



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.7.2.2023

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy
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	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m.st. Warszawy od 22 listopada 2018 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 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Mirończuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/72/2023 z 30 marca 2023 r.2. Magdalena Raczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/74/2023 z 30 marca 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent m.st. Warszawy nie podejmował działań zmierzających do zapewnienia miejsc schronienia i ukrycia ludności w budowlach ochronnych. Jako przyczynę wskazano przede wszystkim brak przepisów prawa w zakresie definicji schronów i ukryć czy trybu, zasad budowy oraz utrzymania budowli ochronnych. Według danych Urzędu, na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych (schronów i ukryć) w rozumieniu wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁴ wobec czego nie realizowano żadnych zadań w tym zakresie.

Wprawdzie w Urzędzie opracowano dokumenty planistyczne z zakresu obrony cywilnej⁵, jednak nie uwzględniały one zadań związanych z przygotowaniem i organizacją budowli ochronnych. Nie opracowano również wymaganych w wytycznych SOCK z 27 grudnia 2011 r. w sprawie opracowania planu obrony

¹ Dalej: Urząd m.st. Warszawy lub Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ dalej: wytyczne SOCK z 2018 r.

⁵ Wieloletni Plan Działania w zakresie obrony cywilnej Szefa obrony cywilnej m. st. Warszawy na lata 2020-2024, roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej Szefa obrony cywilnej m. st. Warszawy na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. oraz Plan Obrony Cywilnej m. st. Warszawy.

cywilnej województw, powiatów i gmin⁶ kart realizacji zadań obrony cywilnej i nie przekazano ich do uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami odpowiedzialnymi.

Dopiero w kwietniu 2022 r. w Urzędzie opracowano dokument „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa” i wskazano lokalizację takich miejsc w poszczególnych dzielnicach, lecz nie zweryfikowano stanu technicznego tych obiektów oraz faktycznego ich przygotowania na wypadek zagrożenia. Według przyjętych przez Miasto założeń, w doraźnych miejscach ukrycia, nie będących budowlami ochronnymi, schronienie mogłoby znaleźć jedynie około 64 % mieszkańców Warszawy. Przeprowadzone przez NIK oględziny trzech obiektów metra (ujętych w ww. dokumencie) wykazały, że żaden z nich nie był przygotowany do pełnienia funkcji ochronnej dla ludności, w tym m.in. nie nadawał się do stałego i czasowego przebywania z uwagi na brak sprawnej czerpnio-wyrzutni powietrza, brak sprawnych hermetycznie zamykanych grodzi, brak rozprzewadzenia sieci wodociągowej umożliwiającej dostęp do wody pitnej w sposób inny niż w istniejących sanitariatach.

W Urzędzie m.st. Warszawy nie zapewniono również budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie m.st. Warszawy za zadania związane z obroną cywilną odpowiedzialne było Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁸, a od 1 lutego 2023 r. Stołeczne Centrum Bezpieczeństwa⁹. W skład ich struktury organizacyjnej wchodził Wydział Centrum Zarządzania Kryzysowego, a od 1 lutego 2023 r. Wydział Zarządzania Kryzysowego, do których należały, m.in.:

1. realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym:
 - opracowywanie projektów zarządzeń Prezydenta w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności,
 - realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowywanie i aktualizowanie „Planu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy”,
 - opracowywanie i aktualizowanie „Planu ewakuacji/przyjęcia ludności II stopnia na wypadek masowego zagrożenia”,
 - prowadzenie baz danych zarządzania kryzysowego i ochrony ludności,
 - współdziałanie z podmiotami prowadzącymi działania z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności;
2. tworzenie i przygotowywanie do działania jednostek organizacyjnych obrony cywilnej;

⁶ Dalej: wytyczne SOCK z 2011 r.

⁷ 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.

⁸ Zarządzenie nr 1547/2016 r. Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 października 2016 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy. Dalej: Biuro Bezpieczeństwa.

⁹ Zarządzenie nr 168/2023 Prezydenta m.st. Warszawy z 1 lutego 2023 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa. Dalej także: Centrum Bezpieczeństwa.

3. organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej;
4. organizowanie specjalistycznych szkoleń oraz wyposażanie w sprzęt ratowniczy drużyn pomocy przedmedycznej m.st. Warszawy oraz innych formacji obrony cywilnej, powołanych przez Szefa Obrony Cywilnej Miasta;
5. prowadzenie i aktualizacja wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na terenie m.st. Warszawy, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony ludności.

W okresie objętym kontrolą, zakresy obowiązków Naczelnika oraz ośmiu pracowników¹⁰ Wydziału obejmowały wykonywanie spraw z ww. obszaru. Nie dokonano zmian regulaminu oraz zakresów czynności w związku z uchynieniem ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

W regulaminach organizacyjnych ww. Wydziałów oraz w zakresach obowiązków pracowników nie ujęto zadań dotyczących budownictwa ochronnego.

(akta kontroli tom I str. 7-138)

Spośród dziewięciu pracowników Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego sześciu posiadało wykształcenie związane z zarządzaniem kryzysowym lub obroną cywilną¹², trzech pozostałych wykształcenie o kierunku pedagogika, biologia czy inżynieria środowiska.

