



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.007.01.2023

Pan
Tobiasz Bocheński
Wojewoda Mazowiecki
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki ¹ , 00-950 Warszawa pl. Bankowy 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tobiasz Bocheński, Wojewoda Mazowiecki ² , od 18 kwietnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki, od 25 listopada 2019 r. do 31 marca 2023 r., Sylwester Dąbrowski, I Wicewojewoda Mazowiecki, od 1 do 17 kwietnia 2023 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	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. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Magdalena Raczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/73/2023 z 30 marca 2023 r.2. Marcin Mirończuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/71/2023 z 30 marca 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-9)

¹ Dalej: Urząd lub MUW.

² Dalej: Wojewoda.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda – do 22 kwietnia 2022 r. Szef obrony cywilnej województwa⁵ – nie podejmował skutecznych działań w celu zapewnienia wystarczającej liczby miejsc schronienia i ukrycia⁶ mieszkańcom województwa w sytuacji zagrożenia.

Wprawdzie Wojewoda zorganizował pracę Urzędu w celu wykonywania zadań związanych z obroną cywilną, jednakże nie przełożyło się to na rzetelną realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym.

W Urzędzie opracowano plan obrony cywilnej województwa mazowieckiego, wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa obrony cywilnej województwa mazowieckiego na lata 2020-2024⁷ oraz roczne plany działania na rok 2020, 2021 i 2022, zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁸. W dokumentach tych uwzględniono zadania w obszarze budowy ochronnych, w tym przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych, analizę i weryfikację istniejących budowli pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej, jednakże nie były one realizowane.

W efekcie nie zapewniono wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia mieszkańcom województwa. Na 31 grudnia 2021 r.⁹ miejsca w budowlach ochronnych zapewniono dla 1,8% mieszkańców województwa mazowieckiego¹⁰ (potencjalnie co 56 mieszkańiec województwa mógł liczyć na schronienie w budowlu ochronnej).

W okresie od 1 stycznia do 22 kwietnia 2022 r., mimo przygotowania organizacyjnego, Wojewoda nie sprawował nadzoru nad realizacją zadań związanych z przygotowaniem budowli ochronnych, ponieważ nie weryfikował danych przekazywanych przez szefów obrony cywilnej powiatów. Wskutek czego dane o liczbie i stanie budowli ochronnych, którymi dysponował Urząd, nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. Ponadto nie prowadził ewidencji budowli ochronnych, o której mowa w § 31 wytycznych SOCK z 2018 r., a oceny stanu przygotowania nie przedstawiały rzeczywistych danych w zakresie budownictwa ochronnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu obrony cywilnej przypisano Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBZK), w tym Oddziałowi do spraw Obronnych i Obrony Cywilnej, a od 23 listopada 2021 r. Oddziałowi Logistyki i Obrony Cywilnej (dalej: Oddział). W regulaminie

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

⁵ Od 23 kwietnia 2022 r. utraciły moc obowiązującą wszelkie regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej.

⁶ W rozumieniu wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, dalej: wytyczne SOCK z 2018 r.

⁷ Dalej: wieloletni plan działania.

⁸ Dz. U. nr 96, poz. 850, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

⁹ Według oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa mazowieckiego na dzień 31 grudnia 2021 r.

¹⁰ Według danych z rocznika demograficznego GUS 2022 r. województwo mazowieckie w 2021 r. zamieszkiwało 5 512 794 osób.

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

organizacyjnym Urzędu¹² oraz w regulaminie wewnętrznym Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego¹³ określono obowiązki WBZK, m.in. realizację zadań obrony cywilnej określonych w przepisach dotyczących szczegółowego zakresu działania Szefa obrony cywilnej kraju¹⁴, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, a od 14 grudnia 2022 r. realizację zadań w zakresie ochrony ludności¹⁵. Do zakresu działania Oddziału przypisano, m.in. dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie, opracowywanie i aktualizację wojewódzkiego planu obrony cywilnej oraz uzgadnianie powiatowych planów obrony cywilnej, nadzorowanie nad organizacją, przygotowaniem i utrzymaniem budowli ochronnych, a od 3 marca 2023 r. aktualizację bazy danych dotyczących obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na terenie województwa.

Wśród zadań Oddziału nie wymieniono zadania dotyczącego założenia i prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, wynikającego z §35 pkt 3 wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 10-196)

Wojewoda wyjaśnił, że powodem był brak przepisów prawnych, a wytyczne nie posiadały statusu powszechnie obowiązującego prawa i nie obowiązywały organów do określonych działań. Dodał, że WBZK zbierał cyklicznie dane liczbowe w zakresie budowli ochronnych, które były przekazywane z jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim.

(akta kontroli tom I str. 432-433)

14 grudnia 2022 r. tj. po upływie ponad siedmiu miesięcy od wejścia w życie, z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁶ i uchyleniem przepisów o obronie cywilnej dokonano zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 124-135)

Wojewoda wyjaśnił, że przyczyniły się do tego pojawiające się medialne doniesienia o planowanym od 1 stycznia 2023 r. wdrożeniu procedowanego projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, co pozwoliłoby uregulować kwestie organizacyjne zgodnie z obowiązującym stanem prawnym. Decyzję o wprowadzeniu zmian w regulaminie podjęto, gdy wiadome było, że planowany termin wejścia w życie ustawy nie zostanie dotrzymany.

(akta kontroli tom I str. 433)

Analiza zakresów czynności ośmiu pracowników¹⁷ (w tym pięciu aktualnie zatrudnionych) realizujących zadania związane z obroną cywilną w okresie od 2020 r.

¹² Ustalony zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego: Nr 5 z 18 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MUW w Warszawie, ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego: Nr 60 z 12 listopada 2019 r., Nr 53 z 6 lutego 2020 r., Nr 477 z 16 grudnia 2020 r., Nr 463 z 23 listopada 2021 r., z 14 grudnia 2022 r.

¹³ Zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego MUW w dniu 19 grudnia 2019 r. Od 19 stycznia do 18 lutego 2021 r. obowiązywał regulamin wewnętrzny WBZK zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego w dniu 19 stycznia 2021 r. Od 19 stycznia do 11 kwietnia 2021 r. obowiązywał regulamin wewnętrzny WBZK zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego 12 kwietnia 2021 r. Od 22 czerwca do 21 grudnia 2021 r. obowiązywał regulamin wewnętrzny WBZK zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego w dniu 22 czerwca 2021 r. Od 22 grudnia 2021 r. do 17 lutego 2022 r. obowiązywał regulamin wewnętrzny WBZK zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego w dniu 22 grudnia 2021 r. Od 18 lutego 2022 r. do 2 marca 2023 r. obowiązywał regulamin wewnętrzny WBZK zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego w dniu 18 lutego 2021 r. Od 3 marca 2023 r. do nadal obowiązuje regulamin wewnętrzny WBZK zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego w dniu 3 marca 2023 r.

¹⁴ Dalej także: SOCK.

¹⁵ Zarządzenie z dnia 14 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

¹⁶ Dz. U. poz. 2305 ze zm.

¹⁷ M.S. (zatrudniony do 31.03.2022 r.), R.K. kierownik Oddziału, K.N. administrator, M.J.-S. starszy specjalista (zatrudniony do 18.02.2022 r.), A.Ś. inspektor wojewódzki, A.W. starszy inspektor wojewódzki, D.J. ekspert, M.K. administrator (zatrudniony do 13.07.2022 r.).

do 31 marca 2023 r. wykazała, że nie mieli przypisanego zadania dotyczącego nadzoru nad organizacją, przygotowaniem i utrzymaniem budowli ochronnych, ujętego w obowiązujących, w okresie od 2020 r. do 2 marca 2023 r., regulaminach wewnętrznych WBZK.

(akta kontroli tom I str. 199-243)

Wojewoda wyjaśnił, że powodem był brak przepisów prawnych obligujących do realizacji ww. zadania, jak również występująca duża fluktuacja kadr i nieobsadzenie stanowiska realizującego zadania z zakresu systemu wykrywania i alarmowania ludności, któremu zlecano powyższe zadanie.

(akta kontroli tom I str. 433-434)

Trzech¹⁸ z pięciu aktualnie zatrudnionych pracowników w zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień miało przypisane zadania z obszaru obrony cywilnej, pomimo wejścia w życie 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny i uchylenia przepisów o obronie cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 224-226, 232-234, 241-243)

Dyrektor WBZK wyjaśnił, że po wejściu w życie nowych przepisów regulujących kwestie ochrony ludności/obrony cywilnej zostaną podjęte działania w zakresie zmiany zakresów czynności.

(akta kontroli tom I str. 439)

W okresie objętym kontrolą zadaniami realizowanymi w ramach obrony cywilnej zajmowało się ogółem ośmiu pracowników, z tego siedmiu posiadało wykształcenie wyższe¹⁹, a jeden wykształcenie średnie²⁰. Ponad pięcioletni staż pracy związany z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej posiadało dwóch pracowników. Pozostałe sześć osób posiadało staż pracy do pięciu lat, w tym trzy osoby do jednego roku i trzy osoby od ponad roku do 5 lat. W szkoleniach z zakresu obrony cywilnej uczestniczyło sześć osób. Pozostałych dwóch pracowników (w tym jeden aktualnie zatrudniony²¹) nie podnosiło kwalifikacji zawodowych w powyższym zakresie.

Żaden z pracowników nie uczestniczył w szkoleniach i kursach zawodowych z zakresu budownictwa ochronnego. Jak wyjaśnił Wojewoda powodem był brak ofert w przedmiotowym zakresie, co mogło mieć związek z brakiem uregulowań prawnych powyższego zagadnienia.

(akta kontroli tom I str. 198, 434)

1.2. W okresie objętym kontrolą na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² Wojewoda uzgodnił 1552 projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Analiza pięciu projektów planów²³ przekazanych do uzgodnienia wykazała, że na etapie opiniowania nie zgłaszano uwag w zakresie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, jak również obrony cywilnej.

(akta kontroli tom II str. 1-35)

¹⁸ K.N. administrator, A.Ś. inspektor wojewódzki, A.W. straszny inspektor wojewódzki.

¹⁹ Kierunek: ogólnologistyczny, administracja (2 osoby), obronność, chemia, pedagogika, grafika.

²⁰ Ratownik medyczny.

²¹ Na dzień 31 marca 2023 r. pracownik miał sześciomiesięczny staż pracy w Urzędzie.

²² Dz. U z 2023 r., poz. 997, dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ Projekt mpzp gminy Rzewnie dla obszarów obejmujących grunty położone na terenie miejscowości Grudunki, Łachy Włociańskie i działka 494/4 położona w Drozdowie – data wpływu 12.03.2020, projekt mpzp w części miasta Grójca (działka nr 3352/18 przy ul. Relaksowej) – data wpływu 03.07.2020 r., projekt mpzp dla części obrębu Jeżewice, rejon ul. Wiśniowej i ul. Kasztanowej oraz części obrębu Przypadki, rejon ul. Nadarzyńskiej – data wpływu 10.11.2021 r., projekt zmiany mpzp - dopuszczenie realizacji usług z zakresu handlu, gastronomii, z możliwością realizacji tych usług w kondygnacji podziemnej do uchwały Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie mpzp miasta Żyrardowa – data wpływu 26.10.2021 r., sporządzenie mpzp miasta Mszczonowa obejmującego działkę o nr ew. 2154/7 – data wpływu 09.11.2022 r.

Wojewoda wyjaśnił m.in., że w procedowaniu każdego projektu mpzp odnoszono się tylko z punktu widzenia obiektów istotnych w aspekcie bezpieczeństwa i obronności państwa, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem państwa²⁴. W kwestiach związanych z budowlami ochronnymi istniejący stan prawny uniemożliwiał egzekwowanie działań w tym obszarze w stosunku do organów niższego szczebla.

(akta kontroli tom I str. 436)

1.3. W okresie od 4 grudnia 2018 r. do 13 kwietnia 2023 r. MUW nie realizował inwestycji dotyczących nowych budynków użyteczności publicznej.

(akta kontroli tom I str. 395)

1.4. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą obowiązywał plan obrony cywilnej województwa mazowieckiego z 2015 r.²⁵, wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2024²⁶ oraz roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.²⁷.

(akta kontroli tom II str. 37-124, 166-230)

Plan obrony cywilnej dwukrotnie przedstawiano do uzgodnienia do SOCK²⁸, jednakże z przyczyn formalnych nie został uzgodniony, m.in. z powodu zastrzeżeń w części planu ewakuacji III stopnia, braku kart realizacji zadań obrony cywilnej dla instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych²⁹. Również nie została uzgodniona załączona do niego, karta realizacji zadania „przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych”, co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 37-124, 129-137)

W okresie objętym kontrolą nie aktualizowano planu obrony cywilnej. Ostatnia aktualizacja z 21 marca 2018 r. dotyczyła zmiany danych urzędzeń do likwidacji skażeń, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 54)

W tabeli pn. Ilościowy wykaz budowli ochronnych w województwie mazowieckim umieszczonej w planie obrony cywilnej przedstawiono łącznie 85 schronów o pojemności 8 923 osób i 13 273 ukryć o pojemności 81 983 osób. Dane dotyczyły 17 z 42³⁰ jednostek samorządu powiatowego (40,5 %) i nie były spójne z danymi wykazanymi w ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim za rok 2020 i 2021, co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Ponadto w planie obrony cywilnej ujęto m.in., że budowle ochronne znajdujące się na terenie województwa mazowieckiego zlokalizowane są głównie w podpiwniczeniach budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej, które są w użytkowaniu m.in. administracji spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych. Większość z nich wyposażona jest w przestarzałe urządzenia filtrowentylacyjne (filtropochłaniacze azbestowe). Zabezpieczają potrzeby na poziomie 4% w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców w skali województwa.

W żadnej części planu obrony cywilnej nie odniesiono się do infrastruktury podziemnej województwa mazowieckiego, tj. do obiektów Metra Warszawskiego (m.in. stacji, tuneli), pomimo że zgodnie z §18 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia

²⁴ Dz. U. nr 98, poz. 978.

²⁵ Zatwierdzony przez Wojewodę dalej: plan obrony cywilnej.

²⁶ Zatwierdzony przez Wojewodę i uzgodniony z Szefem obrony cywilnej kraju 31 grudnia 2019 r.

²⁷ Zatwierdzone przez Wojewodę i uzgodniony z Szefem obrony cywilnej kraju odpowiednio: 31 grudnia 2019 r., 4 lutego 2021 r. i 12 listopada 2021 r.

²⁸ Pisma z 30 czerwca 2015 r. znak: WBZK-II.6430.1.2015 i 20 listopada 2015 r. znak: WBZK-II.6430.1.2015.

²⁹ Pisma z 23 września 2015 r. znak: BL-I-0760/2-15/15 i 12 lutego 2016 r. znak: BL-I-0760/5-1/16.

³⁰ 37 powiatów i pięć miast na prawach powiatu.

27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowywania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³¹ szczegółowa treść planu obrony cywilnej powinna być adekwatna do specyfiki danej jednostki administracyjnej.

(akta kontroli tom II str. 99-100)

W okresie objętym kontrolą Metro Warszawskie sp. z o.o. ujęte było w wykazie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa prowadzonym przez Ministerstwo Obrony Narodowej, jak również w ewidencji obiektów szczególnie ważnych kategorii II prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W uzasadnieniu do wniosku Wojewody (23 sierpnia 2004 r. – wystąpienie do Sekretarza Rady Ministrów) o uznanie obiektu za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa podano m.in.: „Zasadnicze dane wskazują na to, że Metro Warszawskie posiada szczególne znaczenie dla obronności RP i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jest to duży obiekt podziemny z możliwością wykorzystania do ochrony ludności w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia. Bardzo ważny środek lokomocji podziemnej umożliwiający przemieszczanie ludności cywilnej, obronnych jednostek organizacyjnych oraz grup ochrony”. W związku z powyższym Wojewoda decyzją Nr 10/2019 z dnia 8 października 2019 r. nałożył³² na Metro Warszawskie sp. z o.o., pozostającą w „Wykazie przedsiębiorstw podlegających militaryzacji znajdujących się we właściwości wojewody”, m.in. obowiązek utworzenia jednostek organizacyjnych w celu ochrony 35 stacji metra i innych obiektów i urządzeń metra. Następnie w celu rozwinięcia i zapewnienia funkcjonowania pozamilitarnego systemu obronnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w tym realizacji zadań obronnych wymienionych w ww. decyzji, w dniu 14 lipca 2021 r. Wojewoda Mazowiecki zawarł umowę ze spółką Metro Warszawskie sp. z o.o.

(akta kontroli tom I str. 513-527)

Wyjaśniając, w jakim stopniu ww. decyzja koliduje z ochroną ludności cywilnej, w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w szczególności z zapewnieniem mieszkańcom Warszawy schronienia w obiektach Metra Warszawskiego sp. z o.o., Wojewoda wskazał, że wystąpienie z wnioskiem w 2004 r. do Sekretarza Rady Ministrów o uznanie obiektu Metro Warszawskie sp. z o.o. za szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa podyktowane było między innymi wykorzystaniem potencjału obiektu dla ochrony ludności. Obecnie istnieją rozbieżności co do łączenia funkcji ochrony ludności z zadaniami dotyczącymi obronności i trudno w obecnym stanie formalno-prawnym jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi co do kolizji wykorzystania obydwu funkcji Metra Warszawskiego.

(akta kontroli tom I str. 452)

Zadania dotyczące budowli ochronnych ujęto w planie obrony cywilnej, w wieloletnim planie działania oraz w rocznych planach działania na rok 2020, 2021 i 2022.

W planie obrony cywilnej w ramach zadania głównego – przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych wskazano dwa zadania szczegółowe, tj. wytypowanie pomieszczeń z przeznaczeniem na ukrycia doraźne dla ludności oraz doprowadzenie do gotowości techniczno-eksploatacyjnej budowli ochronnych.

W karcie realizacji zadania obrony cywilnej załączonej do planu obrony cywilnej zadanie pn. przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych (z terminem

³¹ Dalej także: wytyczne SOCK z 2011 r.

³² Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz. U. Nr 122, poz. 1320), zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz. U. Nr 116, poz. 1090) – ww. przepisy zostały uchylone z dniem 23.04.2022 r. – oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) w związku § 3 ust. 1 pkt.7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 210, poz. 1612) – uchylone z dniem 22.06.2022 r.

wykonania praca ciągła) było rozpisane na poszczególne działania, które nie były wykonywane, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 73-74, 111-112)

Zadanie dotyczące analizy i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej ujęte w wieloletnim planie działania nie było realizowane, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 211)

W okresie objętym kontrolą corocznie w planach działania wpisywano zadanie dotyczące aktualizowania wykazu obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na wypadek masowego zagrożenia.

Jak wyjaśnił Wojewoda zadanie było zaleceniem dla jednostek samorządu terytorialnego niższego szczebla w zakresie baz danych, na podstawie których przekazywano do MUW dane liczbowe dotyczące budowli ochronnych w ramach oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 422, tom II str.171, 185, 199)

1.5. W latach 2020-2022 na obronę cywilną zaplanowano łącznie 17 576,9 tys. zł, z czego wydatkowano kwotę 16 855,8 tys. zł³³ (95,9 %). Wydatki dotyczyły głównie zakupu sprzętu przeznaczonego dla formacji obrony cywilnej, opłaty czynszu za pomieszczenia, w których znajdowały się urządzenia nadawcze oraz opłaty za energię. Nie planowano i nie poniesiono żadnych wydatków na budowę i utrzymanie budowli ochronnych.

Wojewoda wyjaśnił, że spowodowane to było m.in. brakiem regulacji prawnych w zakresie budownictwa ochronnego, kwotą środków w rozdziale 75414 Obrona cywilna, niewystarczającą aby sfinansować inwestycje w budownictwo ochronnego, należące do najbardziej kapitałochłonnych i wymagających wykształconej kadry pracowników Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 245, 271, 280, 305-306, 425)

W latach 2020-2022 Wojewoda nie przekazał jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na dofinansowanie zadań własnych z zakresu obrony cywilnej na budowle ochronne, gdyż jednostki nie wniosowały o ich przyznanie. Nie udzielono również środków z rezerwy celowej na ww. zadanie.

(akta kontroli tom I str. 246, 369)

1.6. Na pytanie w jakim stopniu brak aktu prawnego rangi ustawowej oraz stosownych rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie budownictwa ochronnego wpływał na trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażenia oraz finansowania obiektów, Wojewoda odpowiedział: „(...) taki stan rzeczy skutkował przede wszystkim brakiem unormowań prawnych w kwestiach pojęciowych, określenia kryteriów i wymogów konstrukcyjnych, wg których powinno się klasyfikować obiekty przeznaczone na ten cel, a także zasad ich funkcjonowania, w tym finansowania, wraz z określeniem zakresu odpowiedzialności za przygotowanie i utrzymywanie tych obiektów w gotowości do użytku (...) Organy obrony cywilnej nie miały narzędzi prawnych do realizacji i tym bardziej egzekwowania realizacji zadań w tym obszarze, a administratorzy i właściciele potencjalnych obiektów kryteriów i zasad finansowania (...). W praktyce, wszelkie działania zlecane w planach działania szefów obrony cywilnej sprowadzały się do weryfikacji baz danych w jednostkach samorządu terytorialnego”.

(akta kontroli tom I str. 396-397)

³³ Zaplanowane i zrealizowane wydatki wynosiły: w 2020 r. – 508,7 tys. zł, z których wydatkowano 493,6 tys. zł (85,8%), w 2021 r. – 1 122,1 tys. zł, z których wydatkowano 436,1 tys. zł (38,9%), w 2022 r. – 15 946,1 tys. zł, z których wydatkowano 15 926,1 tys. zł (99,9%).

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

1. Plan obrony cywilnej nie został uzgodniony z Szefem obrony cywilnej kraju, pomimo obowiązku wynikającego z § 14 wytycznych SOCK z 2011 r. Załączona do niego karta realizacji zadania „przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć”, również nie została uzgodniona, pomimo wymogu wynikającego z §15 ww. wytycznych.

(akta kontroli tom II str. 37-124, 129-137)

Jak wyjaśnił Wojewoda plan obrony cywilnej nie został uzgodniony z powodu zastrzeżeń dotyczących zawartości planu ewakuacji III stopnia na czas zagrożenia bezpieczeństwa państwa i czas wojny, stanowiącego integralną część planu. Wojewoda wskazywał w korespondencji do Szefa Obrony Cywilnej Kraju potrzebę systemowego uregulowania kwestii związanych z planowaniem ewakuacji, a także postulował o powołanie zespołu zadaniowego złożonego z przedstawicieli Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, MUW oraz innych urzędów wojewódzkich, w celu wypracowania koncepcji współdziałania w planowaniu ewakuacji ludności pomiędzy województwami, jednakże propozycja nie została przyjęta przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

(akta kontroli tom I str. 417-418)

2. Plan obrony cywilnej, od 2018 r., nie był aktualizowany co było niezgodne z §16 wytycznych SOCK z 2011 r., według którego powinien być aktualizowany na bieżąco, nie rzadziej jednak niż co dwa lata. W efekcie plan obrony cywilnej zawierał nieaktualne dane w zakresie liczby budowli ochronnych. W tabeli pn. Ilościowy wykaz budowli ochronnych w województwie mazowieckim zamieszczonej w planie obrony cywilnej przedstawiono 85 schronów o pojemności 923 osób oraz 13 273 ukryć o pojemności 81 983 osób, co było niespójne z danymi wykazanymi w ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim za rok 2020 i 2021, w których wykazano odpowiednio 106 i 107 schronów o pojemności 10 255 i 10 293 osób oraz odpowiednio 15 254 i 12 224 ukryć z pojemnością 140 903 i 88 779 osób.

Wojewoda wyjaśnił, że planu obrony cywilnej nie aktualizowano przede wszystkim z uwagi na braki kadrowe.

(akta kontroli tom I str. 418-419, tom II str. 54, 99-100, 265-266, 325-327)

3. Wojewoda nie realizował działań przypisanych do zadania „przygotowanie budowli ochronnych oraz ukryć doraźnych” (z terminem wykonania praca ciągła) ujętego w karcie realizacji zadania obrony cywilnej załączonej do planu obrony cywilnej. Działania dotyczyły m.in. sprawdzania stanu technicznego budowli przeznaczonych do ochrony ludności, w tym przeprowadzania kontroli stanu technicznego obiektów użyteczności publicznej przeznaczonych do pełnienia funkcji ochronnej dla ludności, nadzorowania realizacji robót adaptacyjnych istniejących obiektów budowlanych na potrzeby ochrony ludności, doprowadzania do gotowości techniczno-eksploatacyjnej istniejących budowli ochronnych oraz planowanych doraźnych ukryć dla ludności.

(akta kontroli tom II str. 111-112)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że przyczyną niepodejmowania działań był brak od 2004 r. przepisów powszechnie obowiązującego prawa, określających kwestie pojęciowe, kompetencje organów w tych sprawach oraz zasady finansowania zadań. Zadania w planie obrony cywilnej planowane były do realizacji głównie w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

(akta kontroli tom I str. 420-421)

Zdaniem NIK brak przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie zwalniał Urzędu od podejmowania działań w tym zakresie. Podkreślenia wymaga fakt, że zadanie to zostało ujęte w karcie zadania, którą zatwierdził Wojewoda, załączonej do planu obrony cywilnej zatwierdzonego przez Wojewodę w 2015 r. Ponadto w regulaminach wewnętrznych WBZK obowiązujących w okresie od 2020 r do 2 marca 2023 r. do zadań Oddziału należał m.in. nadzór nad organizacją, przygotowaniem i utrzymaniem budowli ochronnych.

4. Wojewoda nie realizował ujętego w wieloletnim planie działania zadania dotyczącego analizy i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej będącego jednym z głównych przedsięwzięć zmierzającym do realizacji wyznaczonego kierunku obrony cywilnej.

(akta kontroli tom II str. 211)

Wojewoda wyjaśnił, że jednostki samorządu terytorialnego przekazywały głównie dane liczbowe dotyczące budowli ochronnych w ramach oceny stanu przygotowań w zakresie ludności i obrony cywilnej, co uniemożliwiało ich weryfikację.

(akta kontroli tom I str. 421)

W ocenie NIK Wojewoda jako Szef obrony cywilnej województwa był zobowiązany do analizy i weryfikacji zasobów budownictwa ochronnego istniejącego na terenie województwa mazowieckiego. W 2020 r. i w 2021 r. wydał wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej na terenie województwa mazowieckiego³⁴. Wynikało z nich, że realizacja zadań obrony cywilnej w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej koncentrować się ma na analizowaniu i weryfikowaniu na poszczególnych poziomach administracyjnych istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń.

(akta kontroli tom II str. 415-422)

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu umożliwiała realizację zadań z zakresu obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego, a pracownicy realizujący zadania związane z obroną cywilną, co do zasady posiadali stosowne kwalifikacje. W Urzędzie opracowano dokumenty planistyczne, w których ujęto zadania dotyczące budowli ochronnych, jednakże nie były one realizowane. Ponadto nie aktualizowano planu obrony cywilnej, w tym w zakresie budownictwa ochronnego.

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 objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie Wojewody w sprawie przygotowania stanowisk kierowania w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie mazowieckim³⁵. Określono w nim strukturę organizacyjną oraz zasady przygotowania i funkcjonowania systemu kierowania, w celu zapewnienia wykonywania przez Wojewodę zadań w razie zewnętrznego

³⁴ Odpowiednio z 15 stycznia 2020 r. i 12 lutego 2021 r.

³⁵ Zarządzenie Nr 387 z dnia 29 października 2020 r., poprzednio obowiązywało zarządzenie Wojewody Mazowieckiego Nr 456 z dnia 16 września 2014 r.

zagrożenia państwa i w czasie wojny. Realizację tych zadań planowano z Głównego³⁶ bądź Zapasowego³⁷ Stanowiska Kierowania Wojewody.

(akta kontroli tom II str. 232-250)

W Urzędzie nie przygotowano i nie zapewniono funkcjonowania budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej), wymienionych w §10 wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 231-250)

Wojewoda wyjaśnił m.in., że przygotowanie budowli ochronnych dla stanowisk kierowania obroną cywilną powinno wynikać z przepisów obowiązującego prawa. Kierowanie zadaniami obrony cywilnej na terenie województwa mazowieckiego planowane było ze stanowiska w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, tj. Głównego i Zapasowego Stanowiska Kierowania. Dodał, że obecnie Zapasowe Stanowisko Kierowania jest w trakcie przygotowań.

(akta kontroli tom I str. 423)

Nie zabezpieczono budowli ochronnej na potrzeby wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego.

Jak wyjaśnił Wojewoda w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny centrum zarządzania kryzysowego będzie realizowało zadania w obiekcie Zapasowe Miejsce Pracy³⁸, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

(akta kontroli tom I str. 423, tom II str. 2)

2.2. Wyjaśniając jakie podjęto działania mające na celu przygotowanie się do zaopatrzenia w niezbędne środki, m.in. wodę i pożywienie, środki czystości, leki, środki ochrony osobistej na wypadek wystąpienia zagrożenia Wojewoda wskazał, że wymienione artykuły są w dyspozycji Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych i na wniosek Wojewody składany w zależności od potrzeb i wyższej konieczności do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rady Ministrów wydaje decyzje o udostępnieniu powyższych rezerw na potrzeby sytuacji kryzysowych. Dodał również, że część ww. asortymentu znajduje się również w zasobach Wojewódzkiego Magazynu Przeciwpowodziowego, Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego w Nowych Grobiczach.

(akta kontroli tom I str. 442, 463)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda nie przygotował budowli ochronnych na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi. Wykonywanie zadań z zakresu obrony cywilnej w razie zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny planowano ze Stanowiska Kierowania Wojewody – Głównego bądź Zapasowego w rozumieniu przepisów wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

³⁶ W stałej siedzibie Urzędu.

³⁷ W rejonie zapasowym. Obiekt objęty klauzulą niejawności.

³⁸ Wyznaczone, inne od stałego, miejsce wykonywania zadań Wojewody i pracowników Urzędu wchodzących w skład Głównego Stanowiska Kierowania.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2020-2021 w arkuszu kalkulacyjnym programu Excel prowadzono zestawienie zbiorcze budowli ochronnych pn. Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w województwie mazowieckim w ramach corocznej oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim w obszarze budowli ochronnej. Zestawienie zawierało informacje, w podziale na rodzaje (schrony, ukrycia), dotyczące m.in. liczby i pojemności budowli ochronnych, formy własności obiektów, wysokości środków finansowych wydatkowanych na utrzymanie budowli ochronnych i było aktualizowane co roku na podstawie otrzymywanych ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej, dokonanych przez szefów obrony cywilnej powiatów (o których mowa w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W urzędzie nie prowadzono natomiast ewidencji budowli ochronnych, określonej w § 31 wytycznych SOCK z 2018 r., jak również – w oddzielnej tabeli – ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli tom I str. 244, tom II str. 265-266, 325-327)

Po wybuchu wojny w Ukrainie Wojewoda wysłał (w październiku i w grudniu 2022 r.) pisma do Starostów i Prezydentów miast na prawach powiatu, informując, że: „(...) z uwagi na konieczność rozszerzenia posiadanej przez MUW bazy danych dotyczących schronów oraz ukryć służących do zbiorowej ochrony ludności przekazywanej w przedmiotowym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim, które ograniczały się głównie do liczby oraz ich pojemności (...)”. Zwrócił się z prośbą o przekazanie danych dotyczących budowli ochronnych zgodnych z wytycznymi SOCK z 2018 r. W piśmie z października 2022 r. Wojewoda podkreślił, że nawet brak w obowiązujących regulacjach prawnych przepisów w zakresie budownictwa ochronnego nie zwalnia od obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom województwa.

Osiem jednostek samorządu terytorialnego (powiat grodziski, legionowski, piaseczyński, przysuski, sierpecki, sochaczewski oraz miasto Ostrołęka i m.st. Warszawa) w odpowiedzi na ww. pisma nie wykazało budowli ochronnych ani miejsc do doraźnego ukrycia, uzasadniając to m.in. niestabilizowaną sytuacją prawną w obszarze budownictwa ochronnego.

(akta kontroli tom II str. 401-409)

Na podstawie otrzymanych informacji, w arkuszu kalkulacyjnym programu Excel utworzono bazę danych dotyczącą schronów i ukryć pn. Wykaz obiektów budowlanych zidentyfikowanych na doraźne ukrycia ochronne dla ludności na terenie województwa. Ww. wykaz zawierał informacje dotyczące m.in.: adresu obiektu, przeznaczenia, wytrzymałości w megapaskalach, roku budowy, sposobu wykorzystania w okresie pokoju, roku ostatniej modernizacji, stanu przygotowania. Jednak w przypadku części budowli w zakresie danych dotyczących: stanu technicznego budowli ochronnych, ich pojemności oraz stanu przygotowania nie podano informacji lub wpisano „brak danych”.

Na 30 stycznia 2023 r. w ww. wykazie ujęto 1 441 budowli ochronnych³⁹ o pojemności 140 920 osób, które potencjalnie⁴⁰ mogły zapewnić schronienie dla 2,5% mieszkańców województwa mazowieckiego⁴¹.

(akta kontroli tom II str. 379-400, 413)

Pozyskane informacje dotyczące budowli ochronnych nie były weryfikowane pod kątem np. stanu przygotowania danej budowli ochronnej, jej pojemności, ani gotowości eksploatacyjnej.

Na pytanie jakie działania podjęto w celu analizy i weryfikacji pozyskanych z powiatowych jednostek samorządu terytorialnego informacji, np. w zakresie stanu technicznego obiektów budowlanych zidentyfikowanych na doraźne ukrycia ochronne, ich pojemności, gotowości do zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej, ewentualnie inne działania mające na celu dokonanie rzetelnej inwentaryzacji miejsc ukrycia dla ludności cywilnej województwa, Wojewoda wyjaśnił, że inicjatywa w zakresie wytypowania obiektów budowlanych na doraźne ukrycia została podjęta w trybie doraźnym z powodu wyższej konieczności i miała na celu przede wszystkim podniesienie świadomości organów oraz zaktywizowanie ich w obliczu zagrożeń wynikających z konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Dodał, że zasadnym jest oczekiwanie na wdrożenie nowych regulacji prawnych: projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej i 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, których planowane przyjęcie ogłoszone zostało w dniu 22 czerwca 2022 r. Po wdrożeniu tych aktów prawnych stworzone zostaną możliwości egzekwowania przez Wojewodę zadań w ww. obszarze od organów właściwych w ramach przyznanych im kompetencji.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że w ramach rzetelnego działania Wojewoda powinien co najmniej dokonać weryfikacji budowli ochronnych ujętych w wykazie, pod względem ich stanu technicznego, zasobów i potrzeb, tak aby odzwierciedlały stan faktyczny.

(akta kontroli tom I str. 244, 404-413, 497-498,
tom II str. 379-409, 411-413)

3.2. Od 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. szefowie obrony cywilnej gminy, za pośrednictwem szefa obrony cywilnej powiatu nie przekazywali informacji o zaktualizowaniu danych ewidencyjnych, o których mowa w §54-56 wytycznych SOCK z 2018 r.

W Urzędzie nie planowano i nie realizowano kontroli wewnętrznych i zewnętrznych dotyczących przygotowania i aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania przez szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego, jak również nie zlecano takich kontroli innym jednostkom, jak wyjaśnił Wojewoda, ze względu na brak przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

(akta kontroli tom I str. 399, II str. 377-378)

Wyjaśniając w jaki sposób sprawowano nadzór nad przygotowaniem i aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa, Wojewoda wskazał, że jako Szef obrony cywilnej województwa nie miał podstaw prawnych do egzekwowania realizacji zadań związanych ww. zakresie.

³⁹ Z tego 70 schronów, 1 150 ukryć i 221 miejsc bez określonego typu budowli ochronnej.

⁴⁰ Kolumna „Stan przygotowania” zawierała, m.in. brak danych, nie przygotowany, w fazie przygotowania, przewidziany do modernizacji.

⁴¹ Na 31 grudnia 2022 r. ludność województwa mazowieckiego liczyła 5 510 600 osób – dane ze strony internetowej Urzędu Statystycznego w Warszawie (<https://warszawa.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnalne/ludnosc/stan-i-ruch-naturalny-ludnosc-i-w-wojewodztwie-mazowieckim-w-2022-r-,1,17.html>).

Dodał, że w rocznych planach działania Szefa obrony cywilnej województwa zdefiniowane było zadanie związane z aktualizacją wykazu obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na wypadek masowego zagrożenia, adresowane do szefów obrony cywilnej powiatów i gmin.

(akta kontroli tom I str. 399)

3.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda sporządził oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej województwa za 2020 r. i 2021 r.⁴², które przekazał Szefowi obrony cywilnej kraju odpowiednio: 12 kwietnia 2021 r. (po upływie 22 dni) i 29 kwietnia 2022 r. (po upływie 38 dni), tj. po terminie określonym w wytycznych Szefa obrony cywilnej kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach (powinny zostać przekazane do dnia 20 marca każdego roku). Późniejszy termin przekazania ww. ocen został uzgodniony z Szefem obrony cywilnej kraju.

(akta kontroli tom II str. 260-266, 319-327)

Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim w obszarze budownictwa ochronnego za 2020 r. i 2021 r. sporządzano na podstawie ocen stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej przekazanych przez szefów obrony cywilnej w powiecie. Zgodnie z wytycznymi Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie opracowywania stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim, informacje w zakresie istniejących zasobów budownictwa ochronnego Szefowie obrony cywilnej powiatów przekazywali w formie tabelarycznej.

Oceny za 2020 r. i 2021 r. w zakresie istniejących zasobów budownictwa ochronnego przekazało odpowiednio: 18 i 19 jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego z 42 (42,9 % i 45,2%), pozostałe jednostki odpowiednio: 24 i 23 (57,1% i 54,8%) przekazały tabele z brakiem danych lub stanem zerowym.

Według oceny za 2020 r. na terenie województwa mazowieckiego znajdowało się 15 763 budowli ochronnych, z tego 106 schronów i 15 254 ukryć o łącznej pojemności 114 399 osób. Według tych danych schronienie mogło uzyskać 2,0% mieszkańców województwa mazowieckiego⁴³. Z kolei w ocenie za 2021 r. wykazano 12 331 budowli ochronnych, z tego 107 schronów i 12 224 ukryć o łącznej pojemności 99 072 osób i tym samym potencjalnie schronienie mogło uzyskać 1,8% mieszkańców województwa mazowieckiego⁴⁴.

Przekazane Szefowi obrony cywilnej kraju dane liczbowe w zakresie schronów i ukryć do doraźnego przygotowania oraz ich pojemności nie były spójne z danymi ujętymi w planie obrony cywilnej, co zostało szczegółowo przedstawione w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 444-445, tom II str. 258-259, 267-318, 328-376, 410)

Wyjaśniając czy Szef obrony cywilnej kraju po zapoznaniu się z oceną stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim za 2020 r. i 2021 r. podejmował działania celem poprawy stanu funkcjonowania obrony cywilnej, Wojewoda wskazał, że nie posiada wiedzy o działaniach Szefa obrony cywilnej kraju w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 426)

⁴² Dalej: oceny.

⁴³ Wg danych z rocznika demograficznego GUS 2022 r. województwo mazowieckie w 2020 r. zamieszkiwało 5 517 616 osób.

⁴⁴ Wg danych z rocznika demograficznego GUS 2022 r. województwo mazowieckie w 2021 r. zamieszkiwało 5 512 794 osób.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2021 w Urzędzie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych obejmującej istniejące schrony i ukrycia, a także w oddzielnej tabeli – ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania obejmującej wstępnie wytypowane ukrycia w istniejących obiektach budowlanych i miejsca planowanych budowli wolnostojących, pomimo obowiązku wynikającego z § 31 wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 265-266, 325-327)

Wojewoda wyjaśnił, że powodem był brak przepisów prawnych regulujących powyższy zakres. Wytyczne SOCK nie posiadały statusu powszechnie obowiązującego prawa, w związku z tym nie mogły obligować organów do określonych działań.

(akta kontroli tom I str. 459-460)

Zdaniem NIK wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wytyczne z 2018 r. służyły jednolitej realizacji zadań przez terenowych szefów obrony cywilnej, w tym prowadzenia ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Ponadto NIK zwraca uwagę, że na te same wytyczne powoływał się Wojewoda w dokumentach związanych z obroną cywilną (w tym w pismach wysłanych w 2022 r. do powiatowych szefów obrony cywilnej), a zatem przyjmował je do stosowania.

2. W Urzędzie nierzetelnie sporządzono oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa mazowieckiego za rok 2020 i 2021. Ww. oceny zostały sporządzone na podstawie ocen przesłanych przez Szefów obrony cywilnej powiatu, z czego 16 spośród 42 przekazało oceny z brakiem danych w zakresie budowli ochronnych, a pracownicy MUW nie występowali o ich uzupełnienie. W konsekwencji ww. oceny nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Wojewoda wyjaśnił, że nie podejmowano działań w stosunku do powiatów, które nie przekazały danych w związku z brakiem przepisów prawnych umożliwiających egzekwowanie realizacji zadania związanego z przygotowaniem i ewidencją obiektów budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 444, tom II str. str. 265-318, 325-376, 410)

NIK nie podziela ww. stanowiska Wojewody bowiem, stosownie do § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, (do 22 kwietnia 2022 r.) Szef obrony cywilnej województwa ustala zadania i kontroluje ich realizację oraz koordynuje i kieruje działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej szefów obrony cywilnej powiatów.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda nie prowadził działań nadzorczych, w tym weryfikacji danych dotyczących istniejących zasobów budownictwa ochronnego przekazywanych przez szefów obrony cywilnej jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie prowadził kontroli w tych jednostkach w zakresie przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. W Urzędzie w latach 2020-2021 nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych, a przesłane Szefowi obrony cywilnej kraju oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województwa nie przedstawiały rzetelnych danych w zakresie budownictwa ochronnego.

IV. Wnioski

Wnioski Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych dotyczących obrony cywilnej - wejście w życie, z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy o obronie Ojczyzny, która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje 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 Warszawie. 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.

Warszawa, dnia 1 września 2023 r.

Kontroler
Magdalena Raczkowska
specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie



Michał Musioł