



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.007.03.2023

Pan
Łukasz Kulik
Prezydent Miasta Ostrołęki
Pl. Gen. Józefa Bema 1
07-410 Ostrołęka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ostrołęki ¹ , Pl. Gen. Józefa Bema 1, 07-410 Ostrołęka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kulik, Prezydent Miasta Ostrołęki ² , 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 ³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenia dla przedmiotu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Piotr Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/70/2023 z 28 marca 2023 r. (akta kontroli tom I str. 1-3)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Czynności kontrolne zakończono 5 czerwca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta, będący do 22 kwietnia 2022 r. Szefem Obrony Cywilnej Miasta Ostrołęka⁶, nie realizował zadań związanych z przygotowaniem oraz rozwojem budownictwa ochronnego na terenie Miasta i nie zapewnił mieszkańcom wystarczającej liczby odpowiednich i bezpiecznych miejsc schronienia. Na terenie Ostrołęki funkcjonowały dwa miejsca ukrycia przeznaczone łącznie dla 370 osób (0,7% mieszkańców), a stan techniczny budowli ochronnej będącej w dyspozycji Urzędu był nieodpowiedni i nie zapewniał bezpiecznego schronienia.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono wydział odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie obrony cywilnej, a problematyka budowli ochronnych została uwzględniona w opracowanych planach, tj.: planie obrony cywilnej Miasta Ostrołęka⁷, wieloletnim planie działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta na lata 2020-2024 oraz rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta Ostrołęki. Plany te nie były jednak realizowane, podobnie jak zadania wynikające z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego⁸. W latach objętych kontrolą w Urzędzie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, nie aktualizowano danych dotyczących tych budowli oraz nierzetelnie dokonywano oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta Ostrołęki. Dopiero w 2023 r., na podstawie danych przekazanych przez Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Ostrołęce, Urząd utworzył wykaz ukryć doraźnych. Ponadto w Urzędzie nie przygotowano odpowiednich budowli ochronnych na potrzeby funkcjonowania stanowiska kierowania i zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji.

Jako przyczynę powyższych nieprawidłowości wskazano przede wszystkim brak odpowiednich regulacji prawnych w zakresie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu ludności, konieczność realizacji zadań priorytetowych związanych z pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że powyższe czynniki mogły utrudniać realizację zadań w pełnym zakresie, ale brak działań Urzędu w kontrolowanym obszarze, rodzi ryzyko niedostatecznej ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Sprawy z zakresu zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, koordynowania spraw związanych z działalnością Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, planowania oraz koordynacji przedsięwzięć

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Od 23 kwietnia 2022 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.), utraciły moc obowiązującą regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej.

⁷ Dalej także: plan OC.

⁸ Dalej także: wytyczne SOCK z 2018 r.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

obrony cywilnej i powszechnej samoobrony na terenie Miasta w latach 2020-2023, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Ostrołęki¹⁰, należały do zadań Referatu Zarządzania Kryzysowego (do 31 grudnia 2020 r.), następnie do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego¹¹.

Wśród zadań wymieniono w szczególności: prowadzenie spraw wynikających z ustawy o stanie klęski żywiołowej i ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz aktów wykonawczych, w tym prowadzenie spraw związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom zdrowia i życia ludzi oraz środowiska, nadzór nad opracowaniem przez jednostki organizacyjne i instytucje procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, zapewnienie odpowiednich warunków koordynacji działań ratowniczych na terenie Miasta w ramach współpracy oraz ustalenie zadań obrony cywilnej, w tym opracowanie i aktualizacja planu obrony cywilnej Miasta, organizowanie szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej i powszechnej samoobrony, monitorowanie zagrożeń na terenie Miasta i alarmowanie ludności. W regulaminie organizacyjnym, ani w zakresach obowiązków nie ujęto zadań dotyczących budownictwa ochronnego.

Bezpośredni nadzór nad działalnością BZK sprawował Prezydent Miasta. Za prawidłowe, terminowe i rzetelne wykonywanie zadań odpowiadał kierownik, a następnie dyrektor BZK.

Po uchyleniu z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów o obronie cywilnej, w Regulaminie organizacyjnym nadal ujęte było zadanie własne gminy dotyczące spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

(akta kontroli tom I str. 4-41, 44-49, 56, 93, 109-110, 360)

Zadania z zakresu obrony cywilnej, w latach 2020-2023, przypisano czterem kolejno zatrudnionym pracownikom BZK, którzy posiadali wyższe wykształcenie. Trzech z czterech pracowników ukończyło szkolenia lub kursy z zakresu obrony cywilnej¹². Jeden pracownik niemający przygotowania z zakresu obrony cywilnej, wykonywał swoje obowiązki pod nadzorem kierownika. Zgodnie z opisami stanowisk pracy, pracownicy byli zobowiązani do znajomości regulacji prawnych wykonywanych zadań, pogłębiania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji. W kontrolowanym okresie pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zapewnienia i przygotowania budowli ochronnych.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że nie prowadzono szkoleń pracowników odpowiedzialnych za obronę cywilną w latach 2020-2021 ze względu na pandemię COVID-19 oraz uchylenie w 2022 r. przepisów dotyczących obrony cywilnej.

(akta kontroli tom I str. 42-43, 59-105, 129-163, 373-377,
tom II str. 219, 224-225)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem, a także finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli tom I str. 302)

1.2. W 2014 r. w Urzędzie, zgodnie z wymogami § 3 pkt 2 i 3 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹³, sporządzono plan obrony cywilnej Miasta Ostrołęki, wieloletni plan

¹⁰ Wprowadzonym Zarządzeniem Prezydenta Miasta Ostrołęki nr 305/2022 z dnia 23 września 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Ostrołęki, ze zm. Poprzednio zarządzenie nr 263/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r. ze zm. Dalej: Regulamin organizacyjny.

¹¹ Referat Zarządzania Kryzysowego oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, dalej: BZK.

¹² Pracownik zatrudniony od 3 lutego 2020 r. do 2 lutego 2021 r. - szkolenie podstawowe dla pracowników ds. ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w powiatach, gminach i zakładach pracy; pracownik zatrudniony od 2 lutego do 31 sierpnia 2021 r. - szkolenia „Ryzyko w ochronie ludności”, „Specjalista ds. zarządzania kryzysowego”, „Gospodarowanie nieruchomościami”; pracownik zatrudniony od 1 września 2021 r. do dnia zakończenia kontroli - posiadający wieloletnie doświadczenie w dziedzinie obrony cywilnej oraz ukończone studia Prawa Europejskiego na kierunku „Ochrona obywateli i instytucji publicznych przed atakami terroryzmu i przemocy”.

¹³ Dz. U. nr 96 poz. 850, uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r., dalej: rozporządzenie w sprawie działania SOC.

działania na lata 2020-2024¹⁴ oraz roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta Ostrołęki na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.¹⁵. Ww. plany zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Województwa Mazowieckiego.

(akta kontroli tom I str. 164-298, 302, tom II str. 1-28, 94)

1.3. Problematyka budowy ochronnych została uwzględniona w planie OC, w którym wskazano zadanie dotyczące m. in. „kontrola stanu technicznego wytypowanych budowli ochronnych i ukryć dla ludności”. W pkt 1.3. „Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny” postanowiono, że realizowane będą zadania w zakresie budowy ukryć dla ludności, weryfikacji budżetu w kierunku przygotowania budowli ochronnych i ukryć dla ludzi. W załącznikach funkcjonalnych do planu OC, w pkt. 6 dotyczących: „Przygotowania i organizowania budowli ochronnych” założono, że w okresie zagrożenia około 75% mieszkańców opuści miasto w ramach samoewakuacji udając się do rodzin w pobliskich miejscowościach. Mieszkańcy zamieszkujący w budownictwie jednorodzinym przygotowują sobie ukrycia we własnym zakresie w posiadanych podpiwniczeniach. Na terenie miasta istnieją dwie wydzielone budowle spełniające funkcje ukrycia wyposażone w najprostsze instalacje zapewniające osobom chronionym minimalne warunki przetrwania, łącznie na ok. 370 miejsc.”

Dla ukrycia 14,0 tys. osób (które zostaną w mieście) kierownicy jednostek organizacyjnych i prezesi spółdzielni mieszkaniowych opracowują „Plan doraźnego przygotowania budowli ochronnych” w podpiwniczeniach obiektów budowlanych lub jako wolnostojące w postaci szczelin. Adaptacja podpiwniczeń jak i budowla ukryć wolnostojących realizowana będzie na zasadzie świadczeń osobistych i rzeczowych. Do opracowania odpowiedniej dokumentacji technicznej, złożenia wniosków do planów świadczeń osobistych i rzeczowych oraz za wykonanie tych ukryć odpowiedzialni są kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych, a dla mieszkańców osiedli spółdzielni – prezesi tych spółdzielni.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie podejmowano działań ujętych w planie OC, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 190-194, 249, 254-255, 302-303, 360-361, 394-435)

W wieloletnim planie działania wśród głównych przedsięwzięć ujęto m.in.:

- aktualizację planu przygotowania doraźnych miejsc pobytu ludności, niezbędnych do realizacji procesu ewakuacji, z uwzględnieniem zapewnienia środków potrzebnych do przetrwania ludności ewakuowanej;
- prowadzenie analizy i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej.

Ww. zadania nie były realizowane w okresie objętym kontrolą, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 10)

W rocznych planach działania w zakresie obrony cywilnej na 2020 r. i na 2022 r., w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej wskazano do realizacji „aktualizację wykazu obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na wypadek masowego zagrożenia, na podstawie danych z oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” za dany rok. W ww. latach zadanie to nie było realizowane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 260, 271, 287)

W rocznych planach działania na 2020 r., 2021 r. i 2022 r. nie uwzględniono przedsięwzięć dotyczących przygotowania budowli ochronnych, określonych w § 3

¹⁴ Dalej: wieloletni plan działania.

¹⁵ Dalej: roczne plany działania.

ust. 1 pkt 3 tiret pierwsze wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

Jak wyjaśniła Wiceprezydent Miasta, przy opracowaniu rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej uwzględniono postanowienia § 2 ww. wytycznych, zgodnie z którymi należy przestrzegać m.in. zasady realności planowanych przedsięwzięć, tak by zrealizowanie planu było faktycznie możliwe w ustalonym terminie, przy wykorzystaniu dostępnych zasobów. Natomiast analizę możliwości ukrycia ludności i załóg zakładów pracy w budowlach ochronnych na terenie miasta zawiera plan obrony cywilnej Miasta Ostrołęki. Ww. plany działania zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Województwa.

(akta kontroli tom I str. 259-298, 302, 395-398)

1.4. Od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. Miasto realizowało budowę jednego budynku użyteczności publicznej¹⁶ oraz przebudowę/remont 18 istniejących obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z § 2 wytycznych SOCK z 2018 r. prezydent miasta uwzględnia miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.

W dwóch objętych analizą projektach¹⁷, na etapie projektowania (budowy/przebudowy) budynków użyteczności publicznej, nie uwzględniono zapisów i rozwiązań zapewniających miejsca ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸ oraz § 2 wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 303-310, 323-335)

Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Budownictwa Urzędu „budowa obiektów, w których zlokalizowane zostałyby miejsca ochrony podstawowej wiązałyby się ze znacznie wyższymi kosztami budowy obiektu (...). Na etapie opracowywania dokumentacji projektowej Miasto nie dysponowało zapewnieniem środków zewnętrznych na realizację inwestycji (...). W przypadku obiektów budowlanych użyteczności publicznej wymagane jest zachowanie obowiązujących przepisów przeciwpożarowych co, naszym zdaniem mieści się w zakresie ogólnie rozumianej obrony cywilnej.” W ramach pozostałych przebudów i remontów (17 zadań), m. in. ze względu na zastaną infrastrukturę, brak podpiwniczenia, zbyt niskie podpiwniczenie (niska wysokość w świetle), nie było możliwości wykonania budowli ochronnych i nie zostały one zrealizowane.

(akta kontroli tom I str. 303-310, 367-368)

Odnosząc się do pytania w jaki sposób w Urzędzie rozumiano sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że: „(...) ma ono charakter zasady ogólnej i dotyczy zarówno projektowania, budowy jak i utrzymania obiektów budowlanych (...). Ochrona ludności, zgodnie z wymogami obrony cywilnej, powinna zostać określona w odrębnych ustawach, stosowanie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy wymaga uchwalenia odrębnych przepisów wykonawczych. Stosowne rozporządzenie w oparciu o art. 8 ustawy Prawo budowlane dotychczas nie zostało wydane.”

(akta kontroli tom I str. 366)

¹⁶ Budowa Zakładu Pielęgnacyjno-Opiekuńczego, będąca na etapie opracowania projektu i prac rozbiórkowych istniejących budynków, celem przygotowania miejsca pod nową inwestycję.

¹⁷ Projekt architektoniczno-budowlany wraz z projektem zagospodarowania działki lub terenu pn. „Budowa Zakładu Pielęgnacyjno-Opiekuńczego” w Ostrołęce przy ul. Sienkiewicza 56 oraz „Projekt Budowlany Przebudowy Stadionu Miejskiego w Ostrołęce”.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

1.5. W sprawie zachęcania inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że nie zachęcano inwestorów prywatnych w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 310)

1.6. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. W § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie działania SOC określono, że do zakresu działania szefów obrony cywilnej gmin, na ich obszarze działania, należy opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.

W dwóch miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego²⁰ objętych badaniem²¹, nie ujęto zapisów uwzględniających planowanie miejsc schronienia czy ukrycia.

(akta kontroli tom I str. 336-337)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że „na terenach Miasta objętych opracowaniami mpzp nie wystąpiły szczególne potrzeby w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, co zostało potwierdzone przez właściwe organy wojskowe we wnioskach złożonych do opracowywanych aktów planistycznych (...). Ponadto każde opracowanie planistyczne uzgadniane było z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa.”

(akta kontroli tom I str. 310)

Ponadto Dyrektor Wydziału Planowania i Zintegrowanego Rozwoju wyjaśniła, że: „(...) art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu przestrzennym wskazuje, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Należy zauważyć, że jest to tylko jeden z wielu elementów, który jest brany pod uwagę przy sporządzaniu planu miejscowego. Nie oznacza to bynajmniej automatycznego wyznaczania miejsc ochronnych w ukryciach (element ten może zaistnieć, lub nie, w odniesieniu do konkretnego terenu, dla którego plan miejscowy jest sporządzany). Szczegółowy zakres planu miejscowego zawarty jest w innym przepisie tj. w art. 15 ust. 2 (zakres obowiązkowy) oraz ust. 3 (zakres w zależności od występowania przesłanek) omawianej ustawy. (...). Niezrozumiały jest zatem zarzut braku wyznaczenia miejsc ochronnych w ukryciach, czego obowiązek nie wynika ani z art. 15, określającego zakres planu, ani z przywołanego art. 1 ust. 2 pkt 8.”

(akta kontroli tom I str. 369-372)

Ww. miejscowe plany nie uwzględniały (nie posiadały) zapisów dotyczących planowania miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym Ostrołęki, o czym mowa w § 5 wytycznych SOCK z 2018 r.

(akta kontroli tom I str. 336-337)

Dyrektor Wydziału Planowania i Zintegrowanego Rozwoju Miasta wyjaśniła, że wytyczne SOCK z 2018 r. „(...) w żaden sposób nie mogą zostać uznane za podstawę prawną przy tworzeniu aktów prawa miejscowego (planów miejscowych). O ile należy uznać, że potrzeba zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ochronnych jest niezwykle ważna, a zasady określone w przytoczonych wytycznych jak najbardziej

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.

²⁰ Dalej także: mpzp.

²¹ Dla rejonu „11 Listopada 2” w Ostrołęce (teren zabudowy usługowej), przyjęty Uchwałą Nr 407/XLII/2021 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „11 listopada 2” w Ostrołęce (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3179 z dnia 12 kwietnia 2021 r.) oraz dla rejonu „Kościuszki” w Ostrołęce (teren zabudowy usług publicznych), przyjęty Uchwałą nr 478/L/2021 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 30 września 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Kościuszki” w Ostrołęce (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8795 z dnia 13 października 2021 r.).

słuszne, to jednak wychodzą one poza ustawowo określony zakres planu miejscowego. Realizacja postulatów w nich zawartych byłaby niezgodna z zasadami tworzenia aktów prawa miejscowego. Katalog elementów, jakie zawierać ma plan miejscowy, jest katalogiem zamkniętym (...). Oznacza to, że zawarcie w projekcie miejscowego planu elementów wykraczających poza wskazany zakres, jest niezgodne z prawem.”

(akta kontroli tom I str. 371-372, 388-391)

1.7. W budżecie Miasta, w okresie objętym kontrolą, nie zaplanowano i nie wydatkowano środków finansowych na organizowanie, utrzymanie i konserwację budowli ochronnych. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że: „(...) nie zaplanowano oraz nie wydatkowano środków na organizowanie, utrzymanie i konserwację budowli ochronnych, gdyż priorytetem było zapewnienie we wszystkich podległych miastu jednostkach organizacyjnych środków finansowych na cele związane z zapobieganiem i zwalczaniem a także łagodzeniem skutków związanych z występowaniem COVID-19.”

(akta kontroli tom I str. 316, 338-354)

1.8. W zakresie problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego, Wiceprezydent Miasta wskazała, że: „z dniem 23 kwietnia 2022 r., tj. wejściem w życie nowej ustawy o obronie ojczyzny oraz uchynieniem ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej wydanej w 1967 r., a także uchynieniem licznych rozporządzeń regulujących szczegółowe kwestie związane z obroną cywilną oraz utratą obowiązywania wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 2018 roku w sprawie schronów i budynków ochronnych - brak jest uregulowana kwestii bezpieczeństwa ludności i obrony cywilnej. Kwestia dotycząca schronów nie była regulowana przez ustawę z 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. W polskim systemie prawnym od lat 90-tych nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej, schronu czy ukrycia, a co za tym idzie żaden podmiot nie jest zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, czy też planowania użycia (...). Podstawą prawną dokumentu (wytycznych) była ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej, która od kwietnia 2022 r. została uchylona. Nadto normy techniczne dla schronów i ukryć wydane przez SOC są wyłącznie wskazówkami. Drugą podstawą prawną dla wytycznych było rozporządzenie w sprawie działania SOC – które również już nie obowiązuje”. W ocenie Wiceprezydent Miasta obowiązki jst²² w zakresie zasad przygotowania i wykorzystania budowli przeznaczonych do ochrony ludności cywilnej powinny wynikać wprost z ustawy, a nie być regulowane aktami niższej rangi. Poważnym problemem dla samorządu terytorialnego są nierozwiązane kwestie dotyczące finansowania budowli ochronnych. Na jakich zasadach i z jakich środków finansowane będzie zarówno przygotowanie jak i utrzymanie budowli ochronnych. Na podstawie jakich przepisów można zobowiązać administratora budynku, w którym zorganizowano ukrycie do finansowania czy też przywrócenia ukrycia do rangi schronu. Trudności natury finansowej w latach 2020-2023 wynikały ze szczególnych okoliczności w jakich przyszło realizować zadania zarządzania kryzysowego (pandemia COVID-19 oraz konflikt zbrojny na Ukrainie). Priorytetem wykorzystania środków z rezerwy kryzysowej stały się powyższe stany.

(akta kontroli tom I str. 316-317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent nie realizował zadań ujętych w planie OC, w wieloletnim planie działania oraz rocznych planach działania na 2020 r. i 2022 r., tj.:

²² Jednostki samorządu terytorialnego.

- nie aktualizował planu przygotowania doraźnych miejsc pobytu ludności, niezbędnych do realizacji procesu ewakuacji, z uwzględnieniem zapewnienia środków potrzebnych do przetrwania ludności ewakuowanej oraz prowadzenia analizy i weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej, pomimo ujęcia tych zadań w wieloletnim planie działania;
- nie dokonał aktualizacji wykazu istniejących obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności na wypadek masowego zagrożenia, ujętych w planie OC, pomimo ujęcia tego zadania w rocznych planach działania na 2020 r. i 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 189-191, 249, 254-255, 263, 291, tom II str. 10, 200)

W wyniku przeprowadzonych, w toku kontroli NIK, oględzin jednej budowli ochronnej, znajdującej się pod Ostrołęckim Centrum Kultury stwierdzono, że pomieszczenie jest w stanie surowym, niewykończonym, nie posiada żadnych instalacji i nie spełnia wymagań ukrycia²³. Natomiast w dokumentach planistycznych nie dokonano aktualizacji w tym zakresie, w szczególności pod kątem przydatności tej budowli do celów obrony cywilnej.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że „po zatwierdzeniu Planu Obrony Cywilnej Miasta Ostrołęki w 2014 r., nie zrealizowano zadań ujętych w obszarze *Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych*, z uwagi na brak podstaw prawnych w zakresie budowy, przygotowania, modernizacji i bieżącego utrzymania budowli ochronnych. Przepisy normujące sprawy budownictwa ochronnego wygasły w 2004 r. (...). Jeżeli ustawodawca uchylił akty prawne nakładające na gminę obowiązki dotyczące budowli ochronnych, zatem powinien przejąć obowiązki wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴ (...)”. Ponadto Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że trudności z realizacją zadań z rocznych planów działania oraz wytycznych SOCK z 2018 r. wynikały z ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, wybuchem konfliktu zbrojnego w Ukrainie, wysoką inflacją i koniecznością realizacji szeregu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli tom I str. 302-303, 359-362, 396, 402-435, tom II str. 194-196, 200, 212-216, 406)

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Urzędu funkcjonowała komórka organizacyjna, której przypisano zadania z obszaru obrony cywilnej, ale w zakresie jej działania nie przypisano zadań związanych z budownictwem ochronnym. Urząd dysponował uzgodnionymi z Szefem Obrony Cywilnej Województwa dokumentami planistycznymi, w których uwzględniono problematykę budowli ochronnych, ale nie realizował wynikających z nich zadań dotyczących m.in. aktualizacji danych w tym zakresie.

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. Według stanu na 31 grudnia 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w Ostrołęce zameldowanych było odpowiednio: 50,2 tys., 49,3 tys. i 48,6 tys. osób. Zgodnie z dokumentami planistycznymi na terenie Miasta były dwie budowle ochronne o łącznej pojemności

²³ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 Załącznika do wytycznych SOCK z 2018 r. ukrycie to budowla ochronna niehermetyczna, wyposażona w najprostsze instalacje, zapewniająca ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm, dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

ok. 370 osób. Jedna budowla znajdowała się pod Ostrołęckim Centrum Kultury²⁵ dla 300 osób, o pow. ok. 400 m². Druga budowla ochronna (o pojemności ok. 70 osób) była położona na terenie zakładu Energa Elektrownia Ostrołęka S.A. z przeznaczeniem dla pracowników tego zakładu.

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że do 2008 r. budowla ta pełniła rolę schronu, następnie przekwalifikowano ją na ukrycie, a Energa Elektrownia Ostrołęka S.A. w okresie objętym kontrolą nie poniosła nakładów/wydatków na remont i modernizację tej budowli ochronnej przeznaczonej dla zatrudnionych pracowników.

W ww. budowlach nie zapewniono miejsc schronienia dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej w Ostrołęce (miejsca schronienia zapewniono dla 0,7% mieszkańców), co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 249, 302-303, 402-436, tom II str.133-137, 172)

2.2. Urząd, na wypadek wystąpienia zagrożenia, nie przygotował się do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, pożywienie, środki czystości i ochrony osobistej, leki zapewniające warunki do ciągłego przebywania ludzi bez potrzeby korzystania z pomocy z zewnątrz przez trzy doby i nie podejmował działań w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 136)

2.3. W toku oględzin jednej budowli ochronnej, tj. zlokalizowanej pod OCK stwierdzono, że posiada ona konstrukcję żelbetową, o grubości ścian zewnętrznych ok. 30-35 cm wykonanych przy wykorzystaniu szalunków z tulejami dystansowymi przerywającymi płaszczyznę ochronną. Budowla jest w stanie surowym, niewykończonym, nie posiada żadnych instalacji i urządzeń, nie jest przystosowana do schronienia i ukrycia mieszkańców. Budowla została zaprojektowana jako schron, a następnie w wyniku przeprowadzonych prac budowlanych przekwalifikowana na ukrycie. Stan ww. budowli nie zapewniał schronienia mieszkańcom. W Księżce Obiektu Budowlanego po przeprowadzonych przeglądach rocznych i pięcioletnich, nie odnotowano zastrzeżeń.

2.4. W celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania Urzędu, w tym zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań w warunkach zagrożenia i w czasie wojny, zarządzeniem Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 19 marca 2021 r.²⁶ utworzono Główne Stanowisko Kierowania (GSK) w stałej siedzibie i w zapasowym miejscu pracy (ZMP).

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 I str. 402-435, tom II str. 142-152, 194-196)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta nie podejmował działań w celu zapewnienia miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców Ostrołęki. 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

²⁵ Dalej: OCK. Budynek, w której mieści się budowla ochronna użytkuje OCK na podstawie umowy użyczenia z dnia 3 czerwca 2002 r.

²⁶ Zarządzenie Nr XXVIII/2021 w sprawie przygotowania Głównego Stanowiska Kierowania w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym w mieście Ostrołęka. Do 18 marca 2021 r. obowiązywało zarządzenie Nr VI/2015 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie przygotowania stanowiska kierowania i zapasowego miejsca pracy dla zapewnienia kierowania bezpieczeństwem miasta w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.

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. Na terenie Miasta Ostrołęki były dwa miejsca ukrycia z przeznaczeniem dla łącznie ok. 370 osób.

(akta kontroli tom I str. 402-436, tom II str. 133-137, 153-170, 194-196, 229-403)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że główną przyczyną niezapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania, w tym przystosowania budowli pod OCK do potrzeb zapewnienia mieszkańcom Ostrołęki miejsc ukrycia, był brak podstaw prawnych w zakresie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa, co wynika z argumentacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartej w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia MSWiA²⁷. Poważnym problemem dla samorządu terytorialnego są nierozwiązane kwestie dotyczące finansowania budowli ochronnych (...). W 2022 i 2023 r. w związku z uchynieniem przepisów dot. obrony cywilnej, dotacje z zakresu obrony cywilnej nie były przydzielane (...). Miasto oczekuje na uchwalenie aktów prawnych w randze ustawy regulujących obronę cywilną i ochronę ludności, a także wejście w życie rozporządzenia MSWiA. Natomiast funkcjonowanie administracji publicznej w sytuacji kryzysowej precyzuje m. in. Plan operacyjny.

(akta kontroli tom II str. 133-137, 140-141, 171-175, 189, 317, 404-412)

Odnosząc do powyższego należy zauważyć, że w przywołanym w wyjaśnieniach uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, poza ww. argumentacją MSWiA wskazuje, że przepis art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym dbanie o porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli oraz prowadzenie działań z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, należy do zadań własnych gminy. Powyższy przepis nie koliduje i 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.

²⁷ W polskim systemie prawnym nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu lub ukrycia), a tym samym żaden podmiot ani organ nie jest wprost zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia i określenia sposobu przygotowania. Ostatnim aktem prawnym regulującym problematykę schronów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej i utraciło moc z dniem 1 lipca 2004 r. Z dniem 30 marca 2001 r. przestały obowiązywać m. in.: zarządzenie Nr 15 Ministra Budownictwa Gospodarki Przestrzennej i Komunikacji z dnia 3 listopada 1986 r. w sprawie zasad wykorzystania i eksploatacji budowli ochronnych. Po utracie mocy prawnej wymienionych przepisów nie zostały wprowadzone inne regulacje określające w szczególności tryb, zasady budowy oraz utrzymania i przygotowania budowli ochronnych. W wytycznych SOCK, obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. zawarte były podstawowe założenia dot. ewidencjonowania obiektów przewidzianych na cele ochronne dla ludności cywilnej z uwzględnieniem przyjętej klasyfikacji.

2. W Urzędzie nie przygotowano, w okresie obowiązywania wytycznych SOCK z 2018 r., tj. do 22 kwietnia 2022 r., budowli ochronnych przeznaczonych na potrzeby stanowiska kierowania obroną cywilną (SKOC) i stanowiska kierowania zadaniami obronno-mobilizacyjnymi (SKZO).

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).

(akta kontroli tom I str. 402-435, tom II str. 136-137, 142-152, 173-175, 194-196)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że w sytuacjach kryzysowych, zgodnie z Planem operacyjnym funkcjonowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także dla potrzeb zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej oraz Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, przewidziano ZMP w budynku nie posiadającym schronu i ukrycia. Nie jest możliwa jego budowa w najbliższej okolicy. Miasto Ostrołęka nie posiada budowli ochronnych z niezbędną infrastrukturą, w których można było zorganizować ZMP, SKOC, SKZO oraz Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Do czasu wzniesienia budowli ochronnej z niezbędną infrastrukturą, zadania w sytuacji kryzysowej lub wojny będą realizowane w dotychczas przewidzianych do tego celu budynkach. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła ponadto, że budynki w których zorganizowano GSK i ZMP są budynkami nie posiadającymi podpiwniczeń i nie stanowią budowli ochronnych. W obu budynkach jest prowadzona książka obiektu i ustawowe przeglądy techniczne. Budynek w którym zorganizowano Stanowisko Kierowania w 2020 r. został wyposażony w niezależne źródło energii elektrycznej (w agregat prądowórczy). Budynek ZMP w latach 2020-2022 był remontowany. Budynki te są utrzymywane w stanie technicznym zgodnym z wymogami ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli tom II str. 136-137, 174-175, 189)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Prezydent nie realizował zadań mających na celu zapewnienie mieszkańcom Ostrołęki miejsc schronienia i ukrycia, w tym miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania, w razie wystąpienia zagrożenia. Nie zapewniono budowli ochronnej na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji w sytuacji kryzysowej, a także nie przygotowano się do zaopatrzenia w niezbędne środki. Nie podjęto działań mających na celu zapewnienie schronienia mieszkańcom w sytuacji zagrożenia, w tym przystosowania i wyposażenia posiadanej budowli ochronnej pod Ostrołęckim Centrum Kultury, będącej w stanie surowym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych na terenie Ostrołęki ani ich kart ewidencyjnych, nie prowadzono również ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Na przełomie 2022 i 2023 roku wykaz ukryć doraźnych w Mieście Ostrołęka sporządziła Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Ostrołęce. W 2023 r.

ww. wykaz został zweryfikowany przez Urząd pod kątem adresów i powierzchni. Takim wykazem dysponował Urząd w trakcie kontroli. Urząd nie weryfikował miejsc do doraźnego ukrycia pod względem ich stanu technicznego, gotowości eksploatacyjnej czy potrzeb w zakresie zapewnienia mieszkańcom miejsc schronienia w sytuacji zagrożenia. Wykaz był dostępny na stronie internetowej Państwowej Straży Pożarnej, natomiast nie został udostępniony na stronie Urzędu (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Prezydent Miasta, udzielając odpowiedzi Wojewodzie Mazowieckiemu (21 października i 22 grudnia 2022 r.) poinformował, że Miasto Ostrołęka nie dysponuje budowlami ochronnymi spełniającymi funkcję schronu dla ludności cywilnej. Mieszkańcy w trakcie zagrożenia będą mieli do ochrony wyłącznie podpiwniczenia budynków, jako ukrycia.

(akta kontroli tom II str. 199-200, 420-422)

3.2. Urząd, w okresie do 22 kwietnia 2022 r., nie prowadził ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania. Wykaz ukryć do doraźnego przygotowania w Mieście Ostrołęka był dostępny dla jej mieszkańców w 2023 r., tj. po jego sporządzeniu przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Ostrołęce.

W trybie dostępu do informacji publicznej dotyczącej schronów w Mieście, Urząd udzielił terminowo odpowiedzi na trzy złożone w tym zakresie wnioski informując, że Miasto Ostrołęka nie dysponuje budowlami ochronnymi dla ludności, nie posiada też odpowiednio przystosowanych piwnic. Jedyne budowle mogące stanowić ukrycia, to standardowe piwnice pod blokami i domami prywatnymi.

(akta kontroli tom II str. 200, 212-213)

3.3. Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że do Urzędu nie wpływały sygnały o nieprawidłowościach w zakresie stanu i liczby budowli ochronnych. Urząd nie występował, nie kontrolował i nie zlecał kontroli w zakresie stanu technicznego miejsc ukrycia i schronienia, niebędących w zarządzie gminy.

(akta kontroli tom II str. 200)

3.4. Prezydent Miasta, zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie działania SOC, sporządził oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta Ostrołęki, według stanu na 31 grudnia 2019 r., 2020 r. i 2021 r. Oceny te zawierały nierzetelne dane dotyczące budowli ochronnych i zostały nieterminowo przesłane do Wojewody Mazowieckiego (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II str. 6-90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych, wykazanych w planie OC, ani ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, co było niezgodne z § 31 obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. wytycznych SOCK z 2018 r., który stanowił, że właściwy terenowo szef obrony cywilnej zobowiązany był prowadzić w formie tabelarycznej: ewidencje budowli ochronnych obejmującą istniejące schrony i ukrycia, w oddzielnej tabeli – ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania. W związku z powyższym nie sporządzono kart ewidencyjnych dla budowli ochronnych objętych ewidencją, o czym stanowi § 36 ww. wytycznych.

(akta kontroli tom I str. 249, 254-255, 302-303, tom II str. 133, 199-200)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych na terenie Miasta Ostrołęki i kart ewidencyjnych, ze względu na brak podstaw prawnych w zakresie budowy, przygotowania, modernizacji i bieżącego utrzymania. Dalej wyjaśniła, że przepisy normujące sprawy budownictwa

ochronnego wygasły w 2004 r., a wydane w grudniu 2018 r. wytyczne SOCK nie są aktem prawnym powszechnie obowiązującym, co znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia MSWiA (...). Po 22 kwietnia, na skutek uchylecia większości przepisów z zakresu obrony cywilnej, wytyczne przestały obowiązywać.

(akta kontroli tom II str. 199-200, 212-213)

2. Posiadany przez Urząd wykaz miejsc ukrycia do doraźnego przygotowania (zweryfikowany w 2023 r. pod kątem lokalizacji i powierzchni) nie został udostępniony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. Ww. wykaz stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁸. Należy zauważyć, że dostępność zawartych w ewidencji danych na stronie PSP (w aplikacji *Schrony*) nie może stanowić realizacji obowiązku gminy w zakresie ich udostępnienia w BIP.

(akta kontroli tom II str. 200, 203-204, 206-207, 209)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że (...) wytyczne SOCK nie są aktem prawnym powszechnie obowiązującym, a po 22 kwietnia 2022 r., na skutek uchylecia większości przepisów z zakresu obrony cywilnej, wytyczne przestały obowiązywać.

(akta kontroli tom II str. 213)

3. Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta Ostrołęki wg stanu na dzień 31 grudnia 2019, 2020, 2021 r. zostały przesłane do Wojewody Mazowieckiego po terminie²⁹, odpowiednio 10, 9 i 37 dni. Zgodnie z wytycznymi Wojewody Mazowieckiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie opracowania oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie mazowieckim, ocenę stanu przygotowania należało złożyć do 10 lutego następnego roku.

(akta kontroli tom II str. 29-90, 217)

Pracownicy sporządzający ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta Ostrołęki wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 i 2021 r. wyjaśnili, że opóźnienie w sporządzeniu i przesłaniu oceny spowodowane było nadmiarem obowiązków służbowych i brakiem czasu.

(akta kontroli tom II str. 128, 220)

Dodatkowo w ww. ocenach wykazano nierzetelne dane w pkt 4 „Budowle ochronne”. Wykazano dwie budowle typu schrony, nie wykazując miejsc ukrycia. Natomiast jedna budowla ochronna położona na terenie Energa Elektrownia Ostrołęka S.A. dla 70 osób, przeznaczona była dla pracowników tego zakładu, jako ukrycie, a druga budowla położona pod Ostrołęckim Centrum Kultury jest w stanie surowym, niedokończonym, bez instalacji, nie przystosowana do zapewnienia schronienia i pełnienia funkcji schronu.

(akta kontroli tom I str. 402-435, tom II str. 33, 66, 103, 136-137, 171-172)

Wiceprezydent Miasta wyjaśniła, że powyższe oceny sporządzający je pracownicy wypełnili błędnie (...). Dokumenty zostaną uzupełnione o prawidłowe zapisy i przesłane do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Pracownik sporządzający ocenę wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. zeznał³⁰ m. in., że wykazanych danych nie weryfikował z uwagi na brak czasu. Były one wykazywane co roku.

(akta kontroli tom II str. 193, 220)

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

²⁹ 20 lutego 2020 r., 19 lutego 2021 r., 9 marca 2022 r.

³⁰ Protokół przesłuchania świadka z dnia 17 maja 2023 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji budowli ochronnych oraz ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, a sporządzony wykaz miejsc do doraźnego przygotowania nie został udostępniony na stronie BIP Urzędu. Ponadto nieterminowo i nierzetelnie sporządzono i przekazano Wojewodzie Mazowieckiemu oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej Miasta Ostrołęki.

IV. Wnioski

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

Wnioski

Udostępnienie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu wykazu ukryć do doraźnego przygotowania na terenie Ostrołęki.

Przyczyną nieformułowania wniosków w odniesieniu do pozostałych nieprawidłowości jest wejście w życie, z dniem 23 kwietnia 2022 r., ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, nie wprowadzając w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. W związku z tym utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy.

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.

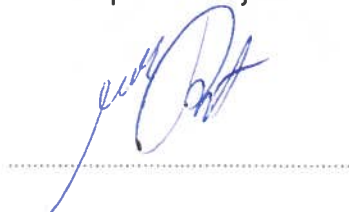
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Warszawa, 03 sierpnia 2023 r.

Kontroler
Piotr Nowak
główny specjalista kontroli
państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.



Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora

