



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.004.01.2023

Pan
Andrzej Mirosław Katarzyniec
Burmistrz Miasta Żagań

Urząd Miasta Żagań
Pl. Słowiański 17
68-100 Żagań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Żagań, Pl. Słowiański 17, 68-100 Żagań (dalej: <i>urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Mirosław Katarzyniec – Burmistrz Miasta Żagań od 23 listopada 2018 r. (dalej: <i>burmistrz</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) ¹ 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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	Sebastian Stępień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr LZG/38/2023 z dnia 25 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Tj. do dnia 16 czerwca 2023 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz Żagania, jako Szef Obrony Cywilnej Miasta Żagań, nie stworzył właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i nie zapewnił mieszkańcom odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia. W szczególności poza ogólnikowym wskazaniem w Planie Obrony Cywilnej Miasta Żagania (dalej: *plan OC*) potencjalnych miejsc ukrycia, nie podejmowano jakichkolwiek działań w celu ich przygotowania, ewidencjonowania, a także poinformowania mieszkańców o ich lokalizacji.

W urzędzie zapewniono właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego i ochrony ludności na wypadek zagrożenia. W strukturze organizacyjnej urzędu oraz zakresach zadań pracowników uwzględniono zadania związane z obroną cywilną. Posiadane wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe z zakresu zarządzania kryzysowego, kierowania działaniami ratowniczymi oraz odbyte szkolenia pozwalały wypełniać powierzone zadania.

Plan OC i plany działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta Żagań na lata 2020, 2021 i 2022 jedynie ogólnikowo uwzględniały potrzebę zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia bez wskazywania konkretnych działań mających na celu stworzenie warunków do skutecznej realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego.

Również na etapie projektowania i budowy gminnego budynku użyteczności publicznej oraz w sporządzanych projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano miejsc schronienia dla mieszkańców.

Brak działań w celu zwiększenia liczby miejsc schronienia i ukrycia dla mieszkańców burmistrz uzasadniał w szczególności brakiem środków finansowych oraz brakiem uregulowań prawnych dotyczących budownictwa ochronnego.

NIK zauważa jednak, że bierność urzędu w obszarze objętym kontrolą może znacząco wpływać na bezpieczeństwo mieszkańców, a wybuch wojny w Ukrainie nie spowodował zmian w działaniu urzędu w badanym obszarze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego urzędu⁵, zadania dotyczące budownictwa ochronnego realizowane były przez dwóch

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

⁴ 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.

⁵ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Żagań nadany Zarządzeniem Nr 230/2015 Burmistrza Miasta Żagań z dnia 6 października 2015 r., zmieniony Zarządzeniem Nr 109A/2018 z dnia 21 maja 2018 r., Zarządzeniem Nr 77/2019 z dnia 25 marca 2019 r., Zarządzeniem Nr 103/2020 z dnia 30 marca 2020 r. oraz Zarządzeniem Nr 283/2021 z dnia 29 października 2021 r.

pracowników zatrudnionych w Referacie Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego (dalej: ROC). Pierwszy z nich zatrudniony był do 31 lipca 2020 r. na stanowisku Inspektora Obrony Cywilnej (dalej: inspektor OC). Po przejściu na emeryturę został zastąpiony przez osobę zatrudnioną na stanowisku Inspektora ds. obronnych, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, która od 10 maja 2021 r. zmieniła stanowisko na inspektora OC.

Pierwszy pracownik posiadał wyższe wykształcenie – ukończył Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Rakietowych i Artyleryjskich, natomiast pracownica, która przejęła jego obowiązki posiada średnie wykształcenie – ukończyła Liceum Zawodowe w Żarach w zawodzie pracownik administracyjno-biurowy.

W toku wykonywania swoich zadań brali oni udział w szkoleniach związanych z ich bieżącą pracą oraz zakresem obowiązków. Szkolenia te nie obejmowały swym zakresem tematyki budownictwa ochronnego.

Zgodnie z kartami stanowisk pracy Urzędu Miasta Żagań, jednym z zakresów ich obowiązków było prowadzenie ewidencji i nadzór nad budowlami ochronnymi i urządzeniami specjalnymi obrony cywilnej w mieście. Nie przypisano im obowiązków i uprawnień związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych.

Regulamin Organizacyjny w zakresie objętym kontrolą oraz karta stanowiska pracy inspektora OC po dniu 22 kwietnia 2022 r. tj. po uchyleniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶ nie uległy zmianie.

Burmistrz wyjaśnił, że jeżeli chodzi o zakres obowiązków pracownika ROC związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych, to uznano, że okres pokoju po upadku Związku Radzieckiego, nasze wstąpienie w struktury NATO i Unii Europejskiej wydawały się uzasadniać brak tworzenia budowli ochronnych na masową skalę. Jednocześnie należy podkreślić, że samorządy nie otrzymywały żadnych środków na tak kosztochłonne zadania jak przygotowanie, tworzenie i utrzymywanie takich miejsc.

(akta kontroli str. 5-44,311-313)

W urzędzie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem, utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych.

Burmistrz wyjaśnił, że w urzędzie uznano, że zarówno opracowanie i wdrożenie wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych nie jest niezbędne dla realizowania zadań w tym zakresie. Na podstawie ustnego polecenia sprawami w tym zakresie zajmował się pracownik Referatu Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego. Zaproponował on powołanie komisji ds. sporządzenia ewidencji, sprawdzenia stanu budowli obronnych oraz ich finansowania. Zmieniający się w tym zakresie stan prawny: uchylenie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju skomplikowały sytuację prawną. Ponadto, w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w Ukrainie i napływem ludności ukraińskiej do Polski pracownik ROC podejmował

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

zadania związane z uchodźcami, którzy napłynęli do Żagania. W związku z tym komisja nie podjęła żadnych działań związanych z budowlami ochronnymi.

(akta kontroli str. 313-314)

1.2. Aktualnie obowiązujący plan OC został opracowany na podstawie Zarządzenia wewnętrznego Szefa Obrony Cywilnej - Burmistrza Miasta Żagań Nr 38/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r., a następnie zatwierdzony we wrześniu 2018 r. przez Starostę Powiatu Żagańskiego stosownie do wymogu § 3 pkt 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 gmin⁷ (dalej: *rozporządzenie w sprawie działania SOC*).

Jak wynika z treści tego dokumentu, ocena zagrożenia dla Żagania została uwzględniona w Planie Zarządzania Kryzysowego Miasta Żagań, Planie operacyjnym funkcjonowania miasta Żagań oraz Planie ewakuacji (przyjęcia) III stopnia dla miasta Żagań i tak:

- Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta Żagania został opracowany na podstawie Zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Miasta - Burmistrza Miasta Żagań z Nr 249/2016 dnia 06 grudnia 2016 r., wprowadzony do stosowania wydanym przez niego Zarządzeniem wewnętrznym Nr 33/2016 z dnia 22 grudnia 2016 r., a następnie zatwierdzony w dniu 28 grudnia 2016 r. przez Starostę Żagańskiego.
- Plan operacyjny funkcjonowania miasta Żagań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny przygotowany został przez Burmistrza Miasta Żagań w dniu 14 lipca 2011 r. i zatwierdzony przez Wojewodę Lubuskiego w dniu 13 września 2011 r.⁸
- Plan ewakuacji (przyjęcia) ludności, zwierząt i mienia III stopnia na wypadek masowego zagrożenia został opracowany na podstawie Zarządzenia Nr 44/15 Burmistrza – Szefa Obrony Cywilnej Miasta Żagań z dnia 31 grudnia 2015 r.

Zgodnie z planem OC, za realizację obrony cywilnej w mieście Żagań odpowiedzialny jest Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego, który z chwilą wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej przekształca się w Miejski Zespół Kierowania Obroną Cywilną. W planie tym przewidziano również powołanie samodzielnej kompanii ratownictwa ogólnego, w strukturze której znajduje się pluton ratownictwa ogólnego. Zakres działalności plutonu obejmuje realizację zadań w zakresie ochrony cywilnej.

W załącznikach funkcjonalnych, plan OC odwołuje się do art. 61 I Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r., ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską w 1991 r.⁹ określającego zadania obrony cywilnej. Zgodnie z ww. protokołem przygotowanie i organizowanie schronów jest jednym z zadań obrony cywilnej¹⁰. W planie OC przygotowanie i organizowanie schronów zostało ujęte jako zadanie III.

⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

⁸ Aktualnie obowiązujący Plan operacyjny funkcjonowania Miasta Żagań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny z marca 2021 r. przygotowany został przez Burmistrza Miasta Żagań i zatwierdzony przez Wojewodę Lubuskiego.

⁹ Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

¹⁰ Art. 61 lit. a), pkt (iii) Protokołu I Konwencji genewskiej.

Z planu OC wynika, że za przygotowanie i organizowanie schronów (ukrycia dla ludzi) odpowiada:

- Miejski Zespół Kierowania Obroną Cywilną (kierowanie i koordynacja),
- pluton ratownictwa ogólnego (budowę ukryć).

Burmistrz wyjaśnił, że (...) zadaniem plutonu ratownictwa ogólnego nie jest wprost przygotowanie, organizowanie i budowa schronów, czy też ukryć. Jest to zadanie Burmistrza Miasta Żagań. Pluton realizuje natomiast zadania w zakresie ochrony cywilnej. Rozbieżność prawdopodobnie wynika z faktu, że w dokumentacji przygotowanie i organizowanie schronów było rozumiane jako faktyczne działania w czasie zagrożenia polegające na dostarczeniu do schronów i miejsc ukrycia wyposażenia umożliwiającego przeżycie (łóżka, materace, koce, wodę, żywność, latarki itp.), a nie wprost budowy czy utworzenia takich miejsc. W związku z niezrealizowaniem faktycznej sytuacji zagrożenia zadania te nie były wykonywane. miasto Żagań posiada zakład budżetowy - Zakład Gospodarki Komunalnej i planowana jest zmiana statutu tej jednostki poprzez powierzenie jej do wykonania przeglądu nieruchomości stanowiących własność miasta Żagań, pod kątem możliwości utworzenia w nich ukryć bądź miejsc schronienia.

(akta kontroli str. 45-71,133-157,321-322)

W urzędzie, w marcu 2020 r. został opracowany Wieloletni Plan Działania Szefa Obrony Cywilnej Gminy Żagań o statucie miejskim w zakresie obrony cywilnej w latach 2020-2024. Dokument ten został zatwierdzony przez burmistrza w dniu 10 czerwca 2020 r.

W urzędzie, stosownie do wymogu § 3 pkt 3 i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie działania SOC, opracowano i uzgodniono ze Starostą Żagańskim – Szefem Obrony Cywilnej Powiatu:

- Roczny plan działania w zakresie obrony cywilnej gminy Żagań o statusie miejskim na rok 2020¹¹,
- Roczny plan działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta Żagań w zakresie obrony cywilnej w 2021 roku¹²,
- Roczny plan działania Szefa Obrony Cywilnej Miasta Żagań w zakresie obrony cywilnej w 2022 roku¹³.

W planach tych ujmowano:

- cele oraz kierunki działania obrony cywilnej w danym roku,
- sposoby realizacji zadań obrony cywilnej,
- zaplanowane przedsięwzięcia i zadania, osoby odpowiedzialnej za ich realizację oraz terminy realizacji.

Plany działania nie odnosiły się do problematyki budowli ochronnych, ani potrzeb zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców Żagania.

W powyższych planach nie odnoszono się do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju (dalej: wytyczne SOC) z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

¹¹ Nr ROC-OC.5551.2.2020.

¹² Nr ROC-OC.5551.2.2021.

¹³ Nr ROC-OC.5551.2.2022.

(akta kontroli str. 72-132)

1.3. Z zapisu w planie OC w zakresie budowli ochronnych wynika m.in., że w razie zagrożenia należy wykorzystywać do ochrony ludności wszelkiego rodzaju tunele, przejścia podziemne, piwnice i inne pomieszczenia odpowiednio je przygotowując. W wykazie miejsc na ukrycia wskazano:

- podpiwniczenia w budynkach indywidualnych – 21.000 miejsc,
- szkoły (PSP Nr 1, Nr 2 i Nr 3) – 420 miejsc,
- zakłady pracy (POLTOPS, Zakład Produkcyjny 3 Maja, PKP Cargo) – 400 miejsc,
- budynki miasta (Urząd Miasta, OPS) – 110 miejsc.

(akta kontroli str. 64,69,299-310)

1.4. W okresie objętym kontrolą w gminie realizowana była jedna inwestycja dotycząca nowego budynku użyteczności publicznej, tj. budowa i wyposażenie nowego budynku przedszkola w Żaganiu¹⁴. Zakres prac obejmował m.in. rozbiórkę istniejącego budynku przedszkola z pozostawieniem części kondygnacji podziemnej oraz budowę nowego, jednokondygnacyjnego budynku, przystosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Na etapie projektowania i budowy tego budynku nie uwzględniono wymagań obrony cywilnej, o których mowa w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵.

Burmistrz wyjaśnił, że sformułowanie „wymagania obrony cywilnej” zawarte w art. 5 ust.1 pkt 6 Prawa budowlanego jest przez tut. urząd rozumiane jako możliwość realizacji działań obejmujących ochronę ludności, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków w przypadku ich wystąpienia. (...) Tak ogólnie sformułowany zapis może dotyczyć wymogów zabezpieczenia właściwej ewakuacji osób z budynku w przypadku zagrożeń, jak również zabezpieczenia przeciwpożarowego, czy ewentualne tworzenia miejsc doraźnej pomocy dla osób poszkodowanych. Brak szczegółowej definicji takiego sformułowania nie musi oznaczać obowiązku np. przystosowania części budynku do ochrony przed atakiem przeciwlotniczym. Z całą pewnością konieczne jest doprecyzowanie przepisów prawnych w tym zakresie, zwłaszcza szczegółowo regulujących zadania i odpowiedzialność właściwych organów oraz sposoby finansowania realizację zadań z zakresu obrony cywilnej.

Odnosząc się natomiast do kwestii zapewnienia ochrony ludności zgodnie z wymogami obrony cywilnej, o których mowa w ustawie Prawo budowlane, na etapie projektowania i budowy przedszkola burmistrz wyjaśnił, że w nowobudowanym budynku przedszkola w Żaganiu pozostawiono piwnice po starej zabudowie, które przy braku warunków technicznych w przepisach obowiązujących dla obiektów zbiorowej ochrony, bez wątplenia można traktować jako miejsca ochronne. W razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia miejsce takie będzie odpowiednio wyposażone i zaopatrzone w materiały i środki pozwalające na skuteczną ochronę osób w nich przebywających. Była to jedyna możliwość mieszcząca się w wysokości

¹⁴ Umowa Nr WZP.272.2.2021 z dnia 31 stycznia 2022 r.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

kosztów zaplanowanych na realizację tej inwestycji. W dobie rosnących kosztów budowy takich budynków nie jest możliwe zaprojektowanie i wykonanie zabezpieczeń spełniających w pełni standardów dla schronów, czy miejsc ukrycia (nie wspominając o ich późniejszym utrzymywaniu) bez wsparcia państwa. Zdecydowanie przekracza to możliwości finansowe Urzędu Miasta Żagań. Ponadto brak było możliwości uzyskania dodatkowego dofinansowania na ten cel ze środków krajowych lub europejskich. Również należy wskazać, że niedoprecyzowanie przepisów prawnych, a nawet ich brak spowodowany uchwalaniem nowych i unieważnianiem poprzednich aktów prawnych powodują bałagan administracyjny i w znaczącym stopniu utrudniają podejmowanie działań przez samorządy.

(akta kontroli str. 158-189,316-318)

1.5. W okresie objętym kontrolą, w urzędzie nie podejmowano działań w stosunku do prywatnych inwestorów, które miały na celu zachęcenie ich do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia.

Burmistrz wyjaśnił, że trudna sytuacja gospodarcza i finansowa lokalnych przedsiębiorców, powstała w związku z pandemią COVID i konfliktem zbrojnym w Ukrainie (...) spowodowała, że nie podejmowano działań w stosunku do prywatnych inwestorów dotyczących tworzenia miejsc schronienia. W moim przekonaniu, związane by to było z dodatkowymi kosztami jakie musieliby ponosić w tym zakresie, co mogłoby wpływać na ich kondycję gospodarczą. Również sytuacja finansowa miasta nie pozwalała na prowadzenie działań wspomagających (możliwość dofinansowywania) mogących w znaczący sposób wpływać na decyzję przedsiębiorców w tym zakresie.

(akta kontroli str. 314)

1.6. W latach 2020-2023 podjęto trzy uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP):

- uchwała nr XLI/254/2022 Rady Miasta Żagań z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia MPZP terenu pomiędzy ulicami Bolesława Chrobrego i Bolesławieckiej w Żaganiu¹⁶,
- uchwała nr XLIV/279/2022 Rady Miasta Żagań z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie uchwalenia MPZP terenu przy ul. Cichej w Żaganiu¹⁷,
- uchwała nr LI/8337/2022 Rady Miasta Żagań z dnia 28 października 2022 r. w sprawie MPZP osiedla Bema-Sosnowa w Żaganiu¹⁸.

W sporządzanych projektach MPZP nie uwzględniano potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. Nie planowano również budowy budowli ochronnych.

Realizację powyższego przepisu w urzędzie rozumiano jako konieczność uzyskania uzgodnień MPZP z poszczególnymi organami wskazanymi w przepisach.

Burmistrz wyjaśnił, że na podstawie art. 11 pkt 2 oraz art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w toku prowadzonych procedur

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Lub. z 2022 r. poz. 568.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Lub. z 2022 r. poz. 1069.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Lub. z 2022 r. poz. 2257.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

planistycznych każdorazowo zawiadamiałem na piśmie organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy lub MPZP oraz o możliwości składania wniosków do ich projektów. Następnie na podstawie art. 11 pkt 5 lit. d) ww. ustawy, po podjęciu przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania Studium występowałem o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie Studium do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, a na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ww. ustawy występowałem o uzgodnienie projektu MPZP z tymi organami. Do każdego opracowania planistycznego uzyskiwałem pozytywne opinie oraz uzgodnienia (również na zasadach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. (...) Ustalono ponadto, że uzgodnienia z Wojewodą Lubuskim, który na poziomie rządowym odpowiada za realizację zadań w zakresie obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego są wystarczające do realizacji powyższych przepisów. W związku z tym każde opracowanie planistyczne odpowiednio opiniowane i uzgadniane było z Wojewodą Lubuskim – Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 195-283,314-315)

1.7. W budżecie urzędu, z uwagi na brak budowli ochronnych, nie zapewniano środków finansowych na ich utrzymanie i konserwację. W poszczególnych latach objętych kontrolą zaplanowano i wydatkowano następujące środki finansowe na obronę cywilną (rozdział 75414):

- a) w 2020 r. – 492,00 zł – opracowanie dokumentacji kosztorysowej demontażu masztu na Rynku,
- b) w 2021 r. – 792,12 zł, z tego:
 - 283,06 zł – wyposażenie do magazynu przeciwpowodziowego,
 - 109,06 zł – artykuły malarskie,
 - 400,00 zł – druk aktualnej mapy ryzyka i zagrożeń,
- c) w 2022 r. – 4.756,55 zł, z tego:
 - 104,55 zł – akumulator do radiotelefonu bazowego,
 - 169,00 zł – worki do przechowywania pościeli,
 - 143,00 zł – mikrofon do stacji radiotelefonicznej,
 - 15,00 zł – koszt dostawy worków do przechowywania pościeli,
 - 20,00 zł – koszt dostawy mikrofonu,
 - 4.305,00 zł – instalacja anten radiotelefonicznych.

(akta kontroli str. 284-291)

1.8. W kwestii problemów lub trudności, w tym o charakterze prawnym i finansowym, związanych z realizacją zadań w ramach ochrony ludności (obrony cywilnej) i zarządzania kryzysowego burmistrz wskazał że *brak aktualnego stanu prawnego, a zwłaszcza brak ustawy regulującej zagadnienia w zakresie obiektów ochronnych wstrzymał wszelkie działania w tym zakresie. Niepewność prawna spowodowana unieważnieniem wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju, brak wskazania konkretnych organów władzy państwowej czy samorządowej, odpowiedzialnych za realizację konkretnych zadań w zakresie obronności powodują brak prawidłowej realizacji tych zadań. (...) Brak jest przepisów normujących zarówno wykonywanie poszczególnych zadań, jak również sposobów finansowania ich realizacji. Budżety*

gmin nie są dostosowane do zwiększania wydatków na cele obronności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Pojawiające się w ostatnich latach pandemia COVID, czy konflikt zbrojny w Ukrainie obrazują trudności w realizacji zadań w zakresie obronności, czy też zarządzania kryzysowego. Sytuacja prawna w tym zakresie wymaga doprecyzowania i dostosowania w celu poprawienia jakości wykonywania określonych zadań”.

(akta kontroli str. 316)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą burmistrz zapewnił przygotowanie struktury organizacyjnej urzędu do realizacji zadań dotyczących zapewnienia ochrony ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia. Osoby wyznaczone do realizacji zadań z tego zakresu posiadały wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające na prawidłowe i rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. W urzędzie nie podejmowano natomiast działań mających na celu stworzenie warunków do skutecznej realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego. Nie ujmowano również tych zadań w dokumentacji odnoszącej się do miejsc schronienia i ukrycia (plan OC, wieloletni i roczne plany działania).

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

2.1. Na terenie miasta Żagań brak było budowli ochronnych. W opinii burmistrza przedstawione w *Aplikacji miejsca doraźnego schronienia – PSP 2.0* dane wskazujące na bardzo dużą liczbę miejsc doraźnego schronienia, które nie są budowlami ochronnymi, a pełnią rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak wichury, orkany, trąby powietrzne, a także dominujący w mediach przekaz o zapewnieniu miejsc doraźnego schronienia dla ponad 49 mln mieszkańców, w zestawieniu z bardzo małą liczbą lub wręcz brakiem budowli ochronnych, czyli schronów i ukryć, tworzy fałszywe poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców miasta.

Burmistrz wskazał, że (...) *otrzymywane z urzędu informacje, potwierdzające faktyczny brak budowli ochronnych na terenie miasta, budzą niedowierzanie wśród mieszkańców, ponieważ wobec medialnych przekazów jesteśmy jedną z niewielu miejscowości, która takich budowli nie posiada. Medialne informacje na temat zabezpieczenia miejsc schronienia dla ponad 49 mln mieszkańców z całą pewnością tworzą zarówno fałszywe poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców miasta, jak również podejrzenie o okłamywanie mieszkańców przez władze miasta. Jednocześnie brak środków budżetowych jednostek samorządowych, czy też brak środków rządowych na realizację zabezpieczenia miasta w budowlę ochronne powoduje, że takie miejsca nie są tworzone.*

(akta kontroli str. 318-319)

2.2. Burmistrz nie zapewnił budowli ochronnych do funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, tj. na potrzeby Stanowiska Kierowania Obroną Cywilną (SKOC) i Stanowiska Kierowania Zadaniem Obronno-Mobilizacyjnymi (SKZO).

W urzędzie nie wyznaczono zapasowych stanowisk kierowania w pomieszczeniach istniejących budynków użyteczności publicznej, o których mowa w § 10 pkt 2 wytycznych SOC. Burmistrz wyznaczył natomiast w uzgodnieniu ze Starostą Żagańskim zapasowe miejsce pracy, o którym mowa w § 11 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym²⁰. Dokumentacja zapasowego miejsca pracy jest dokumentem niejawnym o klauzuli „zastrzeżone”. Zapasowe miejsce pracy nie spełniało funkcji budowli ochronnych i ukrycia do doraźnego przygotowania.

Inspektor OC wyjaśniła, że *budowle ochronne przeznaczone na stanowiska kierowania obroną cywilną oraz stanowiska kierowania zadaniem obronno-mobilizacyjnymi muszą spełniać wymagania przeznaczone dla schronów kategorii P (odporność podstawowa). W związku z brakiem pomieszczeń spełniających wskazane kryteria w miejscowości Żagań takie pomieszczenia nie były przygotowane. Natomiast na terenie miasta Żagań mieści się miejsce zapasowe pracy burmistrza do wykorzystania w sytuacji zagrożenia.*

Burmistrz wyjaśnił natomiast, że (...) *w zasobach miasta Żagań brak jest nieruchomości, które spełniałyby wymagania schronu. W istniejącym, najczęściej zabytkowym zasobie, brak jest też nieruchomości, których modernizacja lub remont pozwoliłyby na utworzenie takiego miejsca, zwłaszcza uwzględniając konieczność uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto miasto Żagań nie posiada w budżecie środków finansowych, które mogłyby pozwolić na budowę takiego miejsca od podstaw, jak również brak jest możliwości pozyskania środków rządowych na ten cel. (...) Zdaję sobie sprawę z konieczności przygotowania budowli ochronnej w celu zapewnienia funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, jednak uważam, że wydatkowanie dużych środków finansowych na taki cel mogłoby spowodować negatywne emocje ze strony mieszkańców, dla których na terenie miasta nie ma budowli ochronnych.*

(akta kontroli str. 321,323)

Burmistrz nie powołał Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Całodobowe alarmowanie członków Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych, a także dokumentowanie prowadzonych czynności realizowane jest natomiast przez ROC.

Inspektor OC wyjaśniła, że: *przepis art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U z 2023 poz.122) daje burmistrzowi jedynie możliwość jego utworzenia. Nie jest to zadanie obligatoryjne tak jak w przypadku wojewódzkiego lub powiatowego centrum zarządzania kryzysowego.*

²⁰ Dz. U. Nr 98, poz. 978, ze zm.

Magazyn sprzętu obrony cywilnej mieści się na pierwszej kondygnacji budynku należącego do zasobów miasta przy ul. Jana Pawła II 15. Budynek ten jest wykorzystywany na biura Urzędu Miasta Żagań.

W związku z brakiem budowli ochronnych, kontrolowana jednostka nie ponosiła wydatków związanych z wyposażeniem i utrzymaniem takich obiektów.

(akta kontroli str. 324)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z brakiem budowli ochronnej przeznaczonej na potrzeby funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej nie przeprowadzono badań w powyższym obszarze, a tym samym odstąpiono od sformułowania oceny cząstkowej.

OBSZAR

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

3.1. W związku z tym, że na terenie Żagania nie występują budowle ochronne, w urzędzie nie była i nie jest prowadzona ewidencja budowli ochronnych, o której mowa w § 31 pkt 1 wytycznych SOC. Nie była również prowadzona ewidencja ukryć do doraźnego przygotowania w formie oddzielnej tabeli (§ 31 pkt 2 ww. wytycznych), co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

W toku kontroli NIK założono ewidencję miejsc doraźnego schronienia na terenie miasta Żagań²¹. W ewidencji tej zostały ujęte m.in.: dane adresowe tych miejsc, nazwa administratora, przeznaczenie, pojemność (ilość osób mogących się w nich ukryć oraz powierzchnia w m²)²², rok budowy, sposób wykorzystania w czasie pokoju, adnotacje dotyczące ich modernizacji w razie wystąpienia zagrożenia i tym samym konieczności ich użytkowania. Informacje w niej ujęte pochodziły z zasobów własnych urzędu (projekty techniczne kilkudziesięciu budynków) oraz z aplikacji SCHRONY.

(akta kontroli str. 334-345)

3.2. Na stronie internetowej urzędu nie udostępniono w formie tabelarycznej ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

W dniu 10 maja 2023 r. na stronie internetowej urzędu uruchomiono aplikację miejsc doraźnego schronienia „SCHRONY”²³. Natomiast w dniu 24 maja 2023 r. na stronie BIP urzędu, w zakładce ROC, udostępniono ewidencję miejsc doraźnego schronienia na terenie miasta Żagań²⁴.

W urzędzie, od początku 2020 r. do dnia zakończenia kontroli nie prowadzono działań informacyjnych w zakresie dostępności budowli ochronnych i miejsc ukryć do doraźnego przygotowania.

²¹ Ewidencja została założona w dniu 23 maja 2023 r.

²² W założonej ewidencji podano 126 miejsc doraźnego schronienia o łącznej pojemności 23.020,82m².

²³ <https://urzedmiasta.zagan.pl/2023/05/10/uruchomiono-aplikacje-miejsc-doraznego-schronienia/>

²⁴ <https://bip.zagan.pl/432/ROC/>

Kwestia ta była natomiast przedmiotem jednego wniosku o udostępnienie informacji publicznej - w dniu 13 stycznia 2023 r. do urzędu wpłynęła prośba o udostępnienie informacji w zakresie ewidencji budowli ochronnych w celu analizy i prywatnej publikacji poświęconej tematyce Obrony Cywilnej z okresu 1922-2022. W odpowiedzi urząd poinformował, że nie posiada dokumentów w sprawie ewidencji obiektów ochronnych.

(akta kontroli str. 349,352-353,382,386-388)

3.3. W urzędzie, od początku 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, nie realizowano przeglądów obiektów zakwalifikowanych jako „ukrycia do doraźnego przygotowania”, o których mowa w § 16 pkt 2 wytycznych SOC.

Inspektor OC wyjaśniła, że *przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych nie były przeprowadzane, ponieważ od dnia 20 marca 2020 r. wprowadzono na terenie kraju stan epidemii. Na mocy przepisów Covidowych wprowadzono ograniczenia przemieszczania, kontaktów, spotkań i zgromadzeń. W związku z powyższym oraz ze względów bezpieczeństwa odstąpiono od przeprowadzania kontroli.*

Burmistrz potwierdził wyjaśnienia inspektora OC, dodał ponadto, że *stan epidemii został odwołany w dniu 16.05.2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 poz. 1028). Po odwołaniu stanu epidemii, przepisy na mocy których kontrole te mogłyby być przeprowadzone przestały z kolei obowiązywać.*

(akta kontroli str. 320-321,349-350)

3.4. W okresie objętym kontrolą, w urzędzie realizowano obowiązek dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy, co było dokumentowane sprawozdaniami „Ocena stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Mieście Żagań”²⁵. Punkt 4 ww. sprawozdań przewidziany był do oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Gminy w obszarze budowli ochronnych (schrony i ukrycia). W związku z tym, że na terenie gminy Żagań brak jest budowli ochronnych dla ochrony ludności, ocena taka nie została dokonana, a tabele dotyczące przygotowania i organizowania tych budowli nie były wypełniane.

(akta kontroli str. 389-437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W urzędzie nie założono i nie prowadzono ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, co stanowiło naruszenie § 35 pkt 2 wytycznych SOC (obowiązywał do 22 kwietnia 2022 r), zgodnie z którym założenie i prowadzenie ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, z upoważnienia właściwego terenowo szefa obrony cywilnej powinno być realizowane przez komórkę organizacyjną lub samodzielne stanowisko wykonujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej na szczeblu gminy w urzędzie gminy lub miasta.

Inspektor OC wyjaśniła, że (...) *zarządzeniem wewnętrznym Nr 8/2022 z dnia 19 kwietnia 2022 r. burmistrz powołał komisję do opracowania dokumentacji*

²⁵ Sprawozdania zostały sporządzone na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz na dzień 31 grudnia 2021 r.

w zakresie ewidencji zasobu budowli ochronnych na obszarze miasta Żagań w składzie: inspektor Referatu Obrony Cywilnej, Miejski Konserwator Zabytków oraz Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska. W związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w Ukrainie i napływem ludności ukraińskiej do Polski skoncentrowana byłam na zadaniach związanych z uchodźcami, którzy napłynęli do Żagania. W związku z tym komisja nie podjęła żadnych działań obejmujących sporządzenie ewidencji budowli ochronnych położonych w Żaganiu. Następnie w mediach pojawiła się informacja, że ewidencją schronów i miejsc ukrycia zajmuje się Straż Pożarna. Z informacji uzyskanych z Komendy Powiatowej PSP w Żaganiu wynika, że Straż przeprowadziła czynności mające na celu sporządzenie ewidencji schronów i miejsc ukrycia na terenie Żagania. Do dnia dzisiejszego urząd nie otrzymał żadnego zestawienia tych budowli (...)"

Burmistrz wyjaśnił natomiast, że polecił pracownikowi ROC sporządzenie ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania na podstawie materiałów będących w zasobach urzędu. Po uzyskaniu dostępu do danych z aplikacji SCHRONY, ewidencja budowli ochronnych zostanie uzupełniona i zaktualizowana zgodnie z obowiązującymi wytycznymi SOC, a następnie będzie już na bieżąco prowadzona. Wyjaśnił ponadto, że na terenie miasta Żagań nie ma budowli ochronnych (schronów i ukryć), więc nie było podstaw do prowadzenia ich ewidencji.

(akta kontroli str. 313,325-333)

2. Na stronie internetowej urzędu nie udostępniono w formie tabelarycznej ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, co stanowiło naruszenie § 27 wytycznych SOC (obowiązywały do 22 kwietnia 2022 r.), zgodnie z którymi, ewidencje ukryć do doraźnego przygotowania na szczeblu gminy udostępniane są w formie tabelarycznej na stronie podmiotowej organu nadzorującego w Biuletynie Informacji Publicznej.

Inspektor OC wyjaśniła, że wynikało to z faktu, iż ewidencję miejsc doraźnego schronienia sporządziła dopiero w maju 2023 r. a udostępniła ją na stronie BIP w zakładce ROC w dniu 24 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 349,351)

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie nie prowadzono ewidencji miejsc doraźnego schronienia, co w konsekwencji skutkowało brakiem udostępnienia mieszkańcom informacji o ich położeniu.

IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych. Przyczyną nieformułowania wniosków jest wejście w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny²⁶, 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 i wytyczne SOC 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 Zielonej Górze.

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.

Zielona Góra, 25 września 2023 r.

Kontroler

Sebastian Stępień
specjalista kontroli państwowej

*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

*/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/*

²⁶ Dz. U. poz. 2305, ze zm.