyzną tej synchronizacji powinien być krajowy system ratowniczo-gaśniczy, podniesiony do rangi rozdziału w ustawie ustrojowej.

(akta kontroli str. 59, 85, 566-650)

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r. w rozdziale poświęconym budownictwu ochronnemu zawierała m.in.: informację, że od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu lub ukrycia), a tym samym żaden podmiot ani organ nie jest wprost zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia i określenia sposobu przygotowania; z chwilą uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przestały obowiązywać wydane przez Szefa OCK wytyczne z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, przez co w Polsce nie obowiązuje żaden akt prawny, określający sposób zabezpieczenia i przygotowania obiektów mogących spełniać funkcję ochronną; tabele zawierające dane o: liczbie i pojemności schronów i ukryć w województwach, nakładach finansowych przeznaczonych w skali kraju na budownictwo ochronne w 2021 r. W ocenie tej sformułowano też wnioski w obszarze ww. budownictwa, tj. [1] uregulowanie w przepisach powszechnie obowiązujących kwestii związanych z budową i utrzymaniem budowli ochronnych oraz dostosowywania budynków istniejących do pełnienia funkcji ochronnych; zdefiniowanie w prawie terminu budowli ochronnej, schronu, ukrycia oraz określenie szczegółowych wymagań, jakim muszą odpowiadać, a także określenie sposobu prowadzenia ich ewidencji i przygotowywania na wypadek zagrożeń; [2] dążenie do zwiększenia środków finansowych przeznaczanych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących już budowli ochronnych oraz zaangażowanie w to największej liczby podmiotów, w tym wspólnot i spółdzielni.

(akta kontroli str. 609-617)

Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019-2021 były opracowywane na podstawie ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach (sporządzanych przez wojewodów⁵⁴). Dokonana przez NIK analiza tych ocen cząstkowych (w zakresie budowli ochronnych – schronów i ukryć) wykazała m.in., że:

- dla ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2021 r. – rozbieżności stwierdzono w przypadku trzech województw, przy czym największe rozbieżności wystąpiły w województwie zachodniopomorskim m.in. w zakresie łącznej liczby i pojemności istniejących ukryć (wykazano odpowiednio 1965 i 96 546, choć łączna liczba

⁵⁴ Szefowie obrony cywilnej województw sporządzali je na podstawie danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów i gmin.

- i pojemność istniejących ukryć zakładowych i dla pozostałej ludności wyniosła odpowiednio 2387 i 103 201⁵⁵);
- dla ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2020 r. – rozbieżności stwierdzono w przypadku pięciu województw, przy czym największe rozbieżności wystąpiły w województwie mazowieckim m.in. w zakresie łącznej pojemności istniejących ukryć (wykazano 140 903, choć suma pojemności istniejących ukryć zakładowych i dla pozostałej ludności wynosiła 107 629⁵⁶);
 - dla ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r. – rozbieżności stwierdzono w przypadku czterech województw, przy czym rozbieżności w województwie dolnośląskim dotyczyły m.in. ogólnej pojemności istniejących budowli ochronnych (wykazano 78 062, choć suma pojemności istniejących schronów i ukryć wynosiła 103 844).

Do sporządzenia ocen stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce Komenda wykorzystwała powyższe nierzetelnie przedstawione dane, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 59, 84-85, 421, 447-449, 498, 520-521, 571, 609-617, 827-853, 1216-1217)

Komendant pełniąc funkcję Szefa OCK nie podawał do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 59, 85-86, 1141-1142, 1149-1150)

Przedłożone przez Komendanta na potrzeby kontroli zestawienie liczby budowli ochronnych i ich pojemności za lata 2012-2022 zawierało dane charakteryzujące się znaczną zmiennością w powyższym zakresie, przy czym największa fluktuacja polegała m.in. na:

- przyroście łącznej liczby budowli ochronnych w: 2015 r. (o 10,8 tys. w stosunku do 2014 r.), 2016 r. (o 7,6 tys. w stosunku do 2015 r.), 2020 r. (o 2,6 tys. w stosunku do 2019 r.), a w szczególności w 2018 r. (o 37,2 tys. w stosunku do 2017 r.);
- spadku łącznej pojemności (w osobach) budowli ochronnych wg ewidencji w 2015 r. (o 65,6 tys. w stosunku do poprzedniego roku) i 2020 r. (o 17,3 tys. w stosunku do poprzedniego) przy jednoczesnym wzroście łącznej liczby tych budowli w tych latach (odpowiednio o 10,8 tys. w stosunku do 2014 r. i 2,5 tys. w stosunku do 2019 r.);
- wzroście w 2022 r. (o 430,5 tys. w stosunku do poprzedniego roku) łącznej pojemności (w osobach) budowli ochronnych wg ewidencji przy jednoczesnym zmniejszeniu (o 45,6 tys. w stosunku do 2021 r.) łącznej liczby budowli ochronnych.

Odnosząc się do tych danych, Komendant wyjaśnił: *Informacje w zakresie liczby budowli ochronnych były opracowywane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju na podstawie informacji zatwierdzonych i przekazanych przez wojewodów. Ze względu na dotychczasowy brak przepisów prawnych regulujących definicje i wymagania dla budowli ochronnych, pomimo wydania przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju w dniu 4 grudnia 2018 roku „Wytycznych w sprawie zasad postępowania z zasobami*

⁵⁵ Takie dane dla tego województwa wykazano również w ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r i 2020 r.

⁵⁶ Takie dane dla tego województwa wykazano również w ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r.

budownictwa ochronnego”, a także przeprowadzania inwentaryzacji przez jednostki samorządu terytorialnego, otrzymywane z terenu informacje dotyczące zasobów budownictwa ochronnego mogły nie w pełni odzwierciedlać istniejący stan faktyczny. Różnice te mogły wynikać chociażby z faktu, że w toku inwentaryzacji klasyfikacja części obiektów mogła ulec zmianie. Klasyfikacje obiektów i określenie ich pojemności przez urzędy poziomu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego mogło być odmienne przez brak podstaw prawnych dot. definicji i wymagań technicznych dla budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 1141-1142, 1153)

PSP, zgodnie z ustną dyspozycją wydaną przez Ministra SWiA, przeprowadziła inwentaryzację obiektów na terenie całego kraju w ramach tzw. rozpoznania operacyjnego prowadzonego własnymi siłami.

Przygotowując się do procesu inwentaryzacji Komendant m.in. powołał *Zespół Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej do spraw rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju*⁵⁷. Do jego zadań należało: [1] opracowanie Planu działania PSP w zakresie rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju; [2] opracowanie wytycznych dla jednostek organizacyjnych PSP w zakresie zasad przeprowadzenia rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania; [3] opracowanie aplikacji mobilnej na potrzeby przeprowadzenia rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju; [4] opracowanie tzw. listy kontrolnej na potrzeby ww. aplikacji mobilnej, określającej parametry podlegające sprawdzeniu podczas kontroli budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania realizowanych przez PSP.

(akta kontroli str. 87-89, 824-825, 1139-1140, 1146)

W celu sprawnego rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju zorganizowano wideokonferencje Komendanta lub jego zastępcy z udziałem m.in. komendantów wojewódzkich/powiatowych (miejskich) PSP, komendantów szkół PSP i/lub członków ww. zespołu.

(akta kontroli str. 88-89)

Proces inwentaryzacji został zakończony w lutym 2023 r. W efekcie powstała dedykowana aplikacja wskazująca miejsca do możliwego schronienia w sytuacji zagrożenia, a w dniu 7 marca 2023 r. Komendant zatwierdził *Raport dot. budowli ochronnych* (w podtytule: *Raport podsumowujący pierwszy etap inwentaryzacji miejsc doraźnego schronienia w tym budowli ochronnych pełniących rolę osłony przed m.in. ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi*). Ww. raport oraz elektroniczną bazę danych zinwentaryzowanych obiektów Komendant przekazał (za pismem z 8 marca 2023 r.) do MSWiA.

(akta kontroli str. 88-89, 785-819)

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej do podstawowych zadań PSP należy rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń. Przez inne miejscowe zagrożenia, zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, rozumie się zdarzenia wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania

⁵⁷ Decyzją nr 57 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 30 września 2022 r. w sprawie powołania w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej Zespołu Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej do spraw rozpoznania i inwentaryzacji budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju.

nadzwyczajnych środków. Komendant wyjaśnił: (...) inwentaryzując budowle ochronne oraz miejsca doraźnego schronienia po pierwsze zidentyfikowano te obiekty, a po drugie gromadzone były informacje i dane dotyczące zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, które występują lub mogą wystąpić w tych obiektach (np. dane i informacje nt.: instalacji użytkowych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa pożarowego, takich jak: instalacja elektryczna, gazowa, wentylacyjna, w tym także rozwiązań przewidzianych do wykorzystania podczas działań ratowniczych do ograniczenia zagrożeń związanych z tymi instalacjami – przeciwpożarowe wyłączniki prądu i główne kurki gazu; liczby wyjść; lokalizacji; dojazdu dla pojazdów ekip ratowniczych; dostępu do obiektu; wody do celów przeciwpożarowych; wysokości i powierzchni; wyposażenia w hydranty wewnętrzne, zawory hydrantowe oraz gaśnicze; wyposażenia w awaryjne oświetlenie ewakuacyjne). Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń jest jednym z czynników wpływających na właściwe zorganizowanie i efektywność prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń (w tym np. uszkodzeń konstrukcji obiektów), co jest kolejnym ustawowym obowiązkiem PSP wynikającym z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o PSP. Dlatego też w ramach inwentaryzacji obiektów budowli ochronnych oraz miejsc doraźnego schronienia rozpoznano warunki dojazdu do omawianych obiektów, dotarcia do osób poszkodowanych oraz udzielenia poszkodowanym kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz inne warunki prowadzenia ewentualnych działań ratowniczych (w tym uwarunkowania budowlane i techniczno-instalacyjne).

(akta kontroli str. 1140, 1146-1147)

Z Raportu dot. budowli ochronnych wynika, że m.in. że: Celem inwentaryzacji było rozpoznawanie zagrożeń, w tym szczególności identyfikacja obiektów osłonowych (miejsc doraźnego schronienia zwane dalej MDS) możliwych do wykorzystania w ramach ochrony ludności podczas krótkotrwałych ekstremalnych zjawisk pogodowych (str. 5 raportu); Realizacja inwentaryzacji służyła szczególnemu celowi, a mianowicie określeniu statystycznych możliwości dot. pojemności budowli ochronnych, jak i miejsc doraźnego schronienia oraz weryfikacji zinwentaryzowanych budowli ochronnych. Drugim celem było określenie jakości i możliwości posiadanych zasobów z uwzględnieniem adaptacji powierzchni w sytuacjach szeroko pojmowanego kryzysu (str. 9 raportu); w efekcie zinwentaryzowano 234,7 tys. obiektów na terenie kraju (10,6 tys. budowli ochronnych⁵⁸ o pojemności 1,4 mln osób i 224,1 MDS o pojemności 49,2 mln osób); brak jest możliwości precyzyjnego wskazania budowli ochronnych w podziale na schrony lub ukrycia oraz stwierdzenia, czy dany obiekt spełni funkcję ochronną dla ludności w trakcie konfliktu zbrojnego; obiekty wykorzystywane jako punkty odniesienia do przeprowadzenia inwentaryzacji przez strażaków PSP zostały wybrane na podstawie ogólnodostępnych danych z rejestru o nazwie „Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT10k⁵⁹)” oraz ogólnoświatowy rejestr danych geograficznych OSM⁶⁰. Dane na potrzeby procesu inwentaryzacji zostały pobrane w dniu 13 października 2022 r. W ww. raporcie wskazano, że w ww. rejestrach znajdują się obiekty ogólniedostępne, które mogą pojawiać się w rejestrach obiektów infrastruktury krytycznej (PSP nie posiadała wiedzy, który obiekt budowlany na terenie kraju należy do obiektów tej infrastruktury); obiekty, do których nie odnaleziono dokumentacji, nie istniały w ewidencji budowli ochronnych lub

⁵⁸ Schronów i ukryć.

⁵⁹ Bazy danych obiektów topograficznych.

⁶⁰ OSM to skrót od OpenStreetMap, czyli projekt społecznościowy mający na celu stworzenie wolnej, edytowalnej i darmowej mapy świata. OSM to baza danych geograficznych, która jest dostępna dla każdego, kto chce z niej korzystać. Mapy OSM zawierają informacje o drogach, budynkach, granicach administracyjnych, terenach zielonych, rzekach, jeziorach i innych elementach krajobrazu.

podczas procesu „spisu z natury” strażak nie miał dostępu do obiektu lub urzędnik nie posiadał specjalistycznej wiedzy z zakresu budownictwa umożliwiającej przeprowadzenie prawidłowego rekonesansu, nie były katalogowane jako „budowle ochronne” a jedynie jako miejsca doraźnego schronienia; w trakcie prowadzonej inwentaryzacji, komendanci powiatowi (miejscy) PSP mieli obowiązek nawiązać kontakt z właścicielami wytypowanych obiektów (budynków) przez system na podstawie publicznie dostępnych zbiorów danych i uzyskać od nich zgodę na przeprowadzenie inwentaryzacji oraz pozyskanie informacji o przeznaczeniu obiektu; proces inwentaryzacji obiektów był dobrowolny, a spis realizowany był za zgodą właściciela, zarządcy lub osoby uprawnionej do przekazania informacji o obiekcie.

(akta kontroli str. 786-819)

Dokonana przez NIK analiza *Raportu dot. budowli ochronnych* wykazała rozbieżności w tym dokumencie (w rozdziale 7. Proces inwentaryzacji) polegające na:

- różnicy (o 131) pomiędzy podaną w nim łączną liczbą zinwentaryzowanych obiektów (234 735), a zawartą w nim sumą (234 604) obiektów zaewidencjonowanych samodzielnie przez strażaków (224 252) i wspólnie z przedstawicielami administracji samorządowej, rządowej (10 352). Komendant wyjaśnił: (...) *raport stanowi wewnętrzny dokument przygotowany dla potrzeb PSP i opisuje podsumowanie pierwszego etapu procesu, który inicjował realizację weryfikacji i sprawdzenia wprowadzonych przez strażaków danych. System, w ramach którego gromadzone są informacje, nieustannie jest aktualizowany, a dane są systematycznie weryfikowane. Z tego powodu, dane zaprezentowane w raporcie na dzień jego publikacji mogły ulec zmianie ze względu na modyfikacje i weryfikacje realizowane w bazie, mające na celu eliminację błędów i nieprawidłowości. Obecnie, punktem odniesienia są dane zgromadzone w systemie dostępnym dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, umieszczone na stronie mapy.straz.gov.pl. Wyjaśniając szczegółowo, suma obiektów na dzień publikacji raportu była prawidłowa, co oznacza, że strażacy dokonali inwentaryzacji 234 735 obiektów, które zostały skatalogowane w systemie. Wskazane rozbieżności wynikają z prostych błędów, które mogły wystąpić podczas inwentaryzacji na miejscu lokalizacji obiektu. (...). W miarę wykrywania takich nieprawidłowości, dane są korygowane i uzupełniane, aby zapewnić precyzję i spójność informacji.*
- różnicy (o trzy) pomiędzy łączną liczbą schronów (1900⁶¹) i ukryć (8722⁶²) w rozbiciu na poszczególne województwa (podaną na wykresie na str. 24 raportu), a liczbą schronów (1903) i ukryć (8719) podaną w innych częściach raportu. Komendant wyjaśnił, że (...) *niewielkie różnice zarówno w kontekście łącznej liczby schronów, jak i ukryć, wynikają z dynamicznego charakteru procesu inwentaryzacji, korekt danych oraz zastosowania różnych założeń filtrów tabeli atrybutów. Nieustannie pracujemy nad doskonaleniem systemu, aby zapewnić najwyższą precyzję i spójność informacji.*
- różnicy (o 151,1 tys.) pomiędzy łączną liczbą zinwentaryzowanych miejsc doraźnego schronienia ze względu na wyposażenie i parametry techniczne (73 tys., z czego obiekty kat.: A – 4,7 tys., B – 18,6 tys., C – 29 tys., N – 20,7

⁶¹ Województwa: śląskie (201), mazowieckie (293), pomorskie (285), wielkopolskie (170), podkarpackie (130), małopolskie (44), podlaskie (22), zachodniopomorskie (223), dolnośląskie (152), opolskie (74), lubelskie (24), łódzkie (77), świętokrzyskie (89), warmińsko-mazurskie (46), kujawsko-pomorskie (70), lubuskie (0).

⁶² Województwo: śląskie (2177), mazowieckie (1491), pomorskie (708), wielkopolskie (805), podkarpackie (642), małopolskie (636), podlaskie (466), zachodniopomorskie (222), dolnośląskie (285), opolskie (319), lubelskie (247), łódzkie (185), świętokrzyskie (172), warmińsko-mazurskie (181), kujawsko-pomorskie (111), lubuskie (75).

tys.)⁶³, a łączną liczbą miejsc doraźnego schronienia (224,1 tys.). Komendant wyjaśnił: *Różnica (o 151,1 tys.) między łączną liczbą zinwentaryzowanych miejsc doraźnego schronienia ze względu na wyposażenie i parametry techniczne (73 tys., w tym obiekty kat.: A – 4,7 tys., B – 18,6 tys., C – 29 tys., N – 20,7 tys.) a łączną liczbą miejsc doraźnego schronienia (224,1 tys.) może być wyjaśniona przez zastosowanie różnych filtrów tabeli atrybutów w trakcie generowania danych dla raportu oraz błędy, które są obecnie identyfikowane i naprawiane. Należy podkreślić, że system inwentaryzacji jest dynamiczny, ciągle rozwijany i aktualizowany, a dane mogą ulec zmianie w wyniku modyfikacji i weryfikacji realizowanych w bazie, mających na celu eliminację błędów i niedociągnięć. Aktualne, poprawne i regularnie weryfikowane liczby miejsc doraźnego schronienia są dostępne na stronie mapy.straz.gov.pl. Tym samym, różnice w danych wynikają z bieżącej aktualizacji i korekty informacji, zastosowania różnych założeń filtrów tabeli atrybutów oraz błędów, które są obecnie wykrywane i korygowane.*

- różnicy pomiędzy pojemnością wszystkich budowli ochronnych⁶⁴ (1,6 mln osób, z czego 0,3 mln osób może pomieścić się w schronach, a 1,3 mln osób może pomieścić się w ukryciach), a liczbą osób, która może schronić się w zinwentaryzowanych budowlach ochronnych⁶⁵ (schronach i ukryciach), tj. 1 428 369 osób. Komendant wyjaśnił: *Różnica pomiędzy pojemnością wszystkich budowli ochronnych (1,6 mln osób, z czego 0,3 mln osób może pomieścić się w schronach, a 1,3 mln osób może pomieścić się w ukryciach, a liczbą osób, która może schronić się w zinwentaryzowanych budowlach ochronnych (schronach i ukryciach), tj. 1 428 369 ludzi, wynika z błędu w prezentacji danych w raporcie. W rzeczywistości, prawidłowe dane są przedstawione na wykresie i wynoszą 1,13 mln osób dla ukryć oraz 0,3 mln osób dla schronów. W zaokrągleniu, daje to łączną liczbę osób, które mogą znaleźć schronienie w zinwentaryzowanych budowlach ochronnych (schronach i ukryciach), czyli 1 428 369 osób.*

(akta kontroli str. 786-819, 1141, 1150-1152)

Najważniejsze wnioski dotyczące schronień wynikające z tego raportu to m.in. brak przepisów prawnych regulujących budowę, utrzymanie i remont budowli ochronnych; brak szczegółowych wytycznych rangi rozporządzenia lub ustawy regulujących tworzenie nowych budowli ochronnych; brak wytycznych w zakresie warunków, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne; brak definicji schronu lub ukrycia; brak stosowania konwencji genewskiej w zakresie wykorzystania i oznaczania schronów; brak systemu komunikacji społeczeństwu o lokalizacji schronów i sposobie wykorzystania budowli ochronnych; brak systemu online z lokalizacją obiektów ochronnych, dostępnego dla społeczeństwa; brak kompletnej dokumentacji budowlanej w przypadku wielu obiektów ochronnych.

(akta kontroli str. 786-819)

Odnosząc się do działań obejmujących inwentaryzację obiektów budowli ochronnych i miejsc doraźnego schronienia oraz rozpoznania dla nich zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń Komendant wyjaśnił, że nie były one przeprowadzane w oparciu o przepisy przeciwpożarowe. Dodał, że: (...) *nie odnoszą się one wprost do tego rodzaju obiektów budowlanych. Zagadnienia podlegające rozpoznaniu wskazano z uwzględnieniem posiadanej wiedzy w obszarze dotyczącym rozwiązań techniczno-budowlanych, jak również doświadczeń PSP z realizacji zadań ustawowych, obejmujących w szczególności*

⁶³ Zgodnie z wykresem na str. 27 Raportu dot. budowli ochronnych.

⁶⁴ Informacja ze str. 23 Raportu ds. budowli ochronnych.

⁶⁵ Informacje z Podsumowania na str. 33 Raportu ds. budowli ochronnych.

rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń. Niezależnie od powyższego, działania te wpisują się w obszar regulowany ustawą o ochronie przeciwpożarowej (...).

(akta kontroli str. 785-819, 1221, 1255, 1511-1512)

W okresie od 10 października 2022 r. do 8 grudnia 2022 r. Komenda upubliczniła aplikację mobilną zawierającą m.in. zdjęcia piwnic i schronów. Komendant wyjaśnił: *Głównym zamierzeniem projektu, zgodnie z dokumentacją, było umożliwienie zgłaszania oraz identyfikacji obiektów przez użytkowników cywilnych, poddawanych później sprawdzeniu przez strażaków PSP (...). Niestety, z powodu ograniczeń czasowych, funkcja ta nie została wdrożona w grudniu 2022. (...). Zawieszenie aktywności ww. aplikacji – jak wyjaśnił Komendant – nastąpiło ze względu na utrwalanie wizerunku osób trzecich w zdjęciach robionych przez inwentaryzujących.*

(akta kontroli str. 24, 28-29, 48-53, 1222, 1505-1512)

W związku m.in. z treściami i sposobem upublicznienia powyższej aplikacji do Komendy wpłynęła korespondencja z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁶⁶, Biura Bezpieczeństwa Narodowego⁶⁷ oraz MSWiA⁶⁸. W piśmie skierowanym do ABW Zastępca Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych w Komendzie wskazał m.in., że aplikacja mobilna nie pozwalała na identyfikację obiektów ze zbioru infrastruktury krytycznej. W odpowiedziach Komendy na pozostałe pisma wskazano m.in., że w trakcie inwentaryzacji nie były katalogowane obiekty, do których strażak nie miał dostępu lub urzędnik nie posiadał specjalistycznej wiedzy z zakresu budownictwa umożliwiającej przeprowadzenie prawidłowego rekonesansu.

(akta kontroli str. 1222, 1258, 1505-1533)

Odnosząc się do możliwości udostępnienia i weryfikacji w ramach ww. aplikacji informacji o budowlach ochronnych usytuowanych w niejawnych obiektach Komendant wyjaśnił, że: *w trakcie inwentaryzacji korzystano z ogólnodostępnych źródeł danych (np. BDOT10k); inwentaryzowano obiekty za zgodą i w porozumieniu z właściciela/zarządcy/użytkownika, a w razie braku takiej zgody obiekt nie był inwentaryzowany; zadaniem osób prowadzących inwentaryzację nie była weryfikacja obiektów pod kątem ich niejawności, a ewidencjonowanie ich odbywało się na zasadzie dobrowolności (...).*

(akta kontroli str. 24, 29, 1222, 1258)

Przed rozpoczęciem ww. inwentaryzacji obiektów budowlanych na stronach internetowych administrowanych przez Komendanta nie były zamieszczane mapy i zdjęcia budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 25, 29)

W odniesieniu do udostępnionej w 2023 r. aplikacji „Schrony” Komendant m.in. wyjaśnił: *(...) źródłem danych publikowanych w ramach aplikacji schronowej były ogólnodostępne źródła danych (...). Warto jednak zaznaczyć, że strażacy, realizujący inwentaryzację miejsc doraźnego schronienia, w tym budowli ochronnych, nie dysponowali wiedzą na temat charakteru jawności lub niejawności tych obiektów. Podkreślić należy, że odpowiedzialność za weryfikację charakteru jawności lub niejawności obiektów oraz za właściwe zabezpieczenie tych informacji nie leży po stronie strażaków, lecz po stronie władz samorządowych, właścicieli,*

⁶⁶ Dalej: ABW.

⁶⁷ Z inicjatywy Społecznego Zespołu Ekspertckiego ds. Budowli Ochronnych przy Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

⁶⁸ W związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym do Ministra SWiA.

zarządców lub administratorów obiektów, którzy dobrowolnie zgodzili się na inwentaryzację. W przypadku obiektów o niejawnym charakterze, to wyżej wymienieni powinni podjąć odpowiednie kroki w celu zabezpieczenia informacji na temat takiego obiektu. Dodał, że Komenda nie dysponuje środkami do weryfikacji niejawnych budowli ochronnych. Od chwili uruchomienia tej aplikacji do Komendy nie wpłynęły żadne sygnały/wnioski o ujawnieniu lub możliwym (potencjalnym) ujawnieniu niejawnych budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 1222, 1258-1259, 1541, 1556)

Odnosząc się do wynikającego z § 27 wytycznych Szefa OCK obowiązku udostępniania ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy w formie tabelarycznej na stronie podmiotowej organu nadzorującego w Biuletynie Informacji Publicznej w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania Komendant wyjaśnił: (...) wskazać należy, że przez określenie „organu nadzorującego” należy rozumieć właściwy organ gminy lub miasta na prawach powiatu, który prowadzi ewidencję budowli ochronnych (adresaci dla tego paragrafu). Zapis ten w żaden sposób nie odnosi się do Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz organów OC szczebla powiatu oraz województwa. Założeniem było przekazanie ludności danych na temat budowli ochronnych na poziomie gminy jako podstawowej jednostki administracyjnej, która realizuje zadania na rzecz bezpieczeństwa ludności. (...).

(akta kontroli str. 25, 30, 1221, 1255-1256)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Szef OCK, wbrew § 69 wytycznych Szefa OCK, w ramach oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej nie podawał do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 59, 85-86, 1141-1142, 1149-1150)

Komendant wyjaśnił: Dane dotyczące budowli ochronnych przedstawiane były w ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności, które były zamieszczane na stronie internetowej ock.gov.pl do roku 2019 r. Ponadto Decyzją nr 22 z 28 lutego 2020 roku Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej st. bryg. Andrzeja Bartkowiaka powołany został zespół zadaniowy do spraw opracowania koncepcji zasad migracji stron internetowych jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej do domeny gov.pl oraz zainicjowania etapu pilotażowego przedsięwzięcia. Wskutek powyższego zaktualizowano i przeniesiono zawartość witryny ock.gov.pl do zakładki w docelowej stronie www.gov.pl/web/kgpsp, a następnie wraz ze zmianą przepisów w zakresie obrony cywilnej zakładka została wygaszona. Od początku 2020 r. podjęto intensywne prace mające na celu kompleksowe uregulowanie sfery ochrony ludności, w tym obrony cywilnej w akcie rangi ustawowej skorelowanej z postanowieniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., która wskazała konieczność zredefiniowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, nadania mu powszechnego charakteru, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Mając powyższe na względzie KG PSP zaczęło koncentrować wysiłek na

podejmowaniu szeroko zakrojonych działań w zakresie prac legislacyjnych nad nowymi projektami regulacji przepisów rangi ustawowej. Prace te prowadzono mając także świadomość, że wytyczne nie miały charakteru normy prawnej i założono, że proces ich wdrażania może potrwać nawet kilka lat, ponieważ wymagało to inwentaryzacji zasobów budownictwa ochronnego, a sprawami w tym zakresie w urzędach najczęściej zajmowały się pojedyncze osoby. Przeprowadzenie inwentaryzacji przez Państwową Straż Pożarną przy zastosowaniu jednolitych kryteriów kategoryzacji obiektów pozwoliło uzyskać dane uzyskane ze spisu „z natury”, które upubliczniono. Po zakończeniu ogólnopolskiej inwentaryzacji przeprowadzonej przez Państwową Straż Pożarną podano do publicznej wiadomości procentowe zestawienie miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju. W tym celu dniu 6 kwietnia 2023 r. w siedzibie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej zorganizowana została konferencja prasowa, podczas której wiceminister SWiA Maciej Wąsik, wspólnie z Komendantem Głównym PSP gen. brygadierem Andrzejem Bartkowiakiem, zaprezentowali wyniki ogólnopolskiej inwentaryzacji budynków i obiektów budowlanych służących do schronienia ludności. Podczas konferencji podano do publicznej wiadomości procentowe zestawienie miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju. Ponadto, informacje nt. miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach były udostępniane do publicznej wiadomości na poziomie powiatów i gmin.

(akta kontroli str. 1141-1142, 1149-1150, 1255-1255)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przywołana dokumentacja, jak również inne wymienione w wyjaśnieniach działania nie stanowiły wykonania zalecenia zawartego w wytycznych Szefa OCK.

2. Komendant nie miał kompletnych oraz w pełni zweryfikowanych danych dotyczących liczby budowli ochronnych i ich pojemności. Opracowane w Komendzie, w okresie objętym kontrolą, oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, w zakresie budownictwa ochronnego zostały przygotowane z naruszeniem kryterium rzetelności. Oceny te sporządzono z wykorzystaniem nierzetelnych danych przekazanych przez niektórych z wojewodów.

(akta kontroli str. 59, 85-86, 1141-1142, 1149-1150)

Komendant wyjaśnił: *Każda z „Ocen stanu (...)” sporządzana za dany rok była opracowywana w oparciu o metodykę i narzędzie w postaci tabel zawartych w poszczególnych arkuszach pliku MS Excela (wraz z instrukcjami ich wypełnienia), które opracowano wiele lat wcześniej (drobne modyfikacje tabel, które mogły mieć z czasem miejsce, nie mogły wpłynąć znacząco na przebieg/poprawę całego procesu. Dane były, gromadzone (przyjmowane) i przetwarzane w całym procesie w sposób „ręczny” przez łącznie ok. 3 tysiące osób na poszczególnych poziomach gminy, powiatu, województwa czy kraju. Zastosowanie takiej techniki nie mogło zapewnić wyższego poziomu dokładności, ponieważ czynnik ludzki wywierał na każdym etapie procesu duży wpływ. Sam proces, nie będąc choć w części zautomatyzowany, powodował, że urzędnicy w sposób manualny przenosili dane z otrzymanych tabel do tabel zbiorczych, które przekazywali na wyższy poziom. Realizowano to w różny sposób, zależny od umiejętności osób obsługujących. Pliki miały charakter otwarty – edytowalny w pełnym zakresie, a więc dane (w zależności np. od formatowania komórek, założonych formuł) algorytm arkusza kalkulacyjnego*

zliczał w sposób ustalony z góry tj. zawarty w oprogramowaniu, a osoby wprowadzające dane reprezentowały różny poziom w zakresie obsługi narzędzia. Stąd w procesie pojawiały się różnice. Należy dodać, że cały proces gromadzenia danych na potrzeby opracowania oceny był pracochłonny, ponieważ opierał się na innych założeniach i innym stanie prawnym (który miał miejsce do dnia wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny). Był on właściwy w czasie, w którym powstawał, natomiast z biegiem lat i dokonującym się postępem technologicznym i stanem wiedzy, narzędzie to zaczęło wymagać gruntownej zmiany. Jednakże nie mogła ona nastąpić w sposób nagły. Jak wspomniano szczegółową ewidencję budynków, obiektów i terenów posiadają gminy i powiaty. Komendant dodał, że w Komendzie następuje zmiana rozwiązań organizacyjno-prawnych, w tym dopasowanie do realnych potrzeb narzędzi informatycznych. Ponadto wyjaśnił: (...). Wskazać należy, że wykazane niespójności i błędy rachunkowe wynikały z błędnie zsumowanych danych przekazywanych do SOCK przez wojewodów lub dyrektorów WBiZK⁶⁹. Do przygotowania dokumentu za kraj przyjmowano dane zbiorcze opracowane przez poziom wojewódzki, w związku z czym do obliczeń przyjmowano dane zbiorcze za województwo „ogółem”, które były wykorzystane do dalszej analizy. Jednocześnie zauważyć należy, że zidentyfikowane rozbieżności w kontekście oceny stanu budownictwa ochronnego w skali kraju nie wpływały znacząco na wnioski końcowe, a także w ocenach przygotowań zwracano uwagę na fakt, że otrzymywane informacje nie w pełni mogą odzwierciedlać istniejący stan faktyczny.

NIK zwraca uwagę, że – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw – to Komendant pełniący funkcję Szefa OCK miał sprawować nadzór nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania (§ 68 wytycznych Szefa OCK). Rzetelna analiza otrzymywanych danych pozwoliłaby na wykrycie błędów i w konsekwencji ich wyjaśnienie i usunięcie przez podmioty przekazujące.

(akta kontroli str. 1540, 1551-1554)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 w Komendzie sporządzano oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. W odniesieniu do budowli ochronnych zawierały one wyłącznie dane w skali kraju. Szef OCK nie dokonywał w nich oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych w województwach⁷⁰, powiatach czy gminach. Komenda nie dysponowała kompletnymi oraz w pełni zweryfikowanymi informacjami dotyczącymi liczby budowli ochronnych i ich pojemności. Opracowane w Komendzie, w okresie objętym kontrolą, oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, w zakresie budownictwa ochronnego zostały przygotowane z naruszeniem kryterium rzetelności. Do ich opracowania wykorzystano pochodzące od wojewodów dane dotyczące budowli ochronnych, z których część była nierzetelna. NIK zwraca uwagę, że – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej województw – to Komendant pełniący funkcję Szefa OCK miał sprawować nadzór nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania (§ 68 wytycznych Szefa OCK). Szef OCK nie podawał też do publicznej wiadomości procentowego zestawienia miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w stosunku do liczby mieszkańców w skali kraju, w poszczególnych województwach oraz miastach na

⁶⁹ Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

⁷⁰ Za wyjątkiem sporządzonej w 2022 r. Oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r., która zawierała dane dotyczące budownictwa ochronnego odnoszące się do województw.

prawach powiatu, z podaniem procentowego zwiększenia lub zmniejszenia liczby tych miejsc w porównaniu do roku poprzedniego (§ 69 wytycznych Szefa OCK). Przeprowadzone przez strażaków rozpoznanie i inwentaryzacja budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania na terenie kraju służyły w głównej mierze celom PSP, m.in. rozpoznaniu zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków w zakresie nadzoru i kontroli realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ich ewidencji.

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 Prezesa NIK. 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.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, lipca 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis