



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.010.03.2023

Pan
Piotr Przytocki
Prezydent Miasta Krosna
ul. Staszica 2
38-400 Krosno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krosna ¹ , ul. Lwowska 28a, 38-400 Krosno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Przytocki, Prezydent Miasta Krosna ² od 19 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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	Od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 maja 2023 r., z wykorzystaniem także 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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Agnieszka Suwała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/106/2023 z dnia 14 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli: str. 3 - 7)

¹ Dalej: UM, Urząd.

² Dalej: Prezydent.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Miasta Krosna był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej⁵, w tym budownictwa ochronnego. W strukturze UM wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za obronę cywilną i zarządzanie kryzysowe, w których zatrudniano pracowników z odpowiednim doświadczeniem i wykształceniem.

Urząd posiadał Plan Obrony Cywilnej Miasta⁶ oraz wieloletni i roczne plany działania⁷. Wieloletni plan działania opracowano na lata 2022-2026. NIK negatywnie ocenia nieopracowanie planu wieloletniego obejmującego lata 2020-2021, co naruszało § 5 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz § 5 pkt 4 wytycznych SOC w sprawie opracowana rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej⁸.

W Planie OC zawarto postanowienia dotyczące kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, ich modernizacji i naprawy, doprowadzenia do gotowości techniczno-eksploatacyjnej oraz budowy nowych ukryć dla ludności. Wieloletni i roczne plany działania przewidywały zadania dotyczące dokonywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i OC. W planach finansowych Miasto nie ujmowało wydatków na remont lub modernizację posiadanej budowli ochronnej.

Mimo ujęcia zamierzeń dotyczących budowli ochronnych w Planie OC nie były one realizowane, z uwagi na brak uregulowań prawnych dotyczących zadań i obowiązków w tym zakresie. W szczególności w § 3 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, określającego zakresy działania szefów OC powiatów i gmin nie wymieniono budownictwa ochronnego, co skutkowało brakiem podstawy prawnej do planowania środków finansowych na remonty i utrzymanie w należytym stanie technicznym pomieszczeń jedynego schronu należącego do Miasta. Z tych względów nie były realizowane wytyczne SOC w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁹.

NIK negatywnie ocenia niedokonanie przez Prezydenta jako Szefa OC Miasta oceny stanu przygotowań ochrony ludności i OC za lata 2019 – 2021, co naruszało § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Urząd nie posiadał pełnej i aktualnej dokumentacji dotyczącej 11. położonych na terenie Miasta budowli ochronnych, co nie pozwalało na prawidłowe dokonanie takiej oceny.

Prezydent nie planował kontroli pomieszczeń ochronnych o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności¹⁰ oraz § 14 i 15 wytycznych SOC.

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

⁵ Dalej: OC lub obrona cywilna. Do 22 kwietnia 2022 r., w zakresie OC obowiązywały przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.), po tym okresie weszła w życie ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r. poz. 2305, ze zm.) – dalej: ustawa o obronie Ojczyzny, która nie zawierała unormowań dotyczących obrony cywilnej.

⁶ Plan OC.

⁷ Obowiązek sporządzenia planów OC i planów działania wynikał z 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); uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. Dalej: rozporządzenie w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

⁸ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 września 2019 r. Dalej: wytyczne SOC z 27 września 2019 r. Uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

⁹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: wytyczne SOC) wydane na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 o powszechnym obowiązku obrony RP, w związku z § 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Wytyczne te zostały uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 91 poz. 421. Uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. Dalej: rozporządzenie w sprawie powszechnej samoobrony ludności.

Prezydent nie zapewnił aktualizacji Planu OC w cyklu dwuletnim, mimo iż takie zadanie było określone w § 9 ust. 1 zarządzenia w sprawie zasad opracowania Planu OC Miasta Krosna¹¹.

W ocenie NIK budowle ochronne zlokalizowane na terenie Miasta nie zapewniały ochrony ludności cywilnej na wypadek zagrożenia.

W procedurze sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano potrzeb dotyczących zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach. Powodem tego było przyjęcie, że przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹², nakazujący uwzględnianie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa nie jest precyzyjny i nie obejmuje spraw z zakresu obrony cywilnej.

Miasto budując przedszkole, nie zaplanowało w nim ukrycia do doraźnego przygotowania, z uwagi na brak zapisów dotyczących takich potrzeb w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, na którym go zlokalizowano.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1

Zadania z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w strukturze organizacyjnej Urzędu zostały przypisane do Biura Zarządzania Kryzysowego i Obronności (od 1 marca 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.), które podlegało Prezydentowi Miasta, a po jego likwidacji do Wydziału Spraw Obywatelskich (od 1 stycznia 2021 r.), który podlegał Sekretarzowi Miasta. Z dniem 15 lutego 2021 r. nazwę ww. Wydziału przemianowano na Wydział Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego i wyodrębniono w nim wieloosobowe stanowisko zarządzania kryzysowego i obronności z koordynatorem na jego czele. W strukturze organizacyjnej Wydział podlegał Sekretarzowi Miasta, a wieloosobowe stanowisko zarządzania kryzysowego i obronności Prezydentowi Miasta. Z dniem 31 grudnia 2022 r. zlikwidowano wieloosobowe stanowisko zarządzania kryzysowego i obronności, a jego zadania zostały przypisane do Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego¹⁴.

W kolejnych wersjach Regulaminu organizacyjnego¹⁵ obowiązującego w okresie objętym kontrolą, zakres zadań ww. komórek organizacyjnych obejmujący tematykę obrony cywilnej opisany w pkt. 17 nie ulegał zmianie, mimo iż z dniem 22 kwietnia 2022 r. utraciła moc ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, co było równoznaczne z utratą mocy wszystkich przepisów wykonawczych regulujących sprawy OC, a także przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz wytycznych SOC. Weszła natomiast w życie ustawa o obronie Ojczyzny, która nie zawierała

¹¹ Zarządzenie nr 736/13 Prezydenta Miasta Krosna z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie zasad opracowania Planu OC Miasta Krosna. Dalej: zarządzenie nr 736/13.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm. Dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krosna nr 143/19 z 28 lutego 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna, ze zm.

¹⁵ Zarządzenie Nr 143/19 Prezydenta Miasta Krosna z 28 lutego 2019 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna ze zm. Dalej: Regulamin organizacyjny.

analogicznych unormowań dotyczących OC. W Regulaminie organizacyjnym brak było zapisów jednoznacznie odnoszących się do budowy ochronnych¹⁶.

Prezydent wyjaśnił, że: *po dniu 23 kwietnia 2022 r. zadania z zakresu obrony cywilnej były realizowane we współdziałaniu z Podkarpackim Urzędem Wojewódzkim np. przez udział w treningach ATP. Powołał się przy tym na pismo Wojewody Podkarpackiego z 1 sierpnia 2022 r.*¹⁷, w którym zawarto sformułowanie: *obowiązek realizacji zadań obrony cywilnej wynika z przepisów międzynarodowych, natomiast sposób organizacji, zasady przygotowania i realizowania zadań obrony cywilnej powinny zostać określone w przepisach prawa krajowego.*

(akta kontroli: str. 8 – 44, 365 - 369)

Zagadnieniami związanymi z OC w Urzędzie Miasta zajmowało się trzech pracowników i tak:

- 1) do 25 lutego 2022 r. realizacją całokształtu zadań w zakresie OC zajmował się jeden pracownik zatrudniony od 2007 r. Od 15 lutego 2021 r. do 25 lutego 2022 r. pełnił funkcję koordynatora wieloosobowego stanowiska zarządzania kryzysowego i obronności (do czasu przejścia na emeryturę), posiadał wykształcenie średnie techniczne, szkolenia z zakresu OC i zarządzania kryzysowego odbyte w latach 1987 – 2010,
- 2) po 25 lutego 2022 r. dwóch pracowników, tj.:
 - pierwszy, zatrudniony od października 2019 r., posiadał wykształcenie wyższe o specjalności zarządzanie kryzysowe, nie odbył żadnego szkolenia o tematyce OC. Jego zakres czynności obejmował obowiązki dotyczące zarządzania kryzysowego (z przerwą od maja do listopada 2021 r.),
 - drugi, zatrudniony w Wydziale Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego od października 2021 r., posiadał wykształcenie wyższe administracyjne oraz studia podyplomowe z zakresu zarządzania w instytucjach bezpieczeństwa i porządku publicznego (ukończone w 2022 r.), nie odbył żadnego szkolenia o tematyce obrony cywilnej.

W związku z przejściem na emeryturę pracownika odpowiedzialnego za sprawy z zakresu OC, w okresie od 26 lutego 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. ww. dwóm pracownikom zwiększono zakres obowiązków służbowych o te zadania¹⁸. Mimo, iż z dniem 23 kwietnia 2022 r. utraciła moc ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, a tym samym przestały obowiązywać przepisy dotyczące OC, zakresy czynności tych pracowników nie zostały zmienione.

Prezydent wyjaśnił, że *nie dokonano zmian zakresów czynności dwóm pracownikom Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego, ponieważ zakres ich dodatkowych zadań był zawarty w piśmie o przyznaniu dodatków specjalnych.*

(akta kontroli: str. 45 – 75, 365 - 367)

¹⁶ Na dzień wszczęcia niniejszej kontroli opis zadań Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego zawarty w § 67 ust. 7 pkt 17 Regulaminu organizacyjnego brzmiał następująco: *realizacja zadań w zakresie obrony cywilnej: a) wykonywanie zadań Szefa Obrony Cywilnej Miasta, b) opracowanie i utrzymanie w stałej aktualności planu obrony cywilnej Miasta, c) planowanie niezbędnych przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę mieszkańców Miasta oraz zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania w sytuacjach kryzysowych, d) organizowanie, wyposażenie i przygotowanie do działań formacji obrony cywilnej, e) prowadzenie magazynu obrony cywilnej oraz całokształtu spraw związanych z gospodarką materiałowo-techniczną, w tym legalizacji, konserwacji i bieżących napraw sprzętu, f) wdrożenie oraz aktualizacja Serwisu Gromadzenia i Przetwarzania Informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.*

¹⁷ Nr ZK-VI.3122.9.2022.

¹⁸ Od 26 lutego do 31 grudnia 2022 r. odpowiedzialni byli za prowadzenie spraw z zakresu OC wynikających z przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, zarządzeń Wojewody Podkarpackiego – Szefa OC Województwa, a od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. za prowadzenie m.in. wymienionych enumeratywnie spraw związanych z OC. Zwiększony zakres obowiązków miał obowiązywać do czasu uzupełnienia wakatu.

W UM nie opracowano procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli: str. 337 - 340)

1.2, 1.3

Plan OC Miasta został sporządzony w 2014 r. i zatwierdzony przez Prezydenta jako Szefa OC Miasta oraz uzgodniony z Wojewodą Podkarpackim – Szefem OC Województwa Podkarpackiego.

Rejestr zmian Planu OC zawierał po trzy wpisy z 15 czerwca 2018 r. i 4 marca 2019 r. oraz jeden z 27 marca 2019 r.

W Planie OC zawarto zapisy dotyczące budowli ochronnych w postaci zadania głównego pt. *Przygotowanie budowli ochronnych dla ludności*, które zostało uszczegółowione w pięciu zadaniach szczegółowych, dotyczących kontroli stanu technicznego istniejących budowli, ich modernizacji i naprawy, doprowadzenia do gotowości techniczno-eksploatacyjnej, budowy nowych ukryć dla ludności, a także nadzorowania realizacji tych robót¹⁹. Zapisy związane z budowlami ochronnymi zawarto także w dwóch procedurach dotyczących uruchomienia systemu kierowania OC Miasta i planu OC Miasta²⁰, kartach realizacji zadań OC sporządzonych dla Wydziałów Edukacji i Architektury UM²¹, załącznikach dotyczących potrzeb i możliwości w zakresie budowli ochronnych, a także drużyn schronowych²².

Załącznikiem do Planu OC była mapa pt. *Plan Obrony Cywilnej Miasta Krosna*, na której zaznaczono rzeki Wisłok i Lubatówka, tereny zalewowe i drogi ewakuacji. Zawierała szereg znaków graficznych o różnym kształcie, kolorach i wielkości, jednakże brakowało legendy z ich opisem²³.

(akta kontroli: str. 76 – 124, 335)

W UM sporządzono roczne plany działania w zakresie OC Miasta Krosna na lata 2020, 2021 i 2022 oraz *Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Miasta Krosna na lata 2022 – 2026*. Nie sporządzono natomiast wieloletniego planu działania obejmującego lata 2020 – 2021.

We wszystkich tych planach działania, w części dotyczącej logistycznego zabezpieczenia przedsięwzięć OC i infrastruktury technicznej ujęto zapis dotyczący przeprowadzenia przeglądu istniejących budowli ochronnych dla ludności będących w administrowaniu TBS²⁴, które miały odbywać się raz w roku.

Ponadto, w rocznych planach działania w zakresie:

- 1) organizacyjno-prawnym:

¹⁹ Tj.: a) przeprowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego istniejących budowli ochronnych; b) wprowadzenie przedsięwzięć przygotowawczych w zakresie naprawy lub modernizacji istniejących budowli ochronnych; c) doprowadzenie do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych; d) budowa ukryć dla ludności; e) nadzorowanie realizacji robót budowlanych związanych z ww. zadaniami.

²⁰ Tj.: a) w *Procedurze uruchamiania systemu kierowania Obroną Cywilną Miasta* ujęto zadanie: *Przekazanie poleceń do przygotowania do pełnej gotowości eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych i rozwinięcia urzędów do likwidacji oraz Uruchomienie realizacji zadań związanych z przygotowaniem budowli ochronnych dla potrzeb ludności i załóg zakładów pracy*, b) w *Procedurze uruchamiania planu obrony cywilnej Miasta Krosna* ujęto zadanie: *Korzystanie z danych zawartych w planie w zakresie logistycznego zabezpieczenia, tj. możliwości zaopatrzenia w żywność, środki niezbędne do przeżycia ludności, sprzęt i materiały obrony cywilnej, zaopatrzenia w wodę, możliwości ukrycia ludności i załóg zakładów pracy w budowlach ochronnych, odkażania transportu w PZTsam*.

²¹ Tj.: a) *Karta realizacji zadania obrony cywilnej Wydziału Edukacji UM Krosno*, w której jedną z procedur było opracowanie wykazu treści tematycznych do realizacji w szkołach i placówkach z zakresu indywidualnej i zbiorowej ochrony; b) *Karta realizacji zadania obrony cywilnej Wydziału Architektury Urzędu Miasta Krosna* zawierała zadanie dotyczące przygotowania budowli ochronnych dla ludności w zakresie ich przystosowania, adaptacji i wyposażenia.

²² Tj.: a) *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych (potrzeby i możliwości)*, w którym ujęto tabele dotyczące: (1) potrzeb budowli ochronnych, tj.: miejsc ochronnych dla ludności i załóg zakładów pracy, możliwości ukrycia w istniejących budowlach, budowli przewidzianych do wykonania doraźnie, (2) istniejących budowli ochronnych, (3) harmonogramu uzupełnienia potrzeb w zakresie budownictwa ochronnego; b) *Zestawienie formacji obrony cywilnej na terenie Miasta Krosna* - ujęto powiatowe i gminne drużyny schronowe, jednakże nie wyszczególniono ani jednej istniejącej.

²³ Naklejono na niej także dziesięć tabel i schematów, w tym zestawienie istniejących budowli ochronnych (bez adresów) – kopia tabeli ze str. 196 Planu OC.

²⁴ Towarzystwo Budownictwa Społecznego Przedsiębiorstwo Mieszkaniowe w Krośnie sp. z o.o.

- a) zawarto każdorazowo zadanie pn.: *dokonywanie oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej za 2019 r. (odpowiednio za 2020 r. i 2021 r.) wg wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r.*²⁵,
 - b) na lata 2020 i 2022 ujęto zadanie pn.: *opracowanie informacji o sposobie realizacji zadań wynikających z założeń i kierunków działania Miasta Krosna w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej i bezpieczeństwa (analiza realizacji wytycznych),*
- 2) planowania: zamieszczono każdorazowo zadanie dotyczące aktualizacji Planu OC²⁶, a w przypadku planu na 2021 r. zadanie dotyczące opracowania wieloletniego planu działania w zakresie OC na lata 2022 – 2026.
(akta kontroli: str. 76 – 80, 125 – 167)

1.4, 1.5

W okresie objętym kontrolą UM zrealizował jedną inwestycję celu publicznego, tj. Przedszkole Miejskie nr 1. Przy projektowaniu i budowie tego obiektu nie zastosowano przepisów art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁷ w zakresie zapewnienia ochrony ludności zgodnie z wymogami OC, a także § 2, § 3 i § 8 wytycznych SOC dotyczących uwzględnienia miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w nowo wznoszonych budynkach użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego oraz wyznaczania potencjalnych miejsc realizacji ukryć przewidzianych do doraźnego przygotowania w sytuacji podwyższenia gotowości obronnej państwa lub innego zagrożenia, w formie budowli wolnostojących.

Prezydent wyjaśnił, że: *w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego działkę, na której wybudowano przedmiotowy obiekt nie uwzględniono budowy miejsc ochronnych.*

(akta kontroli: str. 318 - 321, 350 - 353)

Odnośnie interpretacji zapisu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, w którym użyto określenia: *zapewniając ochronę ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej* Prezydent wyjaśnił, że: *w przypadku budynków, innych niż budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa, wymagane jest zachowanie przepisów przeciwpożarowych, co mieści się w zakresie ogólnie rozumianej ochrony ludności.* Stwierdził również, że: *organ nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie decyzji. Ocenie może podlegać tylko zgodność z prawem planowanego zadania inwestycyjnego. Należy zaznaczyć, iż zasadniczym kryterium czynności dokonywanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w trakcie rozpatrywania sprawy jest procedura określona w treści art. 35 ust. 1 ustawy²⁸.*

(akta kontroli: str. 350 - 354)

Prezydent jako Szef OC Miasta, w okresie obowiązywania wytycznych SOC (§ 42) nie uzgadniał z organem architektoniczno-budowlanym właściwym terenowo w sprawach wydawania pozwoleń na budowę sposobu informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych.

Prezydent wyjaśnił, że po ukazaniu się wytycznych, żadne budowle ochronne oraz garaże wielostanowiskowe nie były planowane i realizowane przez Gminę Miasto Krosno. Gmina Miasto Krosno będąca jednocześnie powiatem grodzkim, jest zobowiązana do wykonywania zadań wynikających z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.

²⁵ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach. Dalej: wytyczne SOC z 30 sierpnia 2016 r.

²⁶ W przypadku planu działania na rok 2022 ujęto także aktualizację planów OC zakładów pracy na terenie Miasta.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. Dalej: ustawa Prawo budowlane.

²⁸ Dot. ustawy Prawo budowlane.

o samorządzie powiatowym²⁹ co oznacza, że pracownicy UM wykonują także zadania administracji architektoniczno-budowlanej i wszelkie uzgodnienia odbywają się wewnątrz urzędu.

(akta kontroli: str. 365 - 368)

Do 22 kwietnia 2022 r. Prezydent – Szef OC Miasta nie dokonywał oceny i oględzin pomieszczeń celem wprowadzenia ich do ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania. Jednakże, 6 kwietnia 2022 r. pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego dokonali *przeгляdu i aktualizacji miejsc spełniających niezbędne warunki do doraźnego ich przygotowania i adaptacji na wypadek działań militarnych*, którego przedmiotem były pomieszczenia zlokalizowane w budynkach administrowanych przez TBS³⁰.

Prezydent poinformował, że nie dokonywano oceny i oględzin pomieszczeń celem wprowadzenia ich do ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania z powodu niezgodnienia procedury w wyniku, której miałyby dojść do wstępnego typowania obiektów, które potencjalnie mogłyby być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania z wykorzystaniem dostępnej dokumentacji budowlanej.

(akta kontroli: str. 232 – 233, 350 – 355)

W trakcie trwania niniejszej kontroli, na prośbę Prezydenta Miasta, Komendant Miejski PSP w Krośnie³¹ przekazał tabele zawierające wykazy zinwentaryzowanych miejsc ukrycia, schronów i miejsc doraźnego schronienia. Tabele te zawierały łącznie 17 schronów i ukryć oraz 352 miejsca doraźnego schronienia. KM PSP poinformował również o udostępnieniu w Internecie³² aplikacji *Schrony* opracowanej przez Komendę Główną PSP.

Prezydent, w związku z uruchomieniem tej aplikacji poinformował, że: *sam pomysł stworzenia aplikacji jest potrzebną i ważną inicjatywą. Trzeba przy tym stwierdzić, że duża część tzw. miejsc doraźnego schronienia to m.in. piwnice, garaże czy magazyny bez wzmocnionych stropów czy wyjść awaryjnych. Trudno oczekiwać, że w przypadku poważnego zagrożenia militarnego miejsca nieposiadające walorów ochronnych zapewnią skuteczną ochronę obywatelom. Prezentowanie i kolportowanie w mediach informacji dotyczącej gotowości miejsc doraźnego schronienia dla ponad 49 milionów obywateli może stwarzać złudne poczucie bezpieczeństwa.*

(akta kontroli: str. 350 – 355, 388 - 397)

1.6

UM, w latach 2020 – 2023, nie zachęcał inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

Prezydent wyjaśnił, że: *ingerencja władzy publicznej w sferę decyzji jednostki może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, być uzasadniona i zawsze wymaga uchwalenia ustawy regulującej zakres obowiązków. Tworzenie miejsc schronienia lub ukrycia w nowobudowanych budynkach wiąże się z poniesieniem dodatkowych dużych kosztów, co powoduje niechęć do inwestowania w ww. obiekty.*

(akta kontroli: str. 350, 353)

1.7, 1.8

W latach 2020 – 2023 (maj) Rada Miasta Krosna przyjęła dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, tj. „Białobrzegi IV” Etap I³³ i „Turaszówka VIII”

²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.

³⁰ Informacje dotyczące jego wyników zamieszczono w pkt. 2.3 wystąpienia.

³¹ Dalej: KM PSP.

³² <https://strazpozarna.maps.arcgis.com/apps/instant/nearby/index.html?appid=ec00a2b879424296b6dcc400393c6c1e>

³³ Przygotowywany w okresie od 26 kwietnia 2019 r. do 28 września 2020 r., przyjęty 28 września 2020 r.

Etap I³⁴ oraz trzy zmiany planów³⁵, a w trakcie przygotowywania były trzy nowe, tj.: „Suchodół I”, „Strefa inwestycyjna – Krosno 2” i „Stare Miasto – Wzgórze Staromiejskie”³⁶.

W wyniku badania dokumentacji planów zagospodarowania przestrzennego „Białobrzegi IV” Etap I i „Turaszówka VIII” stwierdzono, że w ramach realizacji zapisów art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w toku postępowań związanych z przygotowaniem planu:

- a) na podstawie art. 17 pkt 2 ww. ustawy dokonano zawiadomień o podjęciu przez Radę Miasta Krosna uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Krosna „Białobrzegi IV”³⁷ i „Turaszówka VIII”³⁸ - m.in. Wojewody Podkarpackiego, Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego³⁹, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁴⁰, Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej⁴¹, Agencji Wywiadu⁴², KM PSP. Podmioty te mogły składać wnioski do projektów, jednakże w odpowiedzi na zawiadomienia nie wpłynął żaden wniosek,
- b) na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ww. ustawy przesłano ich projekty m.in. do Wojewody Podkarpackiego, WSW, ABW, BOSG i AW celem dokonania uzgodnień dotyczących zapisów w planach - projekty uzgodniono bez wniosków i uwag.

W ww. planach nie uwzględniono zapisów wytycznych SOC, tj.: § 5⁴³, § 6⁴⁴ w związku z § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie szczegółowego działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz § 7⁴⁵.

(akta kontroli: str. 322 – 334)

Prezydent wyjaśnił, że sporządzając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniono wytycznych SOC, ponieważ nie zostały one przekazane do Wydziału Planowania Przestrzennego i Budownictwa. Stwierdził także, że braku uwzględnienia wytycznych nie zakwestionował żaden z organów opiniujących lub uzgadniających projekty planów, w szczególności właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Organy te również na etapie składania wniosków do planów nie wskazywały takiej potrzeby. Wojewoda Podkarpacki oceniając zgodność z przepisami uchwał w sprawie przyjęcia planów nie wykazywał nieprawidłowości w prowadzonych procedurach planistycznych.

(akta kontroli: str. 350 – 355)

³⁴ Przygotowywany w okresie od 26 marca 2019 r. do 29 kwietnia 2022 r., przyjęty 29 kwietnia 2022 r.

³⁵ Tj. „Przemysłowa II” - przyjęta 28 września 2020 r.; „Polanka I i ul. Zręcińska” - przyjęta 30 października 2020 r., „Stare Miasto 1” - przyjęta 25 października 2021 r.

³⁶ Odpowiednio od 25 października 2021 r., od 31 sierpnia 2022 r. i od 28 października 2022 r.

³⁷ Nr VIII/207/19 z 26 kwietnia 2019 r.

³⁸ Nr VII/178/19 z 26 marca 2019 r.

³⁹ Dalej: WSW.

⁴⁰ Dalej: ABW.

⁴¹ Dalej: BOSG.

⁴² Dalej: AW.

⁴³ Zgodnie, z którym 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 budynkach 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.*

⁴⁴ Zgodnie, z którym w *ramach uwzględniania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (...) i opiniowania projektów aktów prawa miejscowego w zakresie dotyczącym obrony cywilnej (...) szef obrony cywilnej gminy (...) planuje obiekty podwójnej funkcji, w szczególności nowo powstające garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniższej położonej kondygnacji jako ukrycia podstawowej odporności, zapewniające w razie potrzeby możliwość zaadoptowania do funkcji ochronnej dla takiej liczny osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.*

⁴⁵ Zgodnie, z którym w *sporządzanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy, o których mowa w § 6, szef obrony cywilnej gminy (...) planuje obiekty podwójnej funkcji, w szczególności nowo powstające garaże podziemne lub inne pomieszczenia najniższej położonej kondygnacji jako ukrycia podstawowej odporności, zapewniające w razie potrzeby możliwość zaadoptowania do funkcji ochronnej dla takiej liczny osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.*

W odniesieniu do zapisów art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, Prezydent poinformował, że:

- sformułowanie *potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa* rozumiane są głównie jako sprawy związane z wojskowością, obiektami użyteczności publicznej czy odpowiednim projektowaniem infrastruktury technicznej, która powinna umożliwić właściwe funkcjonowanie miasta i państwa, również w przypadku konieczności obrony oraz zapewnienia bezpieczeństwa. W szczególności należy zapewnić właściwe parametry dróg oraz lokalizację wraz z otoczeniem obiektów strategicznych,
- *potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa* to kwestie ponadlokalne, które winny być ustalane na poziomie regionalnym i krajowym, a następnie wskazywane do uwzględnienia, niż kreowane na poziomie lokalnym,
- zapis przepisu jest nieprecyzyjny, ma charakter normy ogólnej. Nieprecyzyjność, ogólność tego zapisu pozwala właściwym organom na jego zastosowanie w zależności od zdiagnozowanych potrzeb i konkretnej sytuacji. Organy właściwe w zakresie obronności są zawiadamiane o przystąpieniu do sporządzania planu i mogą składać wnioski, a uzgadniając projekt mają narzędzie do egzekwowania uwzględnienia tych potrzeb poprzez odmowę jego uzgodnienia, która „zatrzymuje” procedurę,
- istotniejszym byłoby precyzyjne określenie w art. 17 tej ustawy, które organy i w jakim stopniu winny uzgodnić projekt planu.

(akta kontroli: str. 350 – 355)

1.9

W okresie objętym kontrolą w budżecie Miasta Krosna zaplanowano i wydatkowano następujące kwoty na budowle ochronne (z rozdziału 75414 – obrona cywilna): w 2020 r. – 430 zł i 364,94 zł, w 2021 r. – 467 zł i 466,15 zł, w 2022 r. – 500 zł i 430,71 zł, w 2023 r. (do 28 kwietnia) – 1000 zł i 107,91 zł. Wydatkowane kwoty przeznaczone zostały na opłaty za energię elektryczną wykorzystaną w pomieszczeniach schronu stanowiącego własność Miasta Krosna.

(akta kontroli: str. 314 – 316)

UM, w latach 2020 – 2023 nie miał wiedzy dotyczącej nakładów poniesionych na konserwację i remonty budowli ochronnych przez podmioty zewnętrzne.

Prezydent wyjaśnił, że TBS wykonywał rutynowe, okresowe przeglądy budowli ochronnych. Nie odniósł się do faktu posiadania/nieposiadania wiedzy dotyczącej wydatków poniesionych na budowle ochronne przez podmioty zewnętrzne. Stwierdził również, że rozporządzenie w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin obowiązujące w okresie objętym kontrolą, wymieniając zakres działania szefa obrony cywilnej powiatów i gmin nie ujmuje zadań związanych z budownictwem ochronnym.

(akta kontroli: str. 357 – 359, 373, 377)

1.10

Odnosnie trudności związanych z brakiem przepisów dotyczących wymogów i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne⁴⁶, Prezydent poinformował, że aktualny stan prawny nie sprzyja poprawnemu realizowaniu zadań z zakresu objętego niniejszą kontrolą. Stwierdził, że: *istniejące w niektórych budynkach ukrycia o charakterze schronów są własnością właścicieli tych*

⁴⁶ Tj. po 22 kwietnia 2022 r.

nieruchomości, którzy mają pełne prawo do korzystania oraz rozporządzania tymi pomieszczeniami, w tym także do zmiany ich przeznaczenia. Akt prawny rangi ustawowej, określający w szczególności sposób i tryb finansowania powstawania i utrzymywania budowli ochronnych jest niezbędny do prawidłowej realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

Natomiast co do realizacji zadań OC, po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP wyjaśnił, że: *zadania z szeroko pojętego zakresu obrony cywilnej realizowane są na podstawie działań inicjowanych przez wojewodę.*

(akta kontroli: str. 357 – 364)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieaktualizowanie Planu OC lub jego opracowania w całości w cyklu dwuletnim w latach 2020 – 2022.

Zgodnie z § 9 ust. 1 zarządzenia nr 736/13 wydanego na podstawie art. 17 ust. 7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Plan OC Miasta wymagał aktualizacji, nie rzadziej niż raz na dwa lata, a karty realizacji zadań OC miały podlegać bieżącej aktualizacji. Dodatkowo, w pkt. 1.12. Planu OC zapisano, że *Plan podlega aktualizacji w formie aneksu lub opracowania w całości w cyklu dwuletnim.*

Prezydent wyjaśnił, że brak aktualizacji Planu OC oraz bieżącej aktualizacji kart realizacji zadań w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. wynikał z ilości zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną w związku z Covid-19.

(akta kontroli: str. 76 – 124, 337 – 340)

Zdaniem NIK, brak aktualizacji Planu OC zgodnie z zarządzeniem Prezydenta było działaniem nierzetelnym.

2. Niesporządzenie Wieloletniego Planu Działania obejmującego lata 2020 – 2021.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, szefowie OC województw, powiatów, gmin oraz instytucje, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne i społeczne organizacje ratownicze opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie OC, które podlegają uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działaniami organami OC. W związku z ww. przepisem, Szef OC Kraju wydał wytyczne z 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich (obejmujących okresy pięcioletnie) planów działania w zakresie OC, które weszły w życie z dniem podpisania.

W UM sporządzono pierwszy wieloletni plan działania obejmujący lata 2022 – 2026, a nie sporządzono takiego planu obejmującego lata 2020 – 2021.

Prezydent wyjaśnił, że: *z uwagi na brak szczegółowych wytycznych Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Urzędzie Miasta Krosna nie został sporządzony wieloletni plan działania obejmujący lata 2020 – 2021.*

(akta kontroli: str. 76 – 80, 125 - 137, 337 - 340)

Zdaniem NIK, niesporządzenie wieloletniego planu działania obejmującego lata 2020 – 2021 było działaniem nierzetelnym, zwłaszcza że sposób, zasady i tryb jego opracowania zawarte były w wytycznych Szefa OC Kraju z 27 września 2019 r.

3. Niezapewnienie w budżecie Miasta wystarczających środków finansowych na utrzymanie schronu będącego własnością Miasta w odpowiednim stanie technicznym (opis stanu technicznego zawarto w pkt. 2.3 wystąpienia).

Prezydent wyjaśnił, że wykonywane były doraźne prace konserwacyjne i remontowe, a także że rozporządzenie w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, wymieniając zakres działania szefa obrony cywilnej powiatów i gmin nie ujmuje zadań związanych z budownictwem ochronnym.

(akta kontroli: str. 314 – 316, 357 – 359, 373, 377)

Zdaniem NIK, niezapewnienie przez Miasto dostatecznych środków finansowych na utrzymanie w dobrym stanie technicznym posiadanych zasobów budowli ochronnych⁴⁷ było działaniem nierzetelnym.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, organizacja UM (w okresie obowiązywania wytycznych SOC) umożliwiała prawidłową realizację zadań z zakresu ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia. W strukturze organizacyjnej zostały wyodrębnione komórki organizacyjne, którym powierzono zadania z zakresu OC i zarządzania kryzysowego. Obowiązki w zakresie obrony cywilnej przydzielono pracownikowi z długoletnim doświadczeniem i szkoleniami w tym zakresie, a od lutego 2022 r. pracownikom z wykształceniem w zakresie zarządzania kryzysowego (jednak były to zadania dodatkowe, które wykonywali łącznie z podstawowym zakresem czynności).

W Urzędzie zostały opracowane wszystkie wymagane wytycznymi SOC plany obrony cywilnej i plany działania, jednakże Wieloletni Plan Działania nie obejmował lat 2020 – 2021. W Planie OC ujęto zadania dotyczące m.in. budowy i doprowadzenia do gotowości techniczno-eksploatacyjnej budowli ochronnych, a w planach działania coroczne przeprowadzenie przeglądów istniejących budowli ochronnych i dokonywanie oceny stanu przygotowań OC, jednak żadne z tych zadań nie zostało zrealizowane⁴⁸.

Mimo zaplanowanych w Planie OC zadań dotyczących budowy ochronnych nie zapewniono wystarczających środków finansowych na ich budowę i/lub utrzymanie w dobrym stanie technicznym.

UM w trakcie postępowań dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego konsultował potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa z organami państwa odpowiedzialnymi za te zakresy spraw, te jednak nie złożyły żadnych wniosków i zastrzeżeń. Skutkowało to brakiem uwzględnienia ww. potrzeb w uchwalonych planach zagospodarowania przestrzennego. W jedynej miejskiej inwestycji zrealizowanej w latach objętych kontrolą (przedszkolu) nie przewidziano budowy ukryć do doraźnego przygotowania.

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

W okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2022 r. liczba miejsc na terenie Miasta w budowlach ochronnych wynosiła 479, a w ukryciach do doraźnego przygotowania 904. Łącznie ilość miejsc w budowlach ochronnych i ukryciach do doraźnego przygotowania w ww. okresie wynosiła – 1383, co stanowiło od 2,94% w 2012 r. do 3,18% w grudniu 2022 r. liczby mieszkańców.

Do 22 kwietnia 2022 r., zgodnie z § 5 wytycznych SOC, w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium

⁴⁷ Szczegółowy opis w tym zakresie ujęto w obszarze drugim niniejszego wystąpienia.

⁴⁸ Szczegółowe opisy w tym zakresie ujęto w obszarach drugim i trzecim niniejszego wystąpienia.

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. Natomiast od 23 kwietnia 2022 r. Prezydent Miasta winien realizować zadania z zakresu zapewnienia ludności warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁹.

(akta kontroli: str. 170)

Prezydent wyjaśnił, że art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP stanowiący delegację do wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej⁵⁰ utracił moc z dniem 1 lipca 2004 r., a z dniem 30 marca 2001 r. utraciły moc zarządzenia Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 12 grudnia 1986 r.⁵¹, tj.: nr 15 w sprawie zasad wykorzystania i eksploatacji budowli ochronnych oraz nr 16 w sprawie zasad planowania przygotowania budowli ochronnych. Po uchyleniu tych przepisów nie wprowadzono żadnych innych unormowań określających tryb i zasady budowy budowli ochronnych.

Na pytanie, o powody niestosowania przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zakresie zapewnienia mieszkańcom Miasta warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych oraz niezrealizowania zadania ZOC 67 - *budowa ukryć dla ludności* zapisanego w Planie OC Miasta Prezydent stwierdził, że:

- rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej stanowiło ogólnie o celu, w jakim przygotowuje się budowle ochronne, a rozporządzenie w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, w § 3, wśród zadań z zakresu działania szefów OC nie wymienia już budownictwa ochronnego,
- nie odniósł się bezpośrednio do braku stosowania art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i niezrealizowania zadania ZOC 67 zawartego Planie OC Miasta.

(akta kontroli: str. 357 - 364)

2.2

UM, w okresie objętym kontrolą, nie podejmował działań mających na celu przygotowanie się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, pożywienie, leki, środki opatrunkowe, środki czystości itp.

Prezydent wyjaśnił, że nie podejmowano działań zmierzających do wyposażenia budowli ochronnych w ww. środki. Stwierdził, że: *z uwagi na stan techniczny pilniejszą potrzebą jest przywrócenie możliwości bezpiecznego i higienicznego użytkowania tych obiektów.*

(akta kontroli: str. 357 - 364)

2.3

W okresie objętym kontrolą, na terenie Miasta Krosna zlokalizowanych było 11 budowli ochronnych, w tym trzy *budowle ochronne w zakładzie pracy*, jedna *budowla ochronna/ stanowisko kierowania* i siedem *ukryć ludności*. Były to:

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122. Dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz.U. z 1993 r. nr 93 poz. 429, uchylone z dniem 1 lipca 2004 r.). Dalej: rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej.

⁵¹ Obwieszczenie Rady Ministrów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normalnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. (M.P. z 2001 r. nr 47 poz. 782) – załącznik do obwieszczenia, część II, ust. 2 pkt. 93 i 95.

- a) cztery schrony, w tym trzy w budynkach będących własnością podmiotów zewnętrznych oraz jeden będący własnością Gminy Miasto Krosno (zlokalizowany w budynku mieszkalnym należącym do wspólnoty mieszkaniowej), który w przeszłości (od 1982 r.) pełnił funkcję Rejonowego Ośrodka Analizy Skażeń (UM nie posiada danych o dacie zakończenia jego funkcjonowania),
- b) siedem ukryć dla ludności, w tym jedno umiejscowione w budynku będącym własnością podmiotu zewnętrznego i sześć w budynkach wspólnot mieszkaniowych administrowanych przez TBS.

Wszystkie budowle ochronne położone były w centralnej części Krosna.

(akta kontroli: str. 171 – 174, 238, 377, 379 – 381, 384, 398)

Ostatnie dane będące w posiadaniu UM – Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego dotyczące stanu technicznego budowli ochronnych udokumentowane opiniami technicznymi budowli schronowych lub protokołami przeglądów budowli ochronnych pochodzą w pięciu przypadkach z 2006 r. oraz w dwóch przypadkach z 2015 r., z 2017 r. i 2018 r.

W dniu 6 kwietnia 2022 r. przedstawiciele UM dokonali *przeгляdu i aktualizacji miejsc spełniających niezbędne warunki do doraźnego ich przygotowania i adaptacji na wypadek działań militarnych*, które dotyczyły pomieszczeń położonych w budynkach administrowanych przez TBS. W wyniku ich przeglądu ustalono, że:

- lokale stanowiące własność wspólnot mieszkaniowych *mogące służyć jako „schrony”* usytuowane były w piwnicach, posiadały odrębne wejścia, były wentylowane, doprowadzona była energia elektryczna i woda; konieczna była ich deratyzacja,
- pomieszczenia schronu będącego własnością Miasta wymagały remontu, panowała w nich wilgoć, wyposażenie nie nadawało się do użytkowania, doprowadzona była energia elektryczna i woda, posiadały system wentylacyjny.

(akta kontroli: str. 171 – 233, 398)

Prezydent Miasta, w latach 2020 – 2023, nie posiadał aktualnej wiedzy dotyczącej stanu technicznego budowli schronowych umiejscowionych w budynkach będących własnością podmiotów zewnętrznych. Posiadane dane pochodziły z 2006 i 2015 r.

(akta kontroli: str. 175 – 185, 236 – 237, 373 - 378)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny, z udziałem specjalisty w dziedzinie budowli ochronnych, trzech schronów w celu sprawdzenia ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania. Oględzinom podlegały schrony znajdujące się w dwóch budynkach należących do podmiotów zewnętrznych (dalej: schron 1 i schron 2) oraz schronie będącym własnością Miasta (dalej: schron 3).

W wyniku oględzin ustalono, że:

- a) schron nr 1 – w podpiwniczeniu budynku znajdował się schron typu III (konstrukcja żelbetowa), składający się z dwóch komór schronowych, przedsionka, przedsionka wyjścia zapasowego i wyjścia zapasowego. Komory schronu były czyste, odmalowane (bez widocznych pęknięć i zarysowań ścian i stropów, opadających elementów tynku), ściany schronu były rozhermetyzowane w miejscach przejść instalacji przez przegrody. W pomieszczeniach brak było wyposażenia w sprzęt kwaterunkowy, ratownictwa technicznego, apteczkę, zapasy pożywienia itp. oraz w urządzenia pomiarowe. Schron wyposażony był w kompletne drzwi OH (z niekompletnymi, niesprężystymi i nieciągłymi uszczelkami) i urządzenia filtrowentylacyjne, które wymagały weryfikacji działania zaworów i wymiany filtrów. Obiekt wymagał prac konserwacyjnych oraz hermetyzacji, był częściowo przygotowany do eksploatacji,

- b) schron 2 – w piwnicy budynku znajdował się schron typu III (konstrukcja żelbetowa), składający się z sześciu komór schronowych, dwóch przedsionków, wyjścia zapasowego i przedsionka wyjścia zapasowego. Komory schronu były czyste, odmalowane (z widocznymi pęknięciami i zarysowaniami ścian i stropów, bez opadających elementów tynku), płaszczyzny hermetyzacji były przerwane w miejscach przejść nowych instalacji. Pomieszczenia schronu zaadaptowane zostały na archiwum, wyposażono je w regały oraz specjalistyczne, przesuwne szafy archiwistyczne. Urządzenia filtrowentylacyjne zostały zdemontowane. Brak było wyposażenia w postaci sprzętu kwaterunkowego, ratownictwa technicznego, apteczki, zapasów pożywienia itp. oraz w urządzenia pomiarowe. Schron wyposażony był w kompletne drzwi OH (z niekompletnymi, niesprężystymi i nieciągłymi uszczelkami). Obiekt wymagał hermetyzacji, montażu urządzeń filtrowentylacyjnych oraz serwisu drzwi. Z uwagi na pełnioną funkcję nie spełniał wymagań w zakresie przygotowania częściowego do eksploatacji,
- c) schron 3 – w podpiwniczeniu budynku znajdował się schron o ścianach murowanych i żelbetowym stropie. Pierwotne wejście do przedsionka schronu pozbawione zostało drzwi, widoczna była ingerencja w konstrukcję ścian (część pierwotnej powierzchni schronu zamieniona została na komórki lokatorskie), ściany zostały rozhermetyzowane (niezabezpieczone przejście kanalizacji). Jedyne drzwi do schronu były kompletne (lecz z niekompletnymi, niesprężystymi i nieciągłymi uszczelkami). W trakcie oględzin obiekt składał się z trzech komór schronowych, niewydzielonej komory filtracyjnej, przedsionka wyjścia zapasowego i wyjścia zapasowego. Pomieszczenia schronu były zawilgocone, z zauważalnym grzybem, pleśnią i stęchlizną, zaśmiecone i zdewastowane, wyposażone w zniszczone, stare meble. Wyjście zapasowe było w złym stanie technicznym. Schron wyposażony był w kompletne urządzenia filtracyjne, część instalacji wentylacyjnej została zdemontowana, instalacja elektryczna wymagała remontu. Obiekt nie spełniał wymagań w zakresie częściowego przygotowania do eksploatacji, wymagał natomiast generalnego remontu, konserwacji i odtworzenia niezbędnego wyposażenia (w tym drzwi wejściowych do przedsionka).

(akta kontroli: str. 247 - 313)

Z przedłożonego do kontroli, pozyskanego z TBS, wykazu pt. *Terminy konserwacji sprzętu OC w MZBM* (prowadzonego od 1996 r.) wynika, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono pięć przeglądów budowli ochronnych. I tak:

- 16 grudnia 2020 r. – *Przeгляд inst. kanalizacyjnej w schronach: sprzątanie schronu (...) po wylaniu kanalizacji*, w uwagach zapisano: *Uprzątnięto schron po zalaniu,*
- 27 stycznia 2021 r. – *Przeгляд budowli schronowych, zawilgocone ściany, ubytki tynku i powłoki malarskiej, drzwi w pomieszczeniach (...) wypaczone (pleśń)*, w uwagach zapisano: *należy uzupełnić ubytki tynk. i odmalować ściany,*
- 30 lipca 2021 r. – *Przeгляд schronów – sprawdzenie oświetlenia*, w uwagach zapisano: *sprawne,*
- 20 stycznia 2022 r. – *Przeгляд schronów, agregatów i klap wentylacyjnych*, w uwagach zapisano: *ściany zawilgocone, ubytki tynków,*
- 14 października 2022 r. – *Przeгляд budowli schronowych*, w uwagach zapisano: *j.w.*

Prezydent wyjaśnił, że z ww. przeglądów nie sporządzano protokołów.

(akta kontroli: str. 171 – 174, 220 – 231, 373 - 378)

2.4, 2.5

Do 22 kwietnia 2022 r. Prezydent Miasta nie przygotował budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby stanowisk kierowania OC i zadaniami obronno-mobilizacyjnymi⁵², a w całym okresie objętym kontrolą budowli ochronnej przeznaczonej na potrzeby miejskiego centrum zarządzania kryzysowego. W Mieście funkcjonuje Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego, które mieści się w siedzibie KM PSP w Krośnie.

Zgodnie z § 10 wytycznych SOC, do 22 kwietnia 2022 r., w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i OC oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych: 1) na potrzeby urzędów wojewódzkich i miejskich właściwy terenowo szef OC przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na SKOC oraz SKZO, spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej) określone w załączniku do wytycznych; 2) w innych rejonach wyznaczonych w planach pozamilitarnych przygotowań obronnych właściwy terenowo szef OC przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie zapasowych stanowisk kierowania w pomieszczeniach istniejących budynków użyteczności publicznej.

Prezydent wyjaśnił, że zatwierdzony przez Wojewodę Podkarpackiego Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego z 2018 r. obejmował zadania w zakresie pomocy ludności, w szczególności związanej z ewakuacją i zapewnieniem jej podstawowej ochrony. Z uwagi na fakt, że rozporządzenie w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w § 3, wśród zadań z zakresu działania szefów OC nie wymienia budownictwa ochronnego, brak było podstaw do utrzymywania czy wybudowania budowli ochronnej na potrzeby SKOC lub miejskiego centrum zarządzania kryzysowego. Zatwierdzając Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego nie zwrócono uwagi na posiadanie budowli ochronnych na potrzeby SKOC i SKZO. Poinformował również, że z uwagi na przypuszczalną konieczność poniesienia bardzo wysokich kosztów wybudowania schronu, zadanie to nie znalazło się w planach budżetowych miasta. Administracja rządowa nie stwarzała także możliwości ubiegania się o środki finansowe, które samorząd mógłby przeznaczyć na powstanie i utrzymanie budowli ochronnych. Stwierdził także, iż można wnioskować, że skoro ustawodawca uchyla akty prawne nakładające na gminę obowiązek zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych, to brak było podstaw prawnych do podejmowania działań w tym zakresie.

(akta kontroli: str. 171 – 174, 373 – 378, 382 - 384)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku utrzymania pomieszczeń schronu należącego do Miasta Krosna w należyтым stanie technicznym.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane *obiekty budowlane należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem (...) oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7 (w tym pkt 6 – ochrona ludności, zgodnie w wymaganiami OC).*

W wyniku oględzin schronu 3 stwierdzono, że nie spełniał on wymagań w zakresie częściowego przygotowania do eksploatacji, wymagał generalnego remontu,

⁵² Dalej odpowiednio: SKOC i SKOZ.

konserwacji i odtworzenia niezbędnego wyposażenia, a część jego pomieszczeń została wydzielona i zaadaptowana na piwnice lokatorskie.

(akta kontroli: str. 171 – 174, 233, 247 – 270, 398)

Prezydent wyjaśnił, że:

- wyodrębnienie i adaptacja części pomieszczeń schronu na piwnice nastąpiła w wyniku sprzedaży 14 mieszkań znajdujących się w budynku wraz z piwnicami i udziałami w częściach wspólnych. Część mieszkańców, pomimo zapisów w aktach notarialnych nie posiadała przynależnej im piwnicy, a korzystała z piwnic znajdujących się w budynku sąsiednim. Doprowadzenie do zgodności stanu faktycznego z prawnym wymagało zaadaptowania części schronu na trzy piwnice i przekazania ich właścicielom lokali mieszkalnych,
- w latach 2020 – 2023 nie podjęto prac konserwacyjnych budowli schronowych ze względu na niewystarczające środki finansowe.

(akta kontroli: str. 359, 373 - 378)

W ocenie NIK, brak utrzymania obiektu schronu w należytym stanie technicznym, zgodnym z ich przeznaczeniem było działaniem niezgodnym z art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto, w okresie objętym kontrolą, nie posiadało budowli ochronnych dla mieszkańców zdolnych do natychmiastowego użytku, a ta którą posiadało znajdowała się w złym stanie technicznym. UM nie posiadał pełnej wiedzy o stanie technicznym budowli ochronnych zlokalizowanych na terenie Miasta, nie był przygotowany organizacyjnie do ewentualnego ich wyposażenia w środki sanitarne, wodę, systemy odkażania i filtrowania. W Mieście nie przygotowano budowli ochronnych przeznaczonych do pełnienia roli SKOC i SKZO. Należy jednak zaznaczyć, że istniejący stan prawny nie nakładał na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku budowy i utrzymywania budowli ochronnych dla ludności, SKOC i SKZO, a administracja rządowa nie przewidywała możliwości dofinansowania budowy takich obiektów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1

W okresie objętym kontrolą Prezydent jako Szef OC Miasta nie prowadził ewidencji budowli ochronnych. Karty ewidencyjne zostały sporządzone tylko dla siedmiu z 11. budowli ochronnych, tj. tylko dla budowli położonych w budynkach będących w administrowaniu TBS, zawarto w nich określone w § 36 wytycznych SOC dane, z wyjątkiem:

- a) nazwy właściciela, roku budowy, uwag dotyczących przeprowadzonych remontów, orientacyjnej wytrzymałości, wykazu zasadniczych prac niezbędnych do doprowadzenia budowli ochronnej do gotowości eksploatacyjnej – w przypadku wszystkich siedmiu kart,
- b) zapisów dotyczących ilości wejść – w sześciu kartach, ilości wyjść zapasowych – w jednej karcie i ilości klap wywiewnych - w jednej karcie, w części dotyczącej wykazu urządzeń schronowych.

Do żadnej karty ewidencyjnej nie załączono karty uzgodnienia wykorzystania budowli ochronnej w czasie pokoju na cele niezwiązane z ochroną ludności. Jak wykazały oględziny jeden schron został zaadaptowany na archiwum (w całości) i jeden (częściowo) na komórki lokatorskie, natomiast z opinii technicznych budowli

ochronnych z 2006 r. wynika, że pomieszczenia trzech ukryć były wykorzystywane w całości lub częściowo na piwnice lokatorskie.

(akta kontroli: str. 171 – 235)

3.2

W okresie objętym kontrolą na stronach Biuletynu Informacji Publicznej⁵³ Urzędu nie zamieszczano informacji na temat schronów i ukryć (miejsc w budynkach ochronnych), mimo że zgodnie z § 27 wytycznych ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania powinny być udostępniane w BIP w formie tabelarycznej w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej.

Ponadto, przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵⁴ stanowi, iż udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. A zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej.

Prezydent wyjaśnił, że w jego ocenie umieszczanie danych adresowych schronów i ukryć w serwisach publicznych mogło być niewłaściwe i w przypadku potencjalnego konfliktu zbrojnego może stanowić źródło informacji o celach ataku.

NIK zauważa, że budowle te nie spełniały wymaganych warunków technicznych i nie były wyposażone w meble, niezbędne środki opatrunkowe, środki czystości itp.

(akta kontroli: str. 337 – 341, 373 - 378)

Kwestie związane z budowlami ochronnymi były przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 3 marca 2022 r. Wniosek ten dotyczył informacji obejmującej budowle ochronne znajdujące się w Krośnie (schrony, ukrycia, szczeliny przeciwlotnicze itp.) istniejące i wykreślone z dokumentacji z lat 1914 – 2022, w tym adresy i współrzędne obiektów, lata budowy i modernizacji, powierzchni, wyposażenia, planów technicznych, schematów i zdjęć. W dniu 29 kwietnia 2022 r. Urząd Miasta poinformował wnioskującego, że: *w chwili obecnej na terenie Miasta Krosna brak jest obiektów spełniających definicję schronów jako budowli ochronnych o budowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej – zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych czy innych dóbr materialnych przez założonymi czynnikami rażenia. Na terenie Miasta Krosna znajdują się ukrycia do doraźnego przygotowania, czyli m.in. piwnice, które w przypadku podwyższenia stanu gotowości obronnej państwa właściciel lub zarządca przystosowuje do funkcji ochronnej w miarę posiadanych możliwości.* Poinformowano również wnioskującego, że trwa ewidencjonowanie ww. miejsc i dane te zostaną mu udostępnione w terminie późniejszym. Wnioskujący ponowił wniosek 12 stycznia 2023 r. UM 25 stycznia 2023 r. powielił odpowiedź z kwietnia 2022 r. oraz poinformował, że trwa ewidencjonowanie ww. obiektów przez PSP.

(akta kontroli: str. 337 – 349)

3.3

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. UM nie zaplanował kontroli budowli ochronnych oraz nie zlecał kontroli w celu uzyskania informacji na temat

⁵³ Dalej: BIP.

⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

stanu technicznego miejsc ukrycia lub schronienia niebędących w zarządzie Miasta. UM i TBS przeprowadzał natomiast przeglądy obiektów będących w ich administrowaniu – dane dotyczące tych przeglądów i ich wyników zamieszczono w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia.

Do UM nie wpłynęły sygnały o nieprawidłowościach, skargi ani wnioski w zakresie funkcjonowania bądź istnienia budowli ochronnych.

(akta kontroli: str. 373 - 378)

3.4, 3.5

Prezydent – Szef OC Miasta do 22 kwietnia 2022 r. nie dokonywał oceny stanu przygotowań OC na obszarze swojego działania.

W przedłożonych do kontroli kalendarzowych planach działania na lata 2020 – 2022 zaplanowano corocznie dokonywanie oceny stanu przygotowań ochrony ludności i OC za rok poprzedni zgodnie z wytycznymi SOC z 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach, termin realizacji każdorazowo wyznaczono do 15 lutego roku następnego. W planach opracowanych na lata 2020 i 2021 odnotowano fakt sporządzenia planów za lata 2019 i 2020 (na str. 3 obu planów – w rubryce „Uwagi” widnieją adnotacje: wyk. i nieczytelny podpis), natomiast w planie działania na 2022 r. brak adnotacji o opracowaniu oceny za 2021 r.

(akta kontroli: str. 76 – 80, 125 – 167, 337 – 341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzewodzenie zgodnie z wymogami wytycznych SOC: ewidencji budowli ochronnych, czterech (z 11) kart ewidencyjnych budowli ochronnych, kart uzgodnień wykorzystania budowli ochronnych dla wszystkich 11 położonych na terenie Miasta, a także nieaktualizowanie zapisów w prowadzonych siedmiu kartach ewidencyjnych budowli ochronnych.

Do 22 kwietnia 2022 r. ewidencja budowli ochronnych winna być prowadzona na podstawie § 31 wytycznych SOC, zgodnie z którym właściwi terenowo szefowie obrony gmin zobowiązani byli prowadzić w formie tabelarycznej: 1) ewidencję budowli ochronnych obejmującą istniejące schrony i ukrycia; 2) w oddzielnej tabeli – ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania obejmujące: a) wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych, b) miejsca planowanych budowli wolnostojących. Od 23 kwietnia 2022 r. prowadzona ewidencja powinna umożliwić realizację zadania własnego gminy, wynikającego art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym⁵⁵ dotyczącego zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Zgodnie z § 32 wytycznych SOC ewidencja winna zawierać aktualne dane na temat stanu technicznego budowli.

Zgodnie z § 36 wytycznych SOC, szef OC gminy po założeniu ewidencji winien sporządzić karty ewidencyjne dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją (z wyłączeniem ukryć do doraźnego przygotowania), zawierające w szczególności: 1) charakterystykę budowli ochronnej, w tym: dane adresowe, nazwę właściciela i zarządcy, rodzaj i kategorię budowli ochronnej, konstrukcję ścian i stropów, powierzchnię ogólną i użytkową, pojemność, przeznaczenie, wykaz instalacji i urządzeń schronowych, rok budowy, uwagi na temat

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

przeprowadzonych remontów; 2) orientacyjną wytrzymałość; 3) uproszczony szkic pomieszczeń budowli ochronnej; 4) wykaz zasadniczych prac niezbędnych do doprowadzenia budowli ochronnej do gotowości eksploatacyjnej; 5) w przypadku wystąpienia przez właściciela lub zarządcę o zmianę funkcji budowli ochronnej w czasie stałej gotowości obronnej państwa — kartę uzgodnienia wykorzystania budowli ochronnej w czasie pokoju na cele niezwiązane z ochroną ludności.

Prezydent, odnośnie braku prowadzenia ewidencji budowli ochronnych wyjaśnił, że: *informacje o budowlach ochronnych, ich ilości oraz parametrach technicznych znajdowały się w miejskim planie obrony cywilnej, co stanowiło wraz dostępnymi kartami i opiniami technicznymi dostateczną bazę informacyjną na temat posiadanych zasobów*. Poinformował także, że:

- powodem braku prowadzenia czterech kart ewidencyjnych obiektów będących w administracji podmiotów zewnętrznych było przeoczenie pracownika, który w kontrolowanym okresie odpowiadał za realizację zadań z zakresu budowli ochronnych,
- do kart ewidencyjnych nie załączono kart uzgodnienia wykorzystania budowli ochronnych w czasie pokoju na cele niezwiązane z ochroną ludności, ponieważ jednostki będące w ich posiadaniu nie powiadomiły UM o zmianach.

Prezydent w swoich wyjaśnieniach nie odniósł się do braku danych w prowadzonych kartach ewidencyjnych.

(akta kontroli: str. 171 – 235, 337 – 341, 373 – 378, 385 - 386)

W ocenie NIK, nieprowadzenie i nieaktualizowanie dokumentacji ewidencyjnej budowli ochronnych zgodnie z wytycznymi SOC było działaniem nierzetelnym.

2. Niezaplanowanie, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. kontroli budowli ochronnych zgodnie z wytycznymi SOC.

Szef OC gminy:

- zgodnie z § 14 wytycznych SOC nadzoruje i kontroluje zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy na podstawie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin,
- w oparciu o zapisy § 15 wytycznych SOC, w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadza przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych na podstawie § 10 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia w sprawie powszechnej samoobrony ludności.

Prezydent wyjaśnił, że w ww. okresie nie zaplanowano kontroli budowli ochronnych z powodu epidemii Covid-19.

(akta kontroli: str. 373 – 378)

Zdaniem NIK, brak planowania kontroli budowli ochronnych było działaniem nierzetelnym. Pandemia Covid-19 mogła być podstawą do przesunięcia realizacji kontroli na termin późniejszy niż zaplanowany, a nie powodem ich niezaplanowania.

3. Niedokonywanie do 22 kwietnia 2022 r. przez Prezydenta oceny stanu przygotowań OC na terenie Miasta, w tym w zakresie budownictwa ochronnego.

Zgodnie § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin do zakresu działania szefa OC gminy, należy dokonywanie oceny stanu przygotowań OC na obszarze jego działania.

Prezydent wyjaśnił, że nie wykonano ocen stanu przygotowań ochrony ludności i OC za lata 2019 – 2022 z uwagi na szereg nagłych czynności, wykonywanych przez pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańców w związku z Covid-19 oraz kryzysem wojennym i migracją uchodźców.

(akta kontroli: str. 76 – 80, 125 – 167, 337 – 341, 385 - 386)

Niesporządzenie ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej za lata 2019 – 2022 było działaniem niezgodnym z § 3 pkt 1 ww. rozporządzenia.

OCENA CZĄSTKOWA

Nieprzewodzenie w UM dokumentacji dotyczącej budowli ochronnych w sposób rzetelny, a także zaniechanie planowania szczegółowych kontroli tych obiektów skutkowało brakiem aktualnej wiedzy UM o faktycznym stanie technicznym i sposobie zagospodarowania pomieszczeń wchodzących w skład tych budowli, w szczególności położonych w budynkach będących własnością podmiotów zewnętrznych.

W UM nie sporządzano ocen stanu przygotowań OC na terenie Miasta, mimo iż obowiązek ten wynikał z przepisów rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz konieczność ich sporządzenia wynikała z corocznych planów działania.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością nr 1 w obszarze II, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego budowli ochronnej należącej do Miasta Krosno.

W pozostałym zakresie, pomimo stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli – ze względu na uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, przepisów wykonawczych regulujących sprawy obrony cywilnej, rozporządzenia w sprawie działania SOC, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz wytycznych SOC – odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Rzeszowie. 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
wykonania wniosku

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

Rzeszów, dnia 7 sierpnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

Agnieszka Suwała
Główny specjalista k. p.

/-/

Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/