(akta kontroli tom I str. 139)

Zastępca Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że obszar zarządzania kryzysowego obejmuje różne kategorie zagrożeń, m.in.: wynikające z działalności człowieka i sił natury. Wykształcenie kierunkowe z zakresu:

- biologii, predestynuje pracownika do prowadzenia spraw związanych z zagrożeniami: epidemii, epizootii, ekologicznymi, radiacyjnym, chorobami zwierząt (ptasia grypa, ASF), itp.;
- inżynierii środowiska predestynuje pracownika do prowadzenia spraw związanych z anomaliami pogodowymi i niekorzystnymi zjawiskami atmosferycznymi mającymi wpływ na funkcjonowanie miasta (czynna i bierna ochrona przeciwpowodziowa, pożary);
- pedagogiki predestynuje pracownika do zajmowania się profilaktyką i edukacją pracowników Urzędu oraz mieszkańców, w zakresie uczenia ich nawyków adekwatnych do występujących zagrożeń.

Dobór pracowników mających wykształcenie o określonym profilu potwierdza, iż taki właśnie najbardziej efektywnie służy realizacji zadań wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli tom II str. 490)

W kontrolowanym okresie pracownicy Wydziału uczestniczyli w 21 szkoleniach, m.in.: ocena projektów w budżecie obywatelskim; wystąpienia publiczne; prosty język jasna sprawa; fundusz alimentacyjny; zarządzanie projektami; jak projektować rozwiązania dla miasta; trudne sprawy w obsłudze klienta; zatrzymaj wodę; Microsoft Excel; pierwsza pomoc przedmedyczna 2020 oraz zagrożenia bezpieczeństwa państwa wynikające z uwarunkowań geopolitycznych¹³.

¹⁰ Do dnia 24 października 2022 r. - dziewięciu pracowników.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm. Ustawa obowiązywała do 22 kwietnia 2022 r.

¹² Studia o kierunku: inżynieria bezpieczeństwa technicznego, organizacja i zarządzanie (studia podyplomowe - służba zagraniczna i wojskowa służba zagraniczna), ochrona bezpieczeństwa państwa; inżynieria bezpieczeństwa cywilnego, administracja, politologia (bezpieczeństwo państwa).

¹³ Jedno szkolenie w którym uczestniczył tylko Naczelnik Wydziału.

Pracownicy, poza Naczelnikiem Wydziału, nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu Obrony Cywilnej, w tym budowli ochronnych.

(akta kontroli tom I str. 139)

Według informacji przekazanych przez Urząd na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych. W związku z tym, oraz z uwagi na brak przepisów prawa w zakresie budowli ochronnych, w Urzędzie nie realizowano procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli tom II str. 424)

1.2. Urząd posiadał Plan Obrony Cywilnej m.st. Warszawy (plan OC), który 29 stycznia 2018 r. został uzgodniony przez Wojewodę Mazowieckiego i 8 lutego 2018 r. zatwierdzony przez Prezydenta m.st. Warszawy zgodnie z §3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁴. Ww. plan, na podstawie §16 wytycznych SOCK z 2011 r., był aktualizowany co dwa lata. Plan składał się z: planu głównego; procedury postępowania; załączników funkcjonalnych i informacji uzupełniającej, o których mowa w załączniku 1 do ww. wytycznych.

Urząd nie opracował kart realizacji zadań obrony cywilnej i nie przekazał ich do uzgodnienia, zgodnie z wytycznymi SOCK z 2011 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 140-179, tom II str. 424, 450-470, 473)

Biuro Bezpieczeństwa opracowało też Wieloletni Plan Działania w Zakresie Obrony Cywilnej Szefa Obrony Cywilnej m.st. Warszawy na lata 2020-2024¹⁵ oraz roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej m.st. Warszawy na 2020 r., 2021 r. i 2022 r., które zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Województwa Mazowieckiego - zgodnie z §3 pkt 3 i §5 ust 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania. W planach opisano m.in. przyjęte kierunki działania; zaplanowane przedsięwzięcia i zadania; zakres edukacji i szkolenia; zakres finansowy oraz zakres kontroli.

(akta kontroli tom I str. 180-209, tom II str. 450-470, 473)

1.3. W planie OC nie uwzględniono zadań dotyczących budowli ochronnych oraz potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia mieszkańców. W rozdziale dotyczącym przygotowania i organizowania budowli ochronnych wskazano przepisy, które przestały w tym zakresie obowiązywać.

(akta kontroli tom I str. 142, 147-148)

W Wieloletnim planie działania oraz w rocznych planach działania na rok 2020, 2021 i 2022 w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej wskazano „prowadzenie/aktualizowanie wykazu doraźnych miejsc pobytu ludności, niezbędnych do realizacji procesu ewakuacji”. W kolumnie „uwagi” w rocznych planach działania stwierdzono, że zadanie to będzie realizowane po wprowadzeniu regulacji prawnych dotyczących obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności.

(akta kontroli tom I str. 182, 194, 200, 207)

1.4. W okresie objętym kontrolą Urząd m.st. Warszawy realizował 116 inwestycji celu publicznego. Analiza dokumentacji projektowej czterech nowobudowanych budynków użyteczności publicznej¹⁶ wykazała, że na etapie ich projektowania i budowy nie

¹⁴ Dz. U. nr 96, poz. 850 – uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. Dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania.

¹⁵ Dalej także: wieloletni plan działania.

¹⁶ Budowa zespołu szkolno-przedszkolnego na terenie osiedla Chrzanów, budowa II linii Metra w Warszawie – II etap realizacji odcinka wschodnio – północnego, od szlaku za stacją C18 „Trocka” do torów odstawkowych za stacją C21, budowa

odnoszono się do sposobu uwzględnienia wymogów ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷ oraz o których mowa w § 2 wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 221-448, tom II str. 476, 480-481)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie sformułowania „wymagania obrony cywilnej”, zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego oświadczył, że wobec braku przepisów techniczno-budowlanych, jakim powinny odpowiadać budynki i pomieszczenia przeznaczone do ochrony ludności, po uchynieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, oraz zarządzenia nr 15 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z 3 listopada 1986 r. w sprawie zasad wykorzystywania i eksploatacji budowli ochronnych, zarządzenia nr 16 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z 12 grudnia 1986 r. w sprawie zasad planowania przygotowania budowli ochronnych¹⁸, jest martwą literą prawa.

(akta kontroli tom II str. 425)

1.5. Na pytanie, czy zachęcano inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że obowiązujące prawo nie pozwala na tworzenie przez inwestorów prywatnych miejsc schronienia lub ukrycia. Brak jest w tym zakresie przepisów prawa. Dopiero w dniu 29 marca 2023 r. rząd przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy prawo budowlane. Projekt nowelizacji zakłada możliwość budowy przydomowych schronów, wprowadzając ich definicję. Aktualnie zakup filtropochłaniaczy do takich obiektów jest reglamentowany przez Państwo. Wymagane jest posiadanie koncesji na wytwarzanie i obrót materiałami, wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym (lub policyjnym) udzielanej przez MSWiA.

(akta kontroli tom II str. 425)

1.6. Analiza dokumentacji trzech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁹ oraz ich uzasadnień wykazała, że w miejscowych planach na etapie tworzenia planu uwzględniano zapisy art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰. W uzasadnieniach do projektu ww. planów zapisano, że przy sporządzaniu analiz urbanistycznych oraz projektu planu uwzględnione zostały wymogi dotyczące bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Ponadto zapisano, że w granicach objętych projektem planu nie występują obiekty związane z zapewnieniem potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli tom I str. 470-472, 537-540, 675-676)

Na pytanie, czy w ocenie pracowników Urzędu m.st. Warszawy zapis art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa był precyzyjny i jak rozumie się te potrzeby, Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że

przychodni zdrowia przy ul. Trakt Lubelski 71 w Warszawie, zabudowa podcienia w parterze budynku oraz budowa łącznika w podpiwniczeniu Urzędu Dzielnicy Wesoła m.st. Warszawy.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 689, ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

¹⁸ Na podstawie obwieszczenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. (M.P. Nr 47, poz. 782), z dniem 30 marca 2001 r. utraciły moc prawną.

¹⁹ Do kontroli wytypowano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obszaru przemysłowego i mieszkaniowego oraz użyteczności publicznej, przyjęte uchwałami Rady m.st. Warszawy nr LXXIII/2416/2022 z 8 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ul. Podskarbińskiej – część II, nr XLI/1257/2020 z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ratusza Dzielnicy Targówek i nr LVIII/1798/2021 z dnia 9 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Michałowa i Szmulowizny w rejonie Alei Solidarności.

²⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 977.

w dokumentach planistycznych (planach miejscowych i studium) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa są ujmowane w szczególności, jako:

- inwestycje celu publicznego przeznaczone do budowy i utrzymywania obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego z uwzględnieniem rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uwzględniając ich przeznaczenie, wyposażenie i lokalizację;
- ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym wynikające z ochrony obiektów służących potrzebom obronności i bezpieczeństwa państwa;
- ustalenia dotyczące infrastruktury transportowej, technicznej;
- ustalenia dotyczące ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, w tym: bezpieczeństwa przeciwpożarowego, przeciwpowodziowego oraz zagrożenia związanego z zakładami o dużym lub zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowych – zgodnie z przepisami odrębnymi;
- ustalenia w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z przepisami odrębnymi.

Zakres zagadnień dotyczących potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, implementowanych na poziom dokumentów planistycznych wynika z licznych ustaw i aktów wykonawczych do nich, a same ustalenia tych dokumentów podlegają opiniowaniu i uzgodnieniom właściwym w tym zakresie organom. Do niedawna obowiązywało również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa²¹.

(akta kontroli tom II str. 425-426)

1.7. Zgodnie z § 5 wytycznych SOCK z 2018 r. w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności. Ww. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego poddane analizie nie uwzględniały (nie posiadały) zapisów, o których mowa w ww. § 5, tj. dotyczących planowania miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na terenie Miasta.

(akta kontroli tom I str. 449-542)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każdy sporządzany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przechodzi przez etap ustawowych uzgodnień i opinii, w tym z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa (art. 17 pkt 6 lit b tiret 4), tj. z Agencją Wywiadu, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojewódzkim Sztabem Wojskowym, Nadwiślańskim Oddziałem Straży Granicznej, Urzędem Lotnictwa Cywilnego. To te organy, w ramach uzgodnień ustawowych, sprawdzają dokument (projekt) pod tym względem i nie zgłaszały zapotrzebowania, uwzględnienia potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli tom II str. 583-584)

1.8. W okresie objętym kontrolą Urząd m.st. Warszawy na obronę cywilną²² zaplanował ogółem 154 048,00 zł (na 2020 r. – 28 000,00 zł, na 2021 r. – 51 871,00

²¹ Dz. U. nr 125, poz. 1309, uchylone 2 czerwca 2014 r.

²² Do czasu uchylecia przepisów.

zł i na 2022 r. – 74 177,00 zł), a wydatkował ogółem 153 725,00 zł (w 2020 r. – 27 679,90 zł, w 2021 r. – 51 869,94 zł i na 2022 r. – 74 175,42 zł). Środki te przeznaczone na zakup materiałów i sprzętu medycznego na wyposażenie drużyn pierwszej pomocy przedmedycznej oraz zakup i przeglądy defibrylatorów.

(akta kontroli tom II str. 1-44)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że na 2023 r. nie planowano środków na obronę cywilną. Miasto w swoim budżecie planowało środki, przeznaczane na doposażenie formacji obrony cywilnej funkcjonujących w Urzędzie, jako drużyny pomocy przedmedycznej. W związku z brakiem podstaw prawnych, do momentu uchwalenia nowych przepisów w tym obszarze, nie ma możliwości planowania i ponoszenia wydatków na obronę cywilną.

Prezydent m.st. Warszawy nie składał wniosków do Wojewody Mazowieckiego o dotacje na cele obrony cywilnej. Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, iż wobec braku przepisów dotyczących budowli ochronnych, w tym określenia zadań dla jednostek samorządu terytorialnego, planowanie i wydatkowanie środków finansowych na ten cel byłoby naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli tom II str. 426-428, 533)

1.9. Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach ochrony ludności i zarządzania kryzysowego oświadczył, że brak przepisów prawa dotyczących budowli ochronnych, w tym ich definicji, wymogów i warunków technicznych, według których powinno się klasyfikować obiekty i pomieszczenia przeznaczone na ten cel uniemożliwia ich ewidencjonowanie, utrzymanie, wyposażenie oraz finansowanie. Brak przepisów prowadzi do niejasności i rozbieżności interpretacyjnych w zakresie kwalifikacji danego budynku i pomieszczenia, jako obiektu ochronnego oraz wymagań, jakie powinien on spełniać oraz kto jest odpowiedzialnym i w jakim zakresie za przygotowanie i utrzymanie takich obiektów w gotowości do użytku. Utrudnia to skuteczne zarządzanie takimi obiektami oraz ich odpowiednie wykorzystanie w sytuacjach kryzysowych. Po uchyleniu przepisów dotyczących obrony cywilnej nie ma zadań obrony cywilnej, nie jest możliwe ponoszenie nakładów finansowych na ten cel.

(akta kontroli tom II str. 428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu kart realizacji zadań obrony cywilnej i nieprzekazaniu ich do uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami, co było działaniem nierzetelnym naruszającym §§ 3, 5, 14 i 15 wytycznych SOCK z 2011 r.

(akta kontroli str. 475)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że przyjęte na wstępie Planu Obrony Cywilnej m.st. Warszawy założenia wykonawcze zakładały, że podmioty i jednostki ujęte w tabeli w rozdziale 5 pt.: Zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej, a także zestawienie zadań obrony cywilnej realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie, realizują swoje zadania wg wymienionych w tabeli procedur reagowania kryzysowego oraz stosownych przepisów prawa. Dlatego też, w celu uniknięcia powielania dokumentów dotyczących realizowanych działań, podmioty i jednostki nie opracowywały kart realizacji zadań obrony cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 142-143, tom II str. 450-470, 475)

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na przyjęte przez Urząd stanowisko, iż na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych, Prezydent m.st. Warszawy nie zapewnił warunków pozwalających na realizację zadań związanych z ich przygotowaniem i organizowaniem. Struktura organizacyjna Urzędu oraz zakresy czynności pracowników były dostosowane do realizacji zadań związanych z obroną cywilną i zarządzaniem kryzysowym, natomiast nie dotyczyły budowli ochronnych. Również dokumenty planistyczne (wieloletni plan działania oraz rocznych planach działania) nie obejmowały problematyki budowli ochronnych. Ponadto nie opracowano kart realizacji zadań obrony cywilnej i nie przekazano ich do uzgodnienia z nadrzędnym organem obrony cywilnej oraz innymi organami i podmiotami w części ich dotyczącej.

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 obowiązywania wytycznych SOCK (do 22 kwietnia 2022 r.) w m.st. Warszawie nie podejmowano działań w celu zapewnienia miejsc schronienia i ukrycia ludności w budowlach ochronnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według informacji przekazanych przez Urząd, na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych (schronów ani ukryć). W kwietniu 2022 r. Biuro Bezpieczeństwa opracowało dokument „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa”. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa dokument powstał po wydarzeniach w Ukrainie oraz w reakcji na narastające poczucie zagrożenia mieszkańców Warszawy, którzy wysyłali do Urzędu dużo pytań związanych z szeroko pojętym przygotowaniem m.st. Warszawy na sytuację, jakie działy się w Ukrainie. W ww. dokumencie założono, że w przypadku ewentualnego zagrożenia dla osób pozostających w Warszawie, do dyspozycji pozostaje około 2 178 645 m² powierzchni, która może służyć jako doraźne miejsca ukrycia. Wśród takich miejsc ujęto: garaże podziemne w centrach handlowych; podziemia stadionu narodowego; parkingi podziemne, stacje Metra Warszawskiego (ok. 671 145 m²) oraz podpiwniczenia budynków mieszkalnych (1 507 500 m²). Przy założeniu, że dla jednej osoby potrzeba ok 2 m² powierzchni (wg. wyższego standardu), w Warszawie w doraźnych miejscach ukrycia schronienie mogłoby znaleźć ok. 1 089 323 osób, tj. 64 % mieszkańców.

(akta kontroli tom II str. 45, 110-222, 424, 484-485)

Informacje o miejscach ukrycia wskazane w tym dokumencie nie zostały jednak zweryfikowane. W związku z tym nie jest m.in. znany ich stan techniczny i stopień przygotowania do zapewnienia schronienia mieszkańcom w przypadku zagrożenia.

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że zebranie ww. danych służyło określeniu powierzchni obiektów budowlanych, które można byłoby wykorzystać na doraźne ukrycia dla ludności. Wobec znanego i opisywanego stanu prawnego, spis powierzchni nastąpił na podstawie przeglądu teczek obiektów budowlanych będących w posiadaniu Państwowej Straży Pożarnej. Jednakże bez unormowań prawnych, umożliwiających m.in. dostęp do obiektów prywatnych, formalnego ustalenia składu komisji inwentaryzacyjnej sprawdzającej stan techniczny, nie jest, nie było i nie będzie możliwe przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji i weryfikacji stanu technicznego obiektów. Wskazał ponadto na brak

definicji miejsc schronienia, budowli ochronnych i miejsc ukrycia w istniejących aktach prawnych, brak kryteriów i wymagań konstrukcyjnych, według których powinno się klasyfikować obiekty na ten cel, a także brak wskazania konkretnych zadań dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia, utrzymania, finansowania i ewidencji obiektów będących przedmiotem kontroli.

(akta kontroli tom II str. 421-424, 607)

Na pytanie dlaczego przyjęto 2 m² powierzchni na osobę, jako minimalną powierzchnię do wykorzystania Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa odpowiedział, że wobec braku przepisów oraz biorąc pod uwagę brak klasyfikacji budowli ochronnych w przepisach prawa, normę 2m² przyjęto za wystarczającą do czasowego przebywania w pomieszczeniu wielu osób.

(akta kontroli tom II str. 609)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie podjęto działań mających na celu przygotowanie budowli ochronnych do zaopatrzenia w niezbędne środki m.in. wodę, pożywienie, środki czystości, leki, środki ochrony osobistej na wypadek wystąpienia zagrożenia. Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że nie jest to możliwe, z uwagi na brak przepisów dotyczących budowli ochronnych i ukryć oraz podstaw prawnych pozwalających na wydatkowanie środków finansowych na te cele.

(akta kontroli tom II str. 491)

2.3. Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że pierwsza linia metra warszawskiego od stacji A1 Kabaty do stacji A8 Wierzbno, budowana była jako schron. W trakcie budowy stopniowo rezygnowano z niektórych elementów wyposażenia.

W związku z powyższym w trakcie kontroli dokonano oględzin trzech obiektów (czerpnie-wyrzutni powietrza, stacji metra „Politechnika” (A11) i stacji metra „Wilanowska” (A7) w Warszawie) pod kątem ich przygotowania do pełnienia funkcji ukrycia na wypadek zagrożenia. W trakcie oględzin²³ ustalono, że:

- czerpnie-wyrzutnia powietrza składała się z 10 pomieszczeń takich jak m.in: wentylatornia szlakowa; komora rozprężania; wyrzutnia powietrza; węzeł odkażania; przedfiltrów oraz pomieszczenia filtropochłaniaczy. Pomieszczenia te były w stanie surowym (na podłodze warstwy kurzu i pyłu), bez wyposażenia²⁴, bez pełnego oświetlenia, wodociągu, kanalizacji, wentylacji²⁵ brak hermetyczności, które - jak oświadczyli powołani specjaliści w dziedzinie budowli ochronnych - nie były przygotowane do pełnienia funkcji ochronnej oraz nie nadawały się do stałego lub czasowego przebywania ludzi.
- stacja A11 Politechnika znajdowała się pomiędzy ul. Nowowiejską, a Aleją Armii Ludowej w Warszawie. Stacja metra, szlaki kolejowe przy stacji czy tunele kolejowe nie posiadały grodzi hermetycznie zamykanych. Na stacji metra poza toaletami publicznymi były także toalety i natryski przeznaczone dla personelu technicznego (dyżurny stacji, ochrona metra, maszyniści, służby utrzymania). W sytuacjach kryzysowych toalety w przestrzeni technologicznej mogłyby być wykorzystane na potrzeby ludności cywilnej. Nie stwierdzono istnienia rozprowadzenia sieci wodociągowej umożliwiającej zapewnienie przebywającym na terenie stacji ludziom dostępu do wody pitnej w sposób inny niż w istniejących sanitariatach. Stacja posiadała również wentylację/wymianę powietrza powiązaną

²³ Przy udziale powołanych specjalistów w dziedzinie budowli ochronnych.

²⁴ Np. w jednym z pomieszczeń znajdował się dźwignik do obsługi wentylatorów, który był wyłączony z eksploatacji. Wrota/grodzie metalowe hermetycznie zamykane jakie były zamontowane w obiekcie przystosowano do sterowania elektrycznego i ręcznego za pomocą korby. Wrota były wyposażone w kable elektryczne jednakże nie były połączone z siecią elektryczną/instalacją teletechniczną obiektu, co uniemożliwiało ich zamykanie i otwieranie przez dyspozytora metra. Przy grodziach i drzwiach hermetycznie zamykanych znajdowały się otwory bez zapewnionej hermetyczności (przepusty).

²⁵ Nie stwierdzono istnienia, co najmniej grawitacyjnej wentylacji bytowej. Powietrze docierało do pomieszczeń przez niezabezpieczone przejścia, otwory w których powinny być zamontowane automatyczne zawory przeciwybuchowe (AZP).

z ciągami tuneli szlakowych metra. Te wyposażone były w wentylatornię i wyrzutnię powietrza zasilane z miejskiej sieci energetycznej.

- stacja A7 Wilanowska znajdowała się po stronie północnej skrzyżowania ul. Puławskiej i al. Wilanowskiej w Warszawie. Stacja posiadała zainstalowane cztery wrota służące do zabezpieczenia stacji przed zalaniem wodą w przypadku wystąpienia deszczy nawalnych odcinające stację od czynników zewnętrznych z każdej z czterech stron. Pomimo posiadania ww. wrót stacja nie posiadała grodzi hermetycznie zamykanych szlaków kolejowych przy stacji czy w tunelach kolejowych. Obiekt stacji posiadał węzły sanitarne zaprojektowane na potrzeby obsługi pasażerów i obsługi technicznej stacji. Nie stwierdzono istnienia rozprowadzenia sieci wodociągowej umożliwiającej zapewnienie przebywającym na terenie stacji ludziom dostępu do wody pitnej w sposób inny niż w istniejących sanitariatach. Za peronem stacji metra Wilanowska znajdowały się m.in. pomieszczenia takie jak, m.in.: wentylatornia; przepompownia stacyjna; umywalnia damska i męska; WC damski i męski); powierzchnia komunikacyjna w części technologicznej; magazyn dla konserwacji szyny prądowej; warsztat odcinka szlakowego; magazyn rozjazdów /kantor/. W trakcie oględzin ww. pomieszczenia, z wyjątkiem umywalni, sanitariatów, szatni i magazynu były zamknięte.

(akta kontroli tom II str. 202, 223-297, 582)

2.4. W celu m.in. zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie m.st. Warszawy, na podstawie zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy²⁶, zorganizowano Główne Stanowisko Kierowania Prezydenta m.st. Warszawy (w stałej siedzibie i w zapasowym miejscu pracy), będące częścią systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

(akta kontroli tom II str. 491-492, 583, 610-620)

Urząd nie zapewnił administracji publicznej budowli ochronnej na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), w sytuacji kryzysowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 491-492, 533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, działania Prezydenta Miasta realizowane przed 22 kwietnia 2022 r., nie były ukierunkowane na zapewnienie miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców Warszawy, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z § 5 wytycznych SOCK z 2018 r. 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.

(akta kontroli tom II str. 110-222, 484-485)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że w polskim systemie prawnym od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu, ukrycia), a zatem żaden podmiot nie jest

²⁶ Nr 1113/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie Głównego Stanowiska Kierowania Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (<https://bip.warszawa.pl/NR/exeres/8E69DB60-E0EE-4F21-9F72-E3EA802EDB18.frameless.htm> – dostęp z dnia 14 sierpnia 2023 r.).

zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, czy też planowania użycia.

(akta kontroli tom II str. 421)

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Szef Obrony Cywilnej Kraju, w sprawach należących do swojego zakresu działania, posiadał uprawnienia do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów. Szef Obrony Cywilnej Kraju skorzystał z tego uprawnienia wydając Wytyczne z 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) w ww. ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zostali wskazani jako terenowe organy obrony cywilnej. Wyrazem rzetelnego działania prezydenta miasta jako Szefa Obrony Cywilnej Gminy powinna być realizacja zapisów wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który był centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Zwłaszcza, że realizacja zapisów ww. wytycznych wpisywała się w realizację zadania własnego gminy dotyczącego spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁷). Wobec powyższego brak przepisów prawnych w żaden sposób nie zwalnia z odpowiedzialności innych użytkowników, administratorów i zarządców obiektów, urządzeń czy instalacji będących infrastrukturą istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa ludności. W odniesieniu do obiektów, które mogą służyć zbiorowej ochronie ludności na wypadek konfliktu zbrojnego i ataku z powietrza obowiązek ich przygotowania i utrzymania spoczywa w obecnym stanie prawnym na ich zarządcach lub właścicielach. Wynika to z art. 61 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. W związku z powyższym w zakresie przygotowania i utrzymania budowli do pełnienia funkcji ochronnych zastosowanie mają przepisy ogólne, ustalające ogólne obowiązki w oparciu o prawo własności lub prawo do dysponowania mieniem.

2. W Urzędzie nie przygotowano, w okresie obowiązywania wytycznych SOCK z 2018 r. (do 22 kwietnia 2022 r.), budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO), co było działaniem nierzetelnym. Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że w polskim systemie prawnym nie istnieje pojęcie stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) oraz pojęcie stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKOZ), przez co organy samorządu terytorialnego nie są zobligowane do utworzenia tego typu stanowiska kierowania. W Urzędzie m.st. Warszawy (na podstawie rozporządzenia RM z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym) zorganizowane jest Główne Stanowisko Kierowania Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy (w stałej siedzibie i zapasowym miejscu pracy), które jest częścią systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

(akta kontroli str. 491-492)

²⁷ Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.

Zgodnie z § 10 pkt 1 ww. wytycznych, w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz organów, na które nałożono realizację w czasie wojny zadań obronno-mobilizacyjnych na potrzeby urzędów miejskich, właściwy terenowo szef obrony cywilnej przygotowuje i zapewnia funkcjonowanie: budowli ochronnych przeznaczonych na SKOC oraz SKZO, spełniających wymagania przewidziane dla schronów kategorii P (odporności podstawowej). Należy zauważyć, że budowle ochronne mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa także pracownikom Urzędu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Prezydent nie realizował zadań mających na celu zapewnienie mieszkańcom Warszawy miejsc schronienia i ukrycia, a także miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania, w razie wystąpienia zagrożenia. Dopiero w kwietniu 2022 r. sporządzono wykaz miejsc ukrycia na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa. W przeprowadzonych oględzinach trzech obiektów infrastruktury metra, ujętych w wykazie, ustalono, że nie były one przygotowane do pełnienia funkcji budowli ochronnych (schronów, miejsc ukrycia) w rozumieniu wytycznych SOCK z 2018 r. Nie przygotowano również budowli ochronnych na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Urząd m.st. Warszawy nie prowadził ewidencji budowli ochronnych zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych SOCK z 2018 r. Według danych Urzędu na terenie m. st. Warszawy nie było budowli ochronnych. Jako przyczynę powyższego wskazano brak przepisów prawa w zakresie budowli ochronnych.

(akta kontroli tom II str. 45, 424)

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa w dniu 25 marca 2022 r. wystąpił²⁸ do Komendanta Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej m.st. Warszawy²⁹ o przesłanie wykazu obiektów usytuowanych na terenie m.st. Warszawy, które posiadają w swojej strukturze podziemne parkingi. W odpowiedzi, Komendant PSP m.st. Warszawy przesłał spis 2 155 obiektów z bazy Komendy PSP m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom II str. 46-109)

Biuro Bezpieczeństwa w kwietniu 2022 r. opracowało dokument „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa” W dokumencie tym wskazano miejsca w podziale na dzielnice m.st. Warszawy (szczegółowo opisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom II str. 110-222, 484-485)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że Urząd nie posiada informacji o topograficznym rozmieszczeniu budowli ochronnych natomiast planuje uruchomienie aplikacji z mapą poglądową tych obiektów zawierającą: adresy, powierzchnię użytkową, szacunkowe dane o liczbie osób mogących się schronić przed zagrożeniem.

²⁸ Pismo nr ZK-WII.5520.135.2022.PSY.

²⁹ Dalej: Komendant PSP m.st. Warszawy.

Ponadto oświadczył, że na co dzień w stolicy przebywa ok. 2 300 000 osób (przyjeżdżający do pracy, studiujący na uczelniach oraz turyści). Zgodnie z oficjalnymi danymi Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie zamieszkuje ok. 1 770 000 osób. Z opracowania przygotowanego przez firmę ORANGE wynika, że w okresach weekendowych w mieście przebywa ok. 1 700 000 osób. Z kwerendy dokumentacji można wysnuć wniosek, że jako doraźne miejsca ukrycia może posłużyć ponad 7 mln m² powierzchni garaży podziemnych znajdujących się m.in. w obiektach mieszkalnych, biurowych, handlowych. Powierzchnia ta powinna zaspokoić potrzeby mieszkańców w przypadku wystąpienia zagrożenia, przyjmując, że na 1 osobę należy przewidzieć 2 m². Do tego, jako uzupełnienie zinwentaryzowanych miejsc należy przyjąć powierzchnię Metra Warszawskiego oraz Stadionu Narodowego. Na Stadionie Narodowym trzy poziomy podziemne stanowią ok. 48 tys. m² powierzchni, która może posłużyć do ukrycia. W Metrze Warszawskim pod uwagę wzięto możliwość schronienia się na peronach, antresolach, korytarzach oraz w pociągach podstawionych na stacjach. W ten sposób w I i II linii Metra (bez uwzględnienia nowo otwartych stacji C19 Zacisze, C20 Kondratowicza, C21 Bródno) może ukryć się ok. 68 tys. ludzi.

(akta kontroli tom II str. 422-423, 428-429, 432)

3.2. W okresie objętym kontrolą do Urzędu m.st. Warszawy wpłynęło 21 wniosków o udzielenie informacji publicznej w sprawie schronów, w tym m.in. liczby schronów przeciwlotniczych znajdujących się na terenie Miasta w podziale na dzielnice; roku ich budowy, planów technicznych/schematów; jaki procent mieszkańców mogą pomieścić schrony; jakie jest wyposażenie schronów; kto odpowiada za nadzór nad schronami; kiedy była ostatnia kontrola schronów; kwot wydatkowanych w latach 2016-2021 na utrzymanie schronów oraz czy m.st. Warszawy podejmuje działania na rzecz edukacji młodych jak reagować w przypadku zagrożenia nuklearnego w Polsce. W odpowiedziach na ww. wnioski Urząd m.st. Warszawy informował m.in., że wobec braku przepisów dotyczących budowy ochronnych nie prowadzi ich ewidencji i nie ma żadnej podstawy prawnej obligującej Urząd do publikacji danych o budowlach ochronnych.

(akta kontroli tom II str. 298-362)

Zastępca Dyrektora Stołecznego Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że w reakcji na narastające poczucie zagrożenia sygnalizowane przez mieszkańców w związku z sytuacją w Ukrainie, na stronie internetowej³⁰ zamieszczono informację o obowiązującym stanie prawnym dotyczącym budowli ochronnych oraz informację o możliwych do wykorzystania miejscach doraźnego ukrycia w przypadku wystąpienia zagrożenia. W zakresie propagowania zasad ochrony ludności, na stronie Centrum Bezpieczeństwa Urzędu m.st. Warszawy³¹ umieszczono materiały informacyjno-edukacyjne (dotyczą np. zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń, spraw obronnych, sposobów powiadamiania mieszkańców o zagrożeniach, miejscach doraźnego ukrycia, wyposażenia plecaka bezpieczeństwa). Informacje z tego zakresu przekazywane są mieszkańcom także podczas spotkań grup osiedlowych. Ponadto, organizowano briefingi prasowe, a także, w uzgodnieniu z dziennikarzami, informacje w tym zakresie były przekazywane w gazetach codziennych, w radiu i telewizji.

(akta kontroli tom II str. 428-429, 432)

3.3. W okresie objętym kontrolą, wg informacji Urzędu, na terenie m.st. Warszawy nie było budowli ochronnych. Analiza protokołów z kontroli czerpni powietrza stacji metra Politechnika, stacji metra Politechnika oraz stacji metra Wilanowska (budowli wytypowanych do oględzin), przeprowadzonych w latach 2020-2023 na podstawie

³⁰ <https://bezpieczna.um.warszawa.pl/-/odpowiedzi-na-pytania>.

³¹ <https://bezpieczna.um.warszawa.pl/materiały-informacyjno-edukacyjne>.

art. 62 ust 1 Prawa budowlanego, wykazała, że obiekty te były objęte kontrolami okresowymi (rocznymi i pięcioletnimi). Kontrole wykazały, że obiekty: były w odpowiednim stanie technicznym; nie zagrażały życiu i zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia oraz środków oraz były przydatne do użytkowania. Zalecenia kontroli dotyczyły monitorowania i usuwania przecieków z konstrukcji. Sprawdzenie wykonania zaleceń z poprzednich kontroli wykazywały, że przecieki były sukcesywnie usuwane.

(akta kontroli tom II str. 363- 417)

3.4. Urząd m.st. Warszawy przesłał ocenę stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie za rok 2020 i 2021 r. do Szefa Obrony Cywilnej Województwa stosownie do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach. Oceny nie zawierały danych na temat budowli ochronnych, jak oświadczył Zastępca Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa, ze względu na brak przepisów prawa w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 210-220, tom II str. 429)

Zastępca Dyrektora Centrum Bezpieczeństwa oświadczył, że ocena w latach następnych nie była przeprowadzona w związku z uchYLENIEM przepisów dotyczących obrony cywilnej.

(akta kontroli tom II str. 429-432, 476)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, do 22 kwietnia 2022 r., nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych zgodnie z wytycznymi SOCK z 2018 r. W kwietniu 2022 r. opracowano dokument „Potencjalne miejsca ukrycia dla mieszkańców stolicy na wypadek zewnętrznego zagrożenia państwa”. Informacje odnośnie miejsc ukrycia zawarte w tym dokumencie nie zostały jednak zweryfikowane np. poprzez kontrolę na miejscu ze względu na brak unormowań prawnych, umożliwiających m.in. dostęp do obiektów prywatnych, ustalenie składu komisji inwentaryzacyjnej. Urząd m.st. Warszawy przesłał oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie za 2020 r. i 2021 r. do Szefa Obrony Cywilnej Województwa jednakże nie zawierały one danych na temat budowli ochronnych.

IV. 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, 22 września 2023 r.

Kontrolerzy
Marcin Mirończuk
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

.....
podpis

Magdalena Raczkowska
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis