



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP. 410.005.02.2023

Pani  
Sabina Nowosielska  
Prezydent Miasta  
Kędzierzyn-Koźle  
Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle  
ul. Grzegorza Piramowicza 32  
47-200 Kędzierzyn-Koźle

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle <sup>1</sup> ul. Grzegorza Piramowicza 32, 47-200 Kędzierzyn-Koźle
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sabina Nowosielska, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle <sup>2</sup> , od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego 2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia 3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Miron Rokujżo, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/36/2023 z 3 kwietnia 2023 r. 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/57/2023 z 30 maja 2023 r. 3. Agnieszka Haba, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/45/2023 z 24 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

<sup>1</sup> Dalej Urząd.

<sup>2</sup> Dalej Prezydent.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Urzędzie stworzono warunki umożliwiające prawidłową realizację zadań z zakresu budownictwa ochronnego, jednak nie zapewniło to mieszkańcom Gminy Kędzierzyn-Koźle<sup>5</sup> miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia. Spowodowane to było jednak z przyczyn niezależnych od jednostki kontrolowanej, tj. braku przepisów prawnych regulujących kwestie związane z budownictwem ochronnym.

W strukturze organizacyjnej Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników uwzględniono zagadnienia dotyczące obrony cywilnej, które jednak nie zostały zaktualizowane w związku z uchyceniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej. Prezydent – Szef Obrony Cywilnej Gminy – zapewniła opracowywanie Planu Obrony Cywilnej, w którym uwzględniono procedurę przygotowania budowli ochronnych, ale przewidywała ona podjęcie działań dopiero po wystąpieniu zagrożenia. W opracowywanych corocznie – do 2022 r. – Planach Działania w Zakresie Obrony Cywilnej nie odniesiono się do problematyki budowli ochronnych, w szczególności – wbrew ustaleniom z Rozdziału 2. Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>6</sup> nie planowano przeprowadzenia przeglądu zasobu tych budowli, jak również nie podejmowano działań w tym zakresie.

W Urzędzie nie realizowano także pozostałych zadań wynikających z Wytycznych SOC, w tym: 1/ nie uwzględniano miejsc ochronnych w działalności polegającej na opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przygotowaniu i realizacji budowy obiektów użyteczności publicznej oraz planowaniu budżetowym, 2/ nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych, 3/ nie ustalono trybu typowania obiektów na ukrycia.

Powyższe okoliczności skutkowały brakiem zapewnienia publicznych miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców miasta, które posiadałyby potwierdzony chociażby częściowy stan przygotowania. Prezydent nie zapewniła również budowli ochronnych na potrzeby funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działalność jednostki kontrolowanej uwzględniła, że brak zaangażowania Urzędu w powyższym zakresie był częściowo uzasadniony brakiem posiadania przez Wytyczne SOC przymiotu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a także brakiem ustalonych zasad finansowania, ze środków publicznych określonych w nich zadań. Z tego względu za stany nieprawidłowe uznano wyłącznie te zaniechania względem Wytycznych SOC, które nie wiązały się z wykonywaniem władzy publicznej i które mogły i powinny być finansowane w ramach zwykłej działalności Gminy.

Ponadto w Urzędzie, w odniesieniu do budowli będących własnością Gminy, uchybiono części obowiązków określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup>, a dotyczących założenia i prowadzenia książki obiektu budowlanego oraz przeprowadzania i dokumentowania kontroli okresowych stanu technicznego.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: Gmina lub miasto.

<sup>6</sup> Obowiązujące do dnia 22 kwietnia 2022 r. Dalej: Wytyczne SOC.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej Prawo budowlane.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Sprawy związane z zabezpieczaniem miejsc schronienia i ukrycia w okresie objętym kontrolą realizował Wydział Zarządzania Kryzysowego<sup>9</sup>. Należało do niego m.in. wykonywanie zadań, o których mowa w przepisach o: zarządzaniu kryzysowym, stanie klęski żywiołowej, ochronie przeciwpożarowej, ochronie przeciwpowodziowej oraz obronie cywilnej. Bezpośredni nadzór nad działalnością WZK sprawował Prezydent<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 8-9)

W WZK zatrudnionych było czterech pracowników: kierownik i trzech inspektorów. Wykształcenie i doświadczenie zawodowe tych osób pozwalało na prawidłowe wypełnianie powierzonych zadań<sup>11</sup>. W 2019 r. pracownicy brali udział w szkoleniu *doskonalącym dla pracowników realizujących zadania z zakresu obrony cywilnej i spraw obronnych w jednostkach samorządu terytorialnego województwa opolskiego*, które obejmowało także zagadnienia budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 69-72, 77-80, 86-88, 93-96)

W zakresie obowiązków jednego z pracowników<sup>12</sup> znajdowały się m.in. sprawy dotyczące budowli ochronnych – prowadzenie ewidencji budowli ochronnych oraz udział w ich okresowych kontrolach i odbiorach technicznych. Faktycznie zadania te nie były jednak realizowane. Inspektor wyjaśnił, że w zakresie obowiązków miał udział w przeglądach, a ostatnie przeglądy były przeprowadzane w 2003 r., gdyż w WZK przyjęto stanowisko, że w następnych latach nie było podstaw prawnych do takich działań – zwłaszcza w odniesieniu do obiektów należących do prywatnych właścicieli. Z tej samej przyczyny, według inspektora, nie była prowadzona ani aktualizowana ewidencja budowli ochronnych<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 81-85, 150-152)

Do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych, tj. 12 czerwca 2023 r., do regulaminu organizacyjnego ani zakresów obowiązków pracowników WZK nie wprowadzano zmian w związku z uchynieniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej<sup>14</sup>, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8-9, 66)

W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych. Prezydent wyjaśniła, że *w związku z brakiem przepisów prawa definiujących budowle ochronne, stawiane im wymagania i warunki techniczne oraz zasady finansowania i zadania podmiotów publicznych w tym zakresie, w latach*

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dalej WZK.

<sup>10</sup> Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle nadanego zarządzeniem nr 393/Or/2019 Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 2 października 2019 r.

<sup>11</sup> M.in. absolwent Wojskowej Akademii Technicznej, ukończone studia podyplomowe w zakresie logistyki i zarządzania kryzysowego, wykształcenie wyższe na kierunku administracja w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, technik budowlany.

<sup>12</sup> Inspektora ds. ostrzegania i łączności oraz ochotniczych straży pożarnych.

<sup>13</sup> Z wyjątkiem doprecyzowania położenia obiektów znajdujących się na peryferiach miasta.

<sup>14</sup> Na mocy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305, ze zm.).

2020 -2023 nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 210)

1.2. Kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia uwzględniono w planach obrony cywilnej z lipca 2013 r. i z lipca 2021 r., które obowiązywały w okresie objętym kontrolą. Plany obejmowały m.in. zadanie *Przygotowanie budynków jako budowli ochronnych*, w ramach którego przytoczono definicje budowli ochronnych (schrony, ukrycia, szczeliny przeciwlotnicze), opisano ich budowę i wyposażenie oraz zasady i użytkowania, bez konkretnego odniesienia się do sytuacji występującej w Kędzierzynie-Koźlu, w tym do dostępnego zasobu budowli ochronnych. W planach założono, że dopiero w razie zaistnienia zagrożenia przeprowadzona zostanie inwentaryzacja budowli ochronnych, nastąpi wytypowanie budowli do przygotowania, ich opróżnienie, sprawdzenie stanu technicznego, niezbędna naprawa lub modernizacja, a także wyposażenie i zapatrzenie zgodnie z potrzebami. W Urzędzie przyjęto także *Wieloletni plan działania w zakresie przygotowań i realizacji zadań obrony cywilnej na obszarze gminy Kędzierzyn-Koźle na lata 2019-2023*, w którym w odniesieniu do budowli ochronnych założono *prowadzenie i aktualizacja bazy danych o zasobach budownictwa ochronnego w zakresie ich ilości, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożenia* (pkt 8.4).

(akta kontroli str. 97-110)

W sporządzanych w Urzędzie, zatwierdzanych przez Prezydenta i uzgadnianych z Wojewodą Opolskim, planach działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kędzierzyn-Koźle na lata 2020-2022 nie ujmowano zadań dotyczących budowli ochronnych. W szczególności nie planowano przeprowadzania przeglądów przewidzianych w rozdziale 2. Wytucznych SOC. Inspektor ds. ostrzegania wyjaśnił, że w Urzędzie nie były one planowane ani inicjowane. Jako szeregowy pracownik nigdy nie zastanawiałem się nad zasadnością decyzji o nieprzeprowadzaniu przeglądów. (...) w WZK przyjęto stanowisko, że nie było podstaw prawnych do przeprowadzania przeglądów budowli ochronnych, zwłaszcza tych należących do prywatnych właścicieli. (...) prowadziliśmy w Wydziale rozmowy na temat Wytucznych SOC ale uznaliśmy, że nie mają one mocy obowiązującej. Kierownik WZK i Prezydent wyjaśnili, że Wytuczne SOC nie wchodziły w skład systemu źródeł prawa zdefiniowanych w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie stanowiły przepisów techniczno-budowlanych wymienionych w art. 7 Prawa budowlanego (...). Z powyższych względów, a także braku w obowiązującym systemie prawnym definicji „budowla ochronna” nie było podstaw prawnych do ujmowania w planach działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kędzierzyn-Koźle wskazanych w Wytucznych SOC przeglądów (...). Kierownik WZK oświadczył, że z powodu uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej nie opracowano planu działania na 2023 rok.

(akta kontroli str. 113, 114-136, 150-152, 475)

1.3. W Urzędzie nie uwzględniano wymogów obrony cywilnej, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>15</sup>, na etapie projektowania i budowy budynków użyteczności publicznej, w szczególności nie przewidywano w nich miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynikała z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 144-146, 149, 475-476)

<sup>15</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

Odnosząc się do tego, jak w Urzędzie rozumiano sformułowanie *wymagania obrony cywilnej* zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, Prezydent wyjaśniła, że powyższy przepis zawiera *otwarte odesłanie do odrębnych przepisów, w tym wymagań obrony cywilnej, których w obowiązującym systemie prawnym nie ma (Wytyczne SOC nie wchodziły i nie wchodzi w skład systemu źródeł prawa)*. Powyższą lukę prawną może i powinien wypełnić wyłącznie ustawodawca.

(akta kontroli str. 142-143)

1.4. W Urzędzie nie zachęcano inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia w budowanych przez nich obiektach, co spowodowane było, zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, *brakiem przepisów prawnych dających do tego podstawę – tym bardziej, że nie było też przepisów określających warunki techniczne wymagane przy tworzeniu budowli ochronnych*.

(akta kontroli str. 142-143)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przygotowano dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego<sup>16</sup>, w których wskazano przeznaczenie terenów na usługi sportu, usługi i handel, w tym przewidziano budowę obiektów wielkopowierzchniowych (powyżej 2 000 m<sup>2</sup>). W planach tych nie zawarto postanowień odnoszących się do zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych dla osób korzystających z planowanych obiektów sportowych, usługowych i handlowych. W uzasadnieniach do projektów uchwał w sprawie uchwalenia tych planów zamieszczono zapisy, że uwzględnienie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> następuje poprzez *ustalenie ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu poprzez dostosowanie dróg publicznych, sieci i urządzeń infrastruktury do działań w sytuacjach szczególnych zagrożeń*. Wojewoda Opolski prowadził postępowania nadzorcze w stosunku do powyższych planów zagospodarowania przestrzennego i nie stwierdził, aby brak ustaleń z zakresu zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych powodował unieważnienia uchwał w sprawie przyjęcia planu. Organy wojskowe uzgadniające treść planów także nie wniosły zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 154-196)

Kierownik Referatu Planowania Przestrzennego wyjaśnił, że zespoły projektowe opracowujące projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle, jak i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w sporządzonych dokumentach nie uwzględniały miejsc ochronnych z powodu braku umocowania prawnego dla takich działań. Wyjaśnił również, że *w art. 10 oraz art. 15 ust. 2 ustawy pizp i w przepisach wykonawczych<sup>18</sup> szczegółowo i precyzyjnie określono, jakie elementy powinny zawierać te dokumenty, z rozróżnieniem na te, które winny pojawić się w nich obligatoryjnie, jak i te, które należy wprowadzić fakultatywnie – w zależności od potrzeb<sup>19</sup> i wywiódł, że odwołanie*

<sup>16</sup> Przyjęte uchwałami Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle Nr XL/469/21 z 30 listopada 2021 r. dla terenu osiedla Zachód, w rejonie ul. Bolesława Chrobrego i granicy z gminą Reńska Wieś oraz Nr XXVI/293/20 z 29 października 2020 r. dla terenu osiedla Pogorzelec, w rejonie Alei Armii Krajowej oraz ulic: Tartacznej, Kozielskiej i Koszykowej.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej ustawa pizp.

<sup>18</sup> Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 2405) oraz z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

<sup>19</sup> Tak jak ma to miejsce np. w przypadku określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (o której mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym – Dz. U. z 2022 poz. 988 ze zm.) lub w przypadku obowiązkowego wyznaczenia obszarów, na których dopuszcza się lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW wraz ze strefami ochronnymi od tych urządzeń (zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii – Dz. U. z 2022 r. poz. 1378, ze zm.).

*się w działalności planistycznej do aktów niewymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy pizp – takich jak Wytyczne SOC – w ogóle nie było możliwe, gdyż stanowiłoby to naruszenie prawa mogące skutkować stwierdzeniem nieważności uchwał w sprawie przyjęcia aktów planistycznych.*

(akta kontroli str. 199-200)

Stosownie do wyjaśnień Prezydenta, przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy pizp, zgodnie z którym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, w Urzędzie rozumiano jako obowiązek spełnienia w działalności planistycznej wymagań określonych w art. 10 ust. 1 pkt 6 i ust. 15<sup>20</sup>, art. 11 pkt 5 lit. d, art. 15 ust. 3, art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte.

(akta kontroli str. 142-143)

1.6. W latach 2020-2023, w opracowanych w Urzędzie projektach budżetu gminy, nie przewidziano środków na utrzymanie, konserwację i finansowanie budowli ochronnych. W szczególności nie uwzględniano środków na wykonanie napraw i prac zabezpieczających, w tym wskazywanych w zaleceniach zawartych w protokołach z kontroli okresowych stanu technicznego, obiektów budowlanych – budowli ochronnych – będących własnością Gminy. Nie realizowano także zadań i nie ponoszono wydatków w powyższym zakresie. Kierownik WZK i Prezydent wyjaśnili, że *przyczyną tego stanu był brak podstaw prawnych do realizowania wymienionych w Wytycznych SOC zaleceń (...), nie mogły one stanowić podstawy jakichkolwiek czynności finansowanych ze środków publicznych, które mogą być wydatkowane tylko na zadania wynikające z obowiązujących przepisów prawa, a wykonanie i finansowanie ze środków publicznych czynności nieumocowanych w przepisach prawa podlegałoby odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*

(akta kontroli str. 140-141, 475-476)

1.7. Odnosząc się do problemów i trudności związanych z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego i ich wpływu na prawidłową realizację zadań, Prezydent wskazała, że *brak ustawy i przepisów wykonawczych definiujących budowle ochronne, określających stawiane im wymagania i warunki techniczne oraz zasady finansowania i zadania podmiotów publicznych w zakresie ich budowy, wyposażenia i utrzymania powoduje, iż gmina w stosunku do stanowiących jej własność obiektów budowlanych, które w stanie prawnym do 1 lipca 2004 r. były przewidziane do ochrony ludności, aktualnie wykonuje wyłącznie czynnościami zarządu nieruchomościami gminnymi zabudowanymi tymi obiektami. W ocenie Prezydenta, po uchyleniu z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z określonymi w niej zadaniami obrony cywilnej, na gminie nie spoczywają żadne obowiązki prawne z tego zakresu, a utrzymanie obiektów budowlanych, o których mowa wyżej realizowane jest na podstawie przepisów o samorządzie gminnym oraz o gospodarce nieruchomościami.*

(akta kontroli str. 142-143)

---

<sup>20</sup> Odpowiednio: 1/ uwzględnienie uwarunkowań wynikających z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia oraz granic terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, 2/ występowanie o opinie do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, 3/ określenie granic terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (...) w zakresie w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, 4/ występowanie o uzgodnienie z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

W kwestii możliwości stwarzania przez aplikację „SCHRONY” – *Znajdź miejsce doraźnego schronienia*<sup>21</sup> złudnego poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców<sup>22</sup>, Prezydent wskazała, że organ wykonawczy gminy nie jest uprawniony do dokonywania oceny w tym zakresie. Kierownik WZK wyjaśnił, że nie znając metodyki przeprowadzania inwentaryzacji będącej podstawą danych zawartych w aplikacji nie jest w stanie określić wiarygodności tych danych.

(akta kontroli str. 390-391, 392-395)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pomimo uchylenia z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów regulujących funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce, w Urzędzie nie wprowadzono zmian w strukturze organizacyjnej oraz w zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników WZK, co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli świadczy o braku wymaganej rzetelności działań w tym zakresie.

Na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych, pracownicy WZK w zakresach obowiązków mieli przypisane zadania dotyczące obrony cywilnej, takie jak np. opracowywanie i utrzymywanie w aktualności planu obrony cywilnej miasta, opracowywanie planów szkolenia formacji obrony cywilnej, prowadzenie ewidencji budowli ochronnych, udział w przeglądach budowli ochronnych, nadzór nad wykonywaniem przydzielonych kierowanym komórką organizacyjnym Urzędu Miasta zadań związanych z obroną cywilną. Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Zgodnie z art. 823 pkt 2 ww. ustawy utraciła moc ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, co powodowało, że wygasły również wszystkie jej przepisy wykonawcze regulujące materię obrony cywilnej. Skutkiem powyższej zmiany stanu prawnego była likwidacja struktur obrony cywilnej. Niemniej jednak WZK<sup>23</sup>, jak i jego pracownikom, pozostawiono przypisane zadania obrony cywilnej, które nie były realizowane (np. nie sporządzono planu działania na rok 2023, nie przeprowadzono oceny przygotowania obrony cywilnej gminy). Rozbieżność ta była stanem nierzetelnym, gdyż zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 „Struktura organizacyjna”, o którym mowa w części II lit. A „Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>24</sup>, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 8-9, 66, 81-85)

Kierownik WZK, który był odpowiedzialny za wydanie zarządzeń określających zakresy obowiązków i odpowiedzialności WZK oraz zgłaszanie Prezydentowi potrzeby zmian w strukturze organizacyjnej, oraz Prezydent – odpowiedzialna za wprowadzenie tych zmian – wyjaśnili, że Urząd otrzymał – za pośrednictwem Wojewody Opolskiego – pismo przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

<sup>21</sup> <http://schrony.straz.gov.pl/>

<sup>22</sup> Zawarte w aplikacji dane wskazują na bardzo dużą liczbę „miejsc doraźnego schronienia”, które nie są budowlami ochronnymi, a jedynie pełnią rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, tj. wichury, orkany czy trąby powietrzne. Dodatkowo dominuje w mediach przekaz o zapewnieniu miejsc doraźnego schronienia dla ponad 49 mln mieszkańców kraju. W rzeczywistości liczba budowli ochronnych, czyli schronów lub ukryć jest bardzo mała lub wręcz ich brakuje.

<sup>23</sup> Zgodnie z § 29 pkt 4 Załącznika do Zarządzenia Nr 393/Or/2019 Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 2 października 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle.

<sup>24</sup> Wydanych na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).



i Administracji wskazujące, że w celu usunięcia luki prawnej powstałej w wyniku uchylecia przepisów o obronie cywilnej, zastosowanie znajdują Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych i niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I i II) sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.<sup>25</sup>

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że postanowienia przywołanych aktów międzynarodowego prawa humanitarnego odnoszą się m.in. do *ochrony organizacji cywilnych obrony cywilnej, jak też ich personelu* i nie miały one związku z zaniechaniem dostosowania środowiska wewnętrznego jednostki do uchylecia krajowych przepisów dotyczących obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 475-476)

2. Przygotowując w Urzędzie inwestycje obejmujące budynki użyteczności publicznej<sup>26</sup> nie uwzględniono, przewidzianego w § 2 Wytycznych SOC, zapewnienia miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności dla takiej liczby osób (np. uczniów, dzieci, interesantów, pracowników), która wynikała z założeń projektowych. Zastosowanie powyższej wytycznej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, było uzasadnione dla rzetelnego wykonywania zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>27</sup>, tj. w celu zapewnianie bezpieczeństwa mieszkańcom. Tym bardziej, że na terenie miasta brak było przygotowanych innych miejsc w budowlach ochronnych przeznaczonych do użytku publicznego.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przygotowano dokumentację kosztorysowo-projektową dla czterech inwestycji w zakresie budowy, w tym rozbudowy, budynków użyteczności publicznej. Sporządzona dokumentacja nie zawierała postanowień odnoszących się do uwzględnienia miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, zgodnie z Wytycznymi SOC.

(akta kontroli str. 144-146, 149, 253)

Kierownik Wydziału Inwestycji, Remontów i Eksploatacji oraz Prezydent wyjaśniły, że *przygotowanie i realizacja inwestycji miejskich następuje na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa, w tym przepisów Prawa budowlanego, a każdorazowo wymagane jest oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.* Podkreślono także, że właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej wydał decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Kierownik WZK wyjaśnił, że Wytyczne SOC nie mogły stanowić podstawy jakichkolwiek czynności finansowanych ze środków publicznych, a ich podjęcie podlegałoby odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli str. 144-146, 149, 475-476)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce zapewniono warunki do realizacji zadań w zakresie budowli ochronnych. Struktura organizacyjna Urzędu – do zmiany stanu prawnego z dniem 23 kwietnia 2022 r. – była adekwatna do wykonywania tych zadań, a pracownicy, którym je przypisano, posiadali wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe pozwalające na prawidłowe wypełnienie obowiązków. Zaniechano jednak dostosowania środowiska wewnętrznego jednostki do uchylecia przepisów stanowiących podstawę działania obrony cywilnej. W Urzędzie opracowano Plan Obrony Cywilnej, w którym uwzględniono kwestię zapewnienia mieszkańcom miejsc ukrycia i schronienia, ale podjęcie działań zostało przewidziane dopiero po

<sup>25</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

<sup>26</sup> 1/ Budowa przedszkola na osiedlu Cisowa, 2/ budowa sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej w os. Rogi, 3/ przygotowanie dokumentacji dla tworzenia warunków mieszkaniowych (dot. budowy budynku wielorodzinnego przy ul. H. Dąbrowskiego), 4/ PT budowy hali sportowej (Publiczna Szkoła Podstawowa nr 9).

<sup>27</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym.

wystąpieniu zagrożenia, co mogło znacząco ograniczać ich skuteczność. Kontrolowana jednostka nie wykonywała zadań na rzecz zapewnienia mieszkańcom miejsc w budowlach ochronnych, tak w zakresie realizacji inwestycji użytku publicznego, jak i planowania przestrzennego, co uzasadniano brakiem należytego umocowania prawnego regulujących te kwestie Wytucznych SOC.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd nie posiadał aktualnych danych o liczbie miejsc schronienia i ukrycia na terenie Kędzierzyna-Koźła. Zadania związane budowlami ochronnymi, w tym ich ewidencjonowaniem i przeglądami stanu technicznego, realizowano do 30 czerwca 2004 r. – w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej<sup>28</sup> – po czym ich zaniechano, w związku z uchynieniem tego rozporządzenia<sup>29</sup>. Według dokumentów archiwalnych, na dzień 30 czerwca 2004 r. w Kędzierzynie-Koźlu znajdowało się 99 istniejących budowli ochronnych, w tym 78 schronów (łącznie 7 653 miejsc), 12 ukryć (841 miejsc) oraz dziewięć szczelin przeciwlotniczych (329 miejsc). Dodatkowo planowanych było 416 ukryć o łącznej pojemności 30 376 miejsc. Łącznie miejsc ochronnych istniejących i planowanych było 39 199, co odpowiadałoby 74% liczby zameldowanych mieszkańców miasta według stanu 31 grudnia 2022 r. Urząd dysponował mapą sprzed 1 lipca 2004 r., według której budowle ochronne dla pracowników były skupione na terenach zakładów przemysłowych, a te przeznaczone dla mieszkańców rozmieszczone były na terenie całego miasta wzdłuż osi wschód-zachód. Wobec nieaktualizowania danych od 19 lat niemożliwe było ustalenie jak zmieniała się liczba budowli ochronnych w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 211-222, 390-391, 400)

2.2. W stanowiącej załącznik do Planu Obrony Cywilnej Karcie realizacji zadania obrony cywilnej, przewidziano *zaopatrzenie budowli ochronnych w niezbędne materiały potrzebne do przetrwania: woda, żywność, koce, śpiwory* oraz że zadanie to będzie realizowane we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, w tym z *hurtownią materiałów spożywczych i hurtownią materiałów budowlanych*. Były to jednak ogólnikowe założenia, a Urząd nie był przygotowany do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 111-112, 490-491)

2.3. Na podstawie przeprowadzonych z udziałem specjalisty w zakresie budowli ochronnych oględzin czterech budowli ochronnych będących własnością Gminy stwierdzono, że żadna z nich nie spełniała wymogów przynajmniej przygotowania częściowego<sup>30</sup>. Pod względem konstrukcyjnym budowle nie stwarzały zagrożenia ale występowały w nich ubytki pokrycia dachowego, korozja płaszcza betonowego, porosty roślinne, zawilgocenia sklepienia, spękania i ubytki betonu. Urząd nie

<sup>28</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 93, poz. 429.

<sup>29</sup> Z dniem 1 lipca 2004 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 210, poz. 2036).

<sup>30</sup> W § 92-§ 94 Wytucznych SOC przewidziano trzystopniową skalę przygotowania budowli ochronnych – przygotowanie częściowe, przygotowanie pełne i gotowość eksploatacyjna – oraz określono wymagania w zakresie stanu technicznego, wyposażenia i zaopatrzenia, warunkujące zakwalifikowanie budowli ochronnej do danego stopnia przygotowania.

zapewnił wykonywania remontów i napraw, pomimo że w stosunku do dwóch budowli, których zarządzanie powierzono Miejskiemu Zarządowi Budynków Komunalnych w Kędzierzynie Koźlu<sup>31</sup> oraz jednej w zarządzie WZK, formułowano takie zalecenia w protokołach kontroli okresowych stanu technicznego<sup>32</sup>. Powyższe opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 229-332, 354-381, 404-465)

2.4. W okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. w Urzędzie nie przygotowano budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. Tym samym nie zapewniono warunków do bezpiecznej i sprawnej realizacji przez pracowników Urzędu zadań własnych gminy w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>33</sup>. Kierownik WZK wyjaśnił, że *skoro w systemie prawa od lipca 2004 r. nie ma definicji budowli ochronnych to tym samym nie można określić, czy miejsca przygotowane dla ww. potrzeb są takimi budowlami. Do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej w gminie przewiduje się wykorzystanie piwnic w budynkach wyznaczonych do tego celu.* Prezydent podkreśliła, że *Wytyczne SOC nie posiadały przymiotu przepisów prawa, a tym samym brak było prawnego obowiązku utworzenia wymienionych w nich stanowisk Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnymi oraz Kierowania Obroną Cywilną oraz wyjaśniła, że dążenie do należytego wykonania wszystkich (...) zadań (...) służących zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i pracowników jednostek gminnych nie zostać realizowane poprzez działania, które – wobec braku wymaganych szczegółowych regulacji prawnych – mogłyby pociągać za sobą zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz przekroczenia uprawnień skutkującego odpowiedzialnością karną.*

(akta kontroli str. 392-395, 469)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie był rzetelnie przygotowany do – przewidzianego w § 94 pkt 3 Wytycznych SOC – dostarczenia do budowli ochronnych niezbędnych środków m.in. wody, żywności, środków czystości, leków, środków ochrony osobistej, na wypadek wystąpienia zagrożenia. Urząd nie posiadał zgromadzonych zapasów jak i nie ustalił procedury zaopatrzenia budowli ochronnych i nie dysponował rozpoznaniem rynku (źródeł), z których będzie można uzyskać niezbędne zapasy. Zaniechania te stwarzały istotne ryzyko wydłużenia czasu osiągnięcia gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych, zgodnie z ujętym w Planie obrony cywilnej zadaniem *Przygotowanie budynków jako budowli ochronnych*. Prezydent i Kierownik WZK – powołując się na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 kwietnia 2023 r.<sup>34</sup> – wskazali, że *w polskim systemie prawnym nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu lub ukrycia), a tym samym żaden podmiot ani organ nie jest wprost zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji,*

<sup>31</sup> Dalej MZBK.

<sup>32</sup> Dla czwartej budowli poddanej oględzinom nie przeprowadzono kontroli okresowych ani nie prowadzono książki obiektu budowlanego.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 122.

<sup>34</sup> Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa dostępny pod adresem internetowym: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12371608/katalog/12965746#12965746> (odnośnik aktualny na dzień 12 lipca 2023 r.).

*konserwacji, planowania użycia i określenia sposobu przygotowania. Ostatnim aktem prawnym regulującym problematykę schronów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten został uchylony artykułem 1 pkt 63 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw i utracił moc z dniem 1 lipca 2004 r. Prezydent i Kierownik WZK podtrzymali także stanowisko, że Wytyczne SOC nie posiadały przymiotu przepisów prawa, a tym samym nie mogły stanowić podstawy prawnej do jakichkolwiek działań w nich określonych.*

(akta kontroli str. 111-112, 490-491)

Odnosząc się do prezentowanego w toku kontroli stanowiska Urzędu o braku obowiązku stosowania Wytycznych SOC, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że jakkolwiek bezspornym jest, że Wytyczne SOC nie były przepisami prawa powszechnie obowiązującego, to jednak – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – realizacja zapisów tego dokumentu, wydanego przez centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, była oczekiwanym wyrazem rzetelnego działania służącego zwiększeniu bezpieczeństwa mieszkańców miasta. Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko jednostki kontrolowanej, że Wytyczne SOC nie mogły stanowić podstawy do działań z zakresu wykonywania władzy publicznej w stosunku do podmiotów zewnętrznych, jednakże były one wiążące w sprawach wewnętrznej działalności Urzędu. Wytyczne SOC były bowiem aktem normatywnym obowiązującym w ramach posiadających umocowanie prawne (do 22 kwietnia 2022 r.) struktur Obrony Cywilnej, a o ich stosowanie przez Prezydenta (ówczesnego Szefa Obrony Cywilnej Gminy) zwrócił się Wojewoda Opolski (ówczesny Szef Obrony Cywilnej Województwa) pismem z 17 stycznia 2019 r.

2. W Urzędzie nie zapewniono, poprzez działania własne lub w drodze nadzoru nad MZBK, usuwania nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli okresowych stanu technicznego budowli ochronnych i odnotowanych w protokołach z tych kontroli, co było niezgodne z art. 61 Prawa budowlanego.

W protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego budowli przy ul. Żwirki i Wigury, ul. Piotra Skargi i ul. Juliusza Ligonia za lata 2019-2022 odnotowano nieprawidłowości stanu technicznego, takie jak: korozja płaszcza betonowego i porosty roślinne, zawilgocenie desek sklepienia, odspojenie papy od podłoża, ubytki betonu, skorodowane kraty, oraz każdorazowo formułowano zalecenia ich usunięcia. Wymagane naprawy i prace nie zostały przeprowadzone.

(akta kontroli str. 229-332)

Stosownie do art. 61 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego, czyli m.in. w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Realizacji powyższego celu służą m.in. kontrole okresowe przewidziane w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. Są one przeprowadzane przez osoby legitymujące się stosownymi uprawnieniami<sup>35</sup>, a w ich wyniku sporządzane są protokoły, o których mowa w art. 62a Prawa budowlanego. Protokoły zawierają m.in. ustalenia dokonane w zakresie kontroli, w tym wskazanie nieprawidłowości (art. 62a ust. 2 pkt 6) i zalecenia (pkt 7), w których wskazuje się czynności mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i termin

<sup>35</sup> Budowlanymi odpowiedniej specjalności oraz – w zależności od zakresu kontroli – kwalifikacjami do dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych i kwalifikacjami mistrza w rzemiośle kominiańskim.

wykonania czynności (ust. 3 pkt 1-2). W rozpatrywanym przypadku w protokołach z kontroli okresowych od 2019 r. formułowano zalecenia usunięcia nieprawidłowości, określając stopień pilności na III (*roboty do wykonania przed nadejściem sezonu zimowego w roku dokonania kontroli okresowej*) lub IV (*w roku następnym, które powinny być uwzględnione w planie rzeczowo-finansowym*). Zalecenia nie zostały wykonane, co odnotowano w protokołach z kolejnych lat a także potwierdzono podczas oględzin z udziałem specjalisty w dniu 2 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 404-465)

Prezydent wyjaśniła, że prace konserwacyjne lub naprawcze są wykonywane przez zarządcę nieruchomości w terminach uwzględniających jego możliwości wykonawcze i finansowe.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że prawidłowe utrzymanie obiektów budowlanych wymaga wykonywania zaleceń w terminach określonych w przez osoby uprawnione w protokołach kontroli okresowych. Prezydent odpowiadała natomiast za nadzór na zarządcą nieruchomości gminnych oraz za zapewnienie możliwości wykonawczych i finansowych. W ramach prowadzonego w Urzędzie planowania budżetowego nie uwzględniano jednak środków na wykonanie niezbędnych napraw i prac zabezpieczających, w tym wskazywanych w zaleceniach zawartych w protokołach z kontroli okresowych stanu technicznego, obiektów budowlanych – budowli ochronnych – będących własnością Gminy. W konsekwencji w kolejnych latach zalecenia pokontrolne nie były realizowane, co sprzyjało degradacji ww. budowli.

(akta kontroli str. 390-391)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Kontrolowana jednostka nie zapewniła miejsc ochronnych i miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania dla mieszkańców miasta oraz nie przygotowała – przewidzianych w Wytycznych SOC – budowli ochronnych niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. W Urzędzie nie podjęto również rzetelnych działań zmierzających do przygotowania zaopatrzenia budowli ochronnych w razie wystąpienia zagrożenia oraz nie realizowano zaleceń z kontroli okresowych ich stanu technicznego.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził ewidencji budowli ochronnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 211-212, 487-488)

Urząd dysponował jedynie archiwalną ewidencją w formie elektronicznej, której prowadzenia zaniechano z dniem 1 lipca 2004 r. Inspektor ds. ostrzegania, w którego zakresie obowiązków znajdowało się prowadzenie ewidencji wyjaśnił, że wprawdzie ewidencja nie była aktualizowana (...), doprecyzowano jedynie położenie niektórych budowli na peryferiach miasta, ale zawarte w niej dane są przechowywane w Urzędzie i mogą stanowić bazę wyjściową w przypadku wprowadzenia przepisów regulujących sprawy budownictwa ochronnego (...) ujęte w ewidencji obiekty często są bardzo solidnymi konstrukcjami i pomimo upływu lat – w mojej ocenie – w razie potrzeby, mogą stanowić bazę do tworzenia miejsc ukrycia, a po przeprowadzeniu remontu i doposażenia także schronów (...) część danych np. o lokalizacji, konstrukcji,

*powierzchni, najprawdopodobniej nie uległa zmianie. Według oświadczenia Inspektora ds. ostrzegania żaden z prywatnych właścicieli, w tym zakładów pracy, nie zgłaszał nam zmian stanu faktycznego budowli ochronnych znajdujących się na ich terenie. Inspektor zaznaczył przy tym, że właściciele obiektów ochronnych nie mieli ani nie mają obowiązku prawnego informowania Urzędu o zmianie stanu budowli ochronnych, np. o ich likwidacji, czy przebudowie, a Urząd nie miał i nie ma uprawnienia kontrolowania prywatnych obiektów.*

(akta kontroli str. 150-152)

*Archiwalna ewidencja w formie elektronicznej nie zawierała informacji pozwalających na określenie daty jej założenia, czy też tego jakich zmian i kiedy dokonywano – nie podawano dat wprowadzania wpisów i ich zmian. Inspektor ds. ostrzegania wyjaśnił, że ewidencja opiera się na archiwalnych kartach budowli ochronnych, na ich podstawie na przełomie 1999 r. i 2000 r. w WZK stworzono pierwsze zestawienia tabelaryczne budowli ochronnych, głównie na potrzeby sprawozdawczości, w tym o liczbie miejsc w tych budowlach. W kolejnych latach (...) wykorzystano te tabele do stworzenia bazy w postaci elektronicznej i prezentacji danych w systemie informacji przestrzennej – głównie ja zajmowałem się tym zadaniem. Tworząc tę ewidencję nie weryfikowaliśmy aktualności danych zawartych w kartach, które pochodziły z wcześniejszego okresu – większość z lat 80'tych. Dane z kart były przenoszone bezpośrednio do ewidencji elektronicznej. Ewidencja stanowiła podstawę sprawozdań składanych do Urzędu Wojewódzkiego i do Starostwa. Przy przekazywaniu informacji o budowlach ochronnych każdorazowo zastrzegano, że opierają się one na nieaktualizowanych danych archiwalnych.*

(akta kontroli str. 150-152)

W archiwalnej ewidencji ujęto m.in.: nr ewidencyjny karty, stan (istniejąca albo planowana), własność (gminna/państwowa/prywatna), rodzaj budowli (schron /ukrycie/szczelina przeciwlotnicza), położenie (osiedle, ulica, numer), usytuowanie (wolnostojąca/pod budynkiem), konstrukcja (żelbetowa monolityczna/mieszana /nieokreślona), odporność w MPa, powierzchnię, pojemność oraz dane o wyjściu zapasowym (prawda/falsz), roku budowy i instalacjach (elektryczna, wodna, gazowa, telefoniczna). Ewidencja nie zawiera części danych, które były określone w § 32 wytycznych SOC. W przypadku schronów należących do gminy podano jedynie nazwę ulicy bez wskazania dokładnego adresu lub lokalizacji. Dla wszystkich budowli nie podano też przeznaczenia („M” – dla mieszkańców; „Z” – dla załóg zakładów pracy) ani stanu przygotowania („przygotowanie częściowe”, „pełne przygotowanie”, „w gotowości eksploatacyjnej”) ani sposób wykorzystania w okresie pokoju. Inspektor ds. ostrzegania wyjaśnił, że ewidencja była opracowywana przed wydaniem Wytycznych SOC, których w Urzędzie nie traktowano jako przepisów obowiązujących, a zatem nie identyfikowano potrzeby dostosowywania Ewidencji do oczekiwań zawartych w Wytycznych. Odnośnie lokalizacji obiektów Inspektor ds. ostrzegania wskazał, że precyzyjne jest ona przedstawiona na mapach systemu informacji przestrzennej, a co do stanu przygotowania wyjaśnił, że (...) nie mieliśmy aktualnych danych z przeglądów budowli ochronnych więc nie mogliśmy tego określić – wszystkie budowle wykazane w ewidencji jako Istniejące należy traktować, jako częściowo przygotowane, które w razie konieczności wymagają sprawdzenia aktualnego stanu technicznego oraz przeprowadzenia remontów i wyposażenia, zanim będą nadawały się do użytkowania.

(akta kontroli str. 150-152)

3.2. W okresie objętym kontrolą, mieszkańcom nie udostępniano na stronie internetowej Urzędu lub na stronie BIP informacji na temat dostępnych miejsc ukrycia lub schronienia, co było spowodowane nieposiadaniem ani jednej zidentyfikowanej budowli w stanie chociażby częściowego przygotowania. Powyższa kwestia była

natomiast przedmiotem złożonego do Urzędu wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Wniosek został załatwiony poprzez udostępnienie informacji niezgodnej z jego zakresem przedmiotowym, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 382-386, 396-398)

3.3. W okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. nie przeprowadzono przeglądów budowli ochronnych w trybie rozdziału 2. Wytucznych SOC. Po uchyleniu Wytucznych z dniem 23 kwietnia 2022 r. także nie przeprowadzono przeglądów w zakresie stanu przygotowania budowli ochronnych. W stosunku do budowli ochronnych będących własnością Gminy, w niepełnym zakresie realizowano – poprzez WZK lub poprzez MZBK – wynikające z Prawa budowlanego – obowiązki prowadzenia książki obiektu budowlanego i przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego. Powyższe zagadnienia opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 153, 227-335, 345-381)

3.4. W Urzędzie dokonano oceny stanu przygotowań obrony cywilnej gminy za rok 2019, 2020, 2021, która w obszarze budowli ochronnych każdorazowo ograniczała się do zapisów: liczba budowli ochronnych – *gmina nie posiada budowli ochronnych*, możliwości ukrycia ludności – *brak*, stan techniczny i wyposażenie – *brak danych*, ilość środków finansowych wydatkowanych na utrzymanie budowli ochronnych – *nie było*. Informacje zawarte w formularzu oceny były zgodne ze stanem faktycznym. Oceny za 2022 rok nie przeprowadzono z powodu uchylenia przepisów o obronie cywilnej.

(akta kontroli str. 477-486)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie realizowano określonych w Rozdziale 3. (§ 24 - § 69) Wytucznych SOC zadań związanych z prowadzeniem Ewidencji budowli ochronnych oraz Ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, co świadczy o braku wymaganej rzetelności działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom miasta. W związku z powyższym kontrolowana jednostka nie posiadała wiarygodnych informacji jaki procent ludności zameldowanej na terenie Gminy miał zapewnione miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania. We wskazanych regulacjach Wytucznych SOC szczegółowo określono zasady prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. W toku kontroli ustalono, że Prezydent nie zapewniła prowadzenia przedmiotowych ewidencji w okresie obowiązywania Wytucznych SOC, tj. od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. Urząd posiadał jedynie archiwalną ewidencję budowli ochronnych, opartą w większości o karty ewidencyjne z lat 80'tych XX wieku, a której prowadzenia zaniechano z dniem 1 lipca 2004 r.

Zaniechanie dalszego prowadzenia ewidencji uniemożliwiało rzetelne wywiązanie się z szeregu innych zadań wynikających z Wytucznych SOC i służących zwiększeniu bezpieczeństwa mieszkańców, jak: publiczne udostępnienie informacji o budowlach ochronnych, dokonywanie ocen przygotowania obrony cywilnej w ich zakresie oraz przekazywanie wiarygodnych sprawozdań do Starosty Kędzierzyńsko-Kozielskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu.

(akta kontroli str. 490-491)

Inspektor ds. ostrzegania, Kierownik WZK i Prezydent w wyjaśnieniach zajęli stanowisko, że Wytyczne SOC nie były przepisami powszechnie obowiązującymi, a zatem Urząd nie miał podstaw i obowiązku realizować zadań w nich określonych, w tym nie był zobowiązany do prowadzenia wskazanych w nich ewidencji. Prezydent dodatkowo wskazała, że *przechowywanie dokumentacji archiwalnej jest uzasadnione wagą problematyki miejsc schronienia dla mieszkańców* i zadeklarowała, że *w przypadku wypełnienia przez ustawodawcę obowiązku uchwalenia przepisów prawa definiujących warunki techniczne, zasady użytkowania, kontroli ewidencjonowania budowli ochronnych, dokumentacja ta będzie stanowić materiał wyjściowy do inwentaryzacji i sporządzenia zgodnej z prawem ewidencji.*

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu o niewiążącym charakterze Wytycznych SOC. W celu rzetelnego wywiązywania się z obowiązków Szefa Obrony Cywilnej Gminy, Prezydent powinna zapewnić realizację zadań określonych w tym akcie normatywnym wydanym przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, w okresie jego obowiązywania. Uzasadnienie tego stanowiska podano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w Obszarze 2.*

(akta kontroli str. 150-152, 392-395, 400, 490-491)

2. Prezydent nie zapewniła przeprowadzania przeglądów budowli ochronnych w trybie rozdziału 2. Wytycznych SOC, w tym ośmiu budowli ochronnych stanowiących własność Gminy, co świadczy o braku wymaganej rzetelności działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom miasta.

(akta kontroli str. 153)

Inspektor ds. ostrzegania, Kierownik WZK i Prezydent w wyjaśnieniach ponownie zajęli stanowisko, że Wytyczne SOC nie były przepisami powszechnie obowiązującymi, a zatem Urząd nie miał podstaw i obowiązku realizować zadań w nich określonych, zwłaszcza w zakresie przeprowadzania przeglądów budowli ochronnych należących do prywatnych właścicieli.

Najwyższa Izba Kontroli postrzymuje stanowisko o wiążącym charakterze Wytycznych SOC w obrębie struktur Obrony Cywilnej, w okresie ich obowiązywania. Jakkolwiek Wytyczne SOC nie mogły stanowić podstawy do wyegzekwowania wstępu na teren prywatnej nieruchomości, to jednak nie było przeciwwskazań, aby przeglądy przeprowadzać za zgodą jej właściciela. Ponadto w § 17 Wytycznych SOC przewidziano, że *w przypadku odmowy udostępnienia budowli ochronnej przez właściciela lub zarządcę na potrzeby przeglądu, szef obrony cywilnej sporządza odpowiednią notatkę i powiadamia na piśmie organ nadzoru budowlanego właściwy ustawowo w sprawach kontroli utrzymania obiektów budowlanych.* Podkreślenia wymaga także, że zaniechanie przeprowadzania przeglądów dotyczyło także budowli będących własnością Gminy i innych podmiotów publicznych.

(akta kontroli str. 150-152, 392-395, 469, 475-476)

3. Złożony do Urzędu wniosek o udostępnienie informacji publicznej załatwiono z naruszeniem art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>36</sup>, gdyż zamiast informacji będącej przedmiotem wniosku – tj. z aktualnej ewidencji budowli ochronnych – wnioskodawcy udostępniono dane archiwalne o budowlach ochronnych stanowiących własność Gminy.

Wnioskodawca zwrócił się do Urzędu o *udostępnienie informacji publicznej dotyczącej budowli ochronnych (schronów, ukryć, szczelin przeciwlotniczych itp.) z aktualnej ewidencji obiektów ochronnych, jak również wykreślonych z dokumentacji z lat 1914-2022 r. znajdujących się w Kędzierzynie-Koźlu: 1) adresu obiektu, 2) roku budowy i ewentualnego roku ich modernizacji, 3) powierzchni ww. obiektów,*

<sup>36</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej ustawa dip.



4) pojemności ww. obiektów. W odpowiedzi na wniosek wnioskodawcy przesłano Zestawienie budowli ochronnych stanowiących własność Gminy Kędzierzyn-Koźle (dane archiwalne), zawierające informacje 12 budowlach, z czego czterech z adnotacją zdjęta z ewidencji.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy *o dostępie do informacji publicznej*, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek. Wynika z tego, że podmiot obowiązany do udostępniania informacji publicznej związany jest przedmiotem wniosku, co oznacza, że rozpatrzenie wniosku musi odnosić się ściśle do zakresu żądanych informacji. Rozpatrzenie wniosku nastąpić może poprzez udostępnienie żądanej informacji, odmowę (w drodze decyzji) jej udostępnienia, poinformowanie, że informacja nie stanowi informacji publicznej albo poinformowanie o braku posiadania żądanej informacji publicznej. W rozpatrywanym przypadku treść wniosku z 12 stycznia 2023 r. nie pozostawiała wątpliwości, że jego przedmiotem były informacje z aktualnej ewidencji budowli ochronnych. W czasie rozpatrywania wniosku Urząd nie posiadał aktualnej ewidencji budowli ochronnych<sup>37</sup>, a co za tym idzie powinien poinformować o tym wnioskodawcę. Prawidłowe załatwienie wniosku nie mogło natomiast nastąpić poprzez udzielenie innej informacji niż żądana przez wnioskodawcę, a którą Urząd uznał za stosowaną.

(akta kontroli str. 396-401)

Kierownik WZK, który był odpowiedzialny za przygotowanie projektu odpowiedzi na ww. wniosek o udostępnienie informacji publicznej, oraz Prezydent, wyjaśnili, że wobec braku podstaw prawnych do sporządzenia ewidencji niezidentyfikowanych przez prawo „budowli ochronnych i ukryć” nie było podstaw do udostępnienia takiej ewidencji w ramach dostępu do informacji publicznej, a udostępnienie ewidencji archiwalnej mogłoby stanowić przekroczenie uprawnień. Dlatego *udostępniono wnioskodawcy na ogólnych zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej, informacje o stanowiących majątek Gminy obiektach budowlanych wymienionych w archiwalnych danych ewidencyjnych*. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w powyższych wyjaśnieniach przyznano, że wnioskodawcy udostępniono informacje w innym zakresie niż określono we wniosku.

(akta kontroli str. 475-476)

4. W odniesieniu do budowli ochronnych będących własnością Gminy, w Urzędzie nie zapewniono, poprzez działania własne lub w drodze nadzoru nad MZBK, realizacji obowiązków związanych z prowadzeniem książki obiektu budowlanego, oraz przeprowadzaniem i dokumentowaniem kontroli okresowych obiektu budowlanego, co skutkowało naruszeniem przepisów art. 60a i nast., art. 62 i art. 62a Prawa budowlanego.

Gmina była właścicielem ośmiu budowli ochronnych, spośród których badaniem objęto pięć budowli, w tym trzy przekazane w zarząd MZBK i dwie pozostające w zarządzie Urzędu – WZK. Dla budowli zarządzanych przez MZBK założono i w całym okresie objętym kontrolą prowadzono książki obiektu budowlanego oraz przeprowadzono okresowe kontrole, z wyjątkiem kontroli przewodów wentylacyjnych. Dla zarządzanej przez WZK budowli przy ul. Pustej książkę obiektu budowlanego założono 20 grudnia 2022 r., kontrolę okresową przeprowadzono 22 maja 2023 r., a kontroli okresowej wentylacji nie przeprowadzono.

Względem zarządzanej przez WZK budowli przy ul. Spacerowej nie prowadzono książki obiektu budowlanego ani nie przeprowadzono kontroli okresowych. Przedstawiciel MZKB wyjaśnił, że kontroli przewodów wentylacyjnych nie przeprowadzono, gdyż budowle nie posiadały oddzielnych przewodów kominowych. Prezydent wyjaśniła natomiast, że omawiane obowiązki w stosunku do trzech budowli

<sup>37</sup> M.in. oświadczenia Prezydenta w pismach znak Or.1710.6.2023 z 23 czerwca 2023 r. i z 30 maja 2023 r.

spoczywają na MZKB, do budowli przy ul. Pustej na Kierowniku WZK, a budowla przy ul. Spacerowej została przekazana Gminie w 2010 r. w stanie zdewastowanym i bez książki obiektu budowlanego. Kierownik WZK odnośnie do budowli przy ul. Spacerowej wyjaśnił tożsamo do Prezydenta, a do budowli przy ul. Pustej wskazał, że przegląd przewodów wentylacyjnych jest planowany w III kwartale 2023 r. Odnosząc się do powyższych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że: 1/ budowle posiadają przewody wentylacji grawitacyjnej, a budowle przy ul. Pustej i ul. Ligonia dodatkowo zostały wyposażone przewody wentylacji mechanicznej, co zostało potwierdzone w wyniku oględzin z udziałem specjalisty powołanego przez Najwyższą Izbę Kontroli; 2/ obowiązek przeprowadzania kontroli okresowej przewodów wentylacyjnych wynika z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c Prawa budowlanego, a prawidłowe działanie wentylacji jest istotne – jak stwierdził specjalista – dla przeciwdziałania nadmiernej wilgotności powietrza w budowli i ścian, 3/ przekazanie budowli w zarząd MZKB nie zwalnia Prezydenta z odpowiedzialności za zapewnienie skutecznego nadzoru na tą jednostką organizacyjną Gminy, 4/ założenie książki obiektu budowlanego w 2022 r. i przeprowadzenie kontroli okresowej w 2022 r. (instalacji elektrycznej) i 2023 r. (rocznej – budowlanej), nie sanuje niedopełnienia tych obowiązków we wcześniejszym okresie objętym kontrolą, 5/ nieprzekazanie książki obiektu budowlanego przez poprzedniego właściciela nie zwalnia jednostki kontrolowanej z obowiązku jej posiadania i prowadzenia – tym bardziej, że Gmina nabyła własność budowli w 2010 r.

(akta kontroli str. 227-335, 345-381, 404-465, 469, 475-476)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Kontroli Prezydent nie zapewniła rzetelnego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ich ewidencji, w okresie obowiązywania Wytocznych SOC, co wynikało z błędnego stanowiska o niewiążącym charakterze tego aktu normatywnego. Stwierdzono także częściowe niedopełnienie obowiązków prowadzenia książki obiektu budowlanego i przeprowadzania kontroli okresowych budowli ochronnych będących własnością Gminy oraz nieprawidłowe – niezgodne z zakresem żądania – rozpatrzenie wniosku o udzielenie informacji publicznej dotyczącej budowli ochronnych.

## IV. Wnioski

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

#### Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad dostosowaniem zakresów obowiązków pracowników Urzędu do zmian stanu prawnego w zakresie obrony cywilnej.
2. Wzmocnienie nadzoru nad załatwianiem wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w celu zapewnienia zgodności udzielanych informacji z zakresem przedmiotowym wniosku.
3. Założenie książki obiektu budowlanego dla budowli ochronnej przy ul. Spacerowej oraz objęcie jej kontrolami okresowymi stanu technicznego.
4. Przeprowadzanie w stosunku do budowli ochronnych będących własnością Gminy kontroli okresowych stanu technicznego przewodów wentylacyjnych grawitacyjnych i wentylacji mechanicznej.
5. Podjęcie działań zapewniających usuwanie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli okresowych stanu technicznego gminnych budowli ochronnych, w terminach określonych w protokołach z tych kontroli.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 22 sierpnia 2023 r.

Kontrolerzy  
Miron Rokujżo  
główny specjalista  
kontroli państwowej

  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor  
Iwona Zyman

  
DIREKTOR  
Delegatura NIK w Opolu  
podpis  
Iwona Zyman

