UR > [illegible]

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

STAROSTWO POWIATOWE W ZAMBROWIE
WPŁYNĘŁO
KANCELARIA OGÓLNA 29. 09. 2023 KANCELARIA OGÓLNA
nr 10373 ilość zał. [illegible]
podpis .....

LBI.410.009.03.2023

Pan
Zbigniew Teofil Jach,
Starosta Zambrowski
Starostwo Powiatowe w Zambrowie,
ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zambrowie, ul. Fabryczna 3, 18-300 Zambrów, zwane dalej: „Starostwem" lub „Urzędem".
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Teofil Jach, Starosta Zambrowski, od 27 lipca 2022 r. Wcześniej, tj. od 23 listopada 2018 r. do 27 lipca 2022 r. Starostą Zambrowskim był Władysław Ożlański.
Zakres przedmiotowy kontroli	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[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Olszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/91/2023 z 9 maja 2023 r. (akta kontroli str.1-2)

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo Powiatowe zapewniło warunki umożliwiające realizację zadań związanych z obroną cywilną oraz sprawowaniem nadzoru w tym zakresie. Ze względu jednak na zły stan techniczny budowli ochronnych na terenie Powiatu Zambrowskiego schronienie w nich mogło znaleźć jedynie ok 2% mieszkańców. Było to skutkiem głównie braku regulacji prawnych w zakresie budowli ochronnych oraz ich stanu właścicielskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania w zakresie obrony cywilnej (dalej: OC), a także obronności i zarządzania kryzysowego zostały przypisane Wydziałowi Organizacyjnemu Starostwa. Do ich realizacji wyznaczono pracowników posiadających odpowiednie doświadczenie i wiedzę. Do kompetencji Starosty i Sekretarza Starostwa należał nadzór w zakresie pozyskiwania informacji o budowlach ochronnych i przekazywanie ich Wojewodzie Podlaskiemu. Prowadzona w Starostwie ewidencja budynków ochronnych była zgodna z wzorem określonym przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju i danymi przekazywanymi przez gminy z terenu Powiatu. Starostwo podejmowało działania w zakresie zapewnienia w nowo budowanych budynkach użyteczności publicznej spełnienia wymagań OC, jednak z uwagi na brak obowiązujących regulacji prawnych działania te były nieskuteczne. Wynikało to również z wieloletnich zaniedbań jeszcze sprzed powstania Powiatu. Zasób wykazywanych budynków ochronnych umożliwiał schronienie jedynie dla ok. 2 % mieszkańców Powiatu, zaś ich stan techniczny był na ogół zły, przez co miejsca te nie dawały możliwości długotrwałego przebywania w nich ludności – wszystkie 10 obiektów sklasyfikowano jako ukrycia do doraźnego przygotowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[3] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie zapewniono organizację umożliwiającą właściwą realizację zadań dotyczących budowli ochronnych, poprzez:

- przypisanie zadań związanych z obroną cywilną do zadań Wydziału Organizacyjnego, w tym zadań z zakresu obrony cywilnej, obronności i zarządzania kryzysowego, dotyczących m.in. przygotowania ludności Powiatu do funkcjonowania w okresie zagrożenia wojennego oraz funkcjonowania administracji w czasie zagrożenia kryzysowego,
- wyznaczenie osób odpowiedzialnych – w zakresie obronności i zarządzania kryzowego nadzór sprawował sekretarz Starostwa, zaś za realizację zadań odpowiadał inspektor z Wydziału Organizacyjnego, którego zakres zadań został uwzględniony w zakresie czynności.[4]

W Starostwie nie opracowywano i nie wdrożono wewnętrznych procedur postępowania dotyczących budowy, utrzymywania oraz finansowania budowli ochronnych.

W okresie objętym kontrolą nastąpiła (od 1 marca 2023 r.) zmiana pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań m.in. w zakresie obronności i zarządzania kryzysowego. Obaj pracownicy na tym stanowisku mieli doświadczenie w zakresie spraw dotyczących obrony cywilnej, obronności i zarządzania kryzysowego. Pracownicy odbywali

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[3] 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.

[4] Zakres zadań Wydziały Organizacyjnego (zmiana Regulaminu Organizacyjnego z dnia 14 lipca 2023 r.), jak również zakres czynności pracownika (zakres czynności z 16 sierpnia 2023 r.) zostały zmieniony w trakcie niniejszej kontroli NIK, odnosząc się m.in. do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony należących do zdań starosty (Dz. U. z 2022 r. poz. 875). Zarówno w poprzednich jak i obecnych regulacjach dotyczących obrony cywilnej nie było bezpośredniego odwołania do budowli ochronnych.

szkolenia dotyczące zadań związanych z obroną cywilną, nie dotyczyły one jednak budowli ochronnych.

W Starostwie obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Powiatu Zambrowskiego z 2013 r., który był 2016 r. aktualizowany w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych. W ww. Planie zawarto postanowienia o corocznym opracowywaniu i uzgadnianiu planów działań na szczeblu powiatu i gmin. Dane na temat budowli ochronnych obejmowały zestawienia ilościowe z podaniem rodzaju, przeznaczenia, stanu technicznego, rodzaju konstrukcji, lokalizacji, ich wykorzystania oraz właścicieli.

Roczne plany działań Powiatu w zakresie obrony cywilnej na lata 2020-2022, jak również uzgadniane przez Starostwo roczne plany działań gmin z terenu powiatu posiadały zapisy dotyczące budowli ochronnych[5]. Zadaniem ciągłym dotyczącym Szefa OC powiatu (w 2020 r.) lub Wydziału Organizacyjnego Starostwa (w 2021 r.) i Szefów OC gmin (w każdym z lat 2020-2023) było: uwzględnianie wymagań obrony cywilnej w planach i studiach zagospodarowania przestrzennego gmin, w szczególności w zakresie ostrzegania i alarmowania, awaryjnych ujęć wody, budownictwa ochronnego zgodnie z wytycznymi Szefa OC z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (w planie działań na 2020 i 2022 r.), opiniowanie i uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w zakresie wymogów Obrony Cywilnej z uwzględnieniem zarządzenia nr 7/2020 Wojewody Podlaskiego z dnia 19 stycznia 2020 r. w sprawie ustalania wymagań obrony cywilnej (w planie działań na 2021 r.). Zadaniem cyklicznym (realizowanym w I kwartale poszczególnych lat) również dotyczącym Szefa OC powiatu lub Wydziału Organizacyjnego Starostwa i Szefów OC gmin było prowadzenie we współpracy z organami nadzoru budowlanego weryfikacji istniejących budowli ochronnych, w zakresie stanu technicznego i możliwości ich wykorzystania w czasie zagrożenia (w planie działań na 2020 r.) oraz aktualizowanie ewidencji budynków ochronnych (w planach działań na lata 2020-2022). Podobna treść znalazła się w uzgadnianych przez Starostę planach działania w zakresie obrony cywilnej Miasta Zambrowa (jedynej spośród pięciu gmin Powiatu, na terenie której znajdują się budowle ochronne). W związku z uchyleniem ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[6] Plan działań w zakresie obrony cywilnej na 2023 r. nie był opracowywany, jak również nie otrzymano takich planów działań do uzgodnienia z gmin.

W wieloletnim planie działań Powiatu na lata 2021-2025 w zakresie obrony cywilnej[7] w odniesieniu do budowli ochronnych wskazano na aktualizację ewidencji obiektów budowlanych przeznaczonych do zbiorowej ochrony ludności, co było spójne z postanowieniami ww. rocznymi planami działań.

Starostwo w związku z powyższymi zapisami w planach działań otrzymywało corocznie z gmin (poza Miastem Zambrów) informacje o braku budowli ochronnych, zaś Miasto Zambrów przekazywało wykazy budowli ochronnych. Żadna z gmin nie planowała wydatkowania środków finansowych na budowle ochronne. Z wyjaśnień i informacji Burmistrza Miasta Zambrowa, wynika, że w styczniu 2020 r. przeprowadzono gruntowną weryfikację budowli ochronnych na terenie Miasta Zambrowa, zawężając wykaz tych budowli do 10 i wskazując, że ze względu na swój wiek, stan techniczny, brak danych dotyczących odporności oraz jakichkolwiek urządzeń filtrowentylacyjnych budowle te zostały przekwalifikowane na ukrycia do doraźnego przygotowania.

(akta kontroli str.184-263)

W okresie objętym kontrolą, na mocy porozumienia z 8 grudnia 2017 r. pomiędzy Starostą a Komendantem Powiatowym PSP w Zambrowie, Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego było prowadzone na bazie Stanowiska Kierowania PSP w Zambrowie w dni wolne od pracy i w dni robocze po godzinach urzędowania Starostwa.

(akta kontroli str. 3-49, 50-52, 66-68, 69-7169-113, 114-117, 184-263)

---

[5] Plan obrony cywilnej powiatu odnosił się do sporządzania rocznych planów działań.

[6] Dz.U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.); ustawa uchylona z dniem 22 kwietnia 2022 r.

[7] Wieloletni Plan Działania w Zakresie Obrony Cywilnej w Powiecie Zambrowskim na lata 2021-2025 zatwierdzony 1 grudnia 2020 r. (OR.5551.2.2020).

1.2. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 17 pozwoleń na budowę budynków użyteczności publicznej (głównie obiektów usługowo-handlowych) oraz sześć pozwoleń na budowę budynków wielorodzinnych, w tym trzy z podziemnymi parkingami).
Z analizy dokumentacji 10 pozwoleń na budowę wynika, że Starostwo weryfikowało wymagania dotyczące obrony cywilnej, jeśli wynikały one z dokumentów planistycznych. I tak:

- W przypadku czterech pozwoleń na budowę ich lokalizacja znajdowała się na działkach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, były to:
  - Budowa siedziby Gminy Zambrów oraz gminnego przedszkola Gminy Zambrów budowanych na terenie Zambrowa, gdzie obowiązywał plan miejscowy[8], w którym na temat obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej podano między innymi, że na etapie sporządzania projektów zagospodarowania przestrzennego terenu dla obiektów użyteczności publicznej i usługowych należy dokonać uzgodnienia z odpowiednim wydziałem urzędu wojewódzkiego w zakresie ukryć dla ludności. W przypadku obiektu projektowanego na jednorazowy pobyt więcej niż 15 osób ustala się obowiązek sporządzenia „Aneksu OC". W oby przypadkach Starostwo wezwało inwestora do uzupełnienie dokumentacji w tym zakresie. Inwestor budowy przedszkola przedstawił pismo Urzędu Miasta Zambrowa (ze stycznia 2020 r.) w którym stwierdzono: „...z uwagi na brak obowiązujących aktów prawnych dotyczących budowli ochronnych nie określa się wymagań w zakresie obrony cywilnej." (w dokumentacji projektowej budynku przedszkola zawarto aneks OC, w którym projektanci wskazali, że w obiekcie nie przewiduje się pomieszczeń na potrzeby OC ani funkcji ochronnych). W przypadku siedziby Gminy w piśmie z Urzędu Miasta Zambrowa (z sierpnia 2022 r.) wskazano na brak konieczności dodatkowych uzgodnień, co ujęto w uzupełnionej dokumentacji budowlanej. Budynek siedziby Gminy Zambrów o powierzchni całkowitej części nadziemnej 2 022,4 m^2 i 486,9 m^2 części podziemnej całkowicie zagłębionej w gruncie (o szacowanej ilość pracowników 124 osoby, bez uwzględnienia interesantów). Przeznaczenie pomieszczeń w piwnicy to magazyn sprzętu gospodarczego, mebli biurowych i pomieszczeń technicznych (przyłącza, węzeł cieplny i wentylatornia). Na parterze nad piwnicą zaprojektowano trzy stanowiska garażowe.
  - Budowa czterech budynków usługowo-handlowych parterowych o łącznej powierzchni całkowitej 9 501,36 m^2 na powierzchni 25 433 m^2 (centrum handlowe). W obowiązującym planie miejscowym[9] wskazano, że na etapie sporządzania planów zagospodarowania terenów dla obiektów użyteczności publicznej i usługowych, potrzeby w zakresie lokalizacji ukryć dla ludności, określa właściwy terenowy organ obrony cywilnej. Inwestor wezwany do uzupełnienia dokumentacji przedłożył pismo Urzędu Miasta Zambrowa (z października 2021 r.) informujące, że organ obrony cywilnej gminy nie wymaga w projektowanych budynkach ukryć dla ludności.
  - Budowa restauracji sieciowej o łącznej powierzchni 476,59 m^2 na działce o powierzchni 4 819,5 m^2. W obowiązującym planie miejscowym[10] w zakresie ukryć dla ludności wskazano jak w planie powyżej. Inwestor już na etapie składania dokumentacji projektowej dołączył pismo Urzędu Miasta Zambrowa (z listopada 2021 r.) o braku konieczności uzgodnień w zakresie obrony cywilnej.

  Burmistrz Zambrowa wyjaśnił, że: *1) Jako organ nie ma możliwości i narzędzi prawnych, aby nakładać czy egzekwować od inwestora obowiązku uwzględniania w projektach nowo wznoszonych obiektów miejsc ukrycia dla ludności mimo istnienia takiego zapisu w planie zagospodarowania przestrzennego. Zarówno Szef OC Kraju w swoich wytycznych z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego jak i Wojewoda Podlaski wydając Zarządzenie nr 7/2020 z dnia 19 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia wymagań obrony cywilnej oraz Zarządzenie nr 145/2022 z dnia 18 października 2022 r. w sprawie ustalenia*

[8] Uchwała nr 101/XX/04 Rady Miasta Zambrowa z dnia 25 maja 2004 r.
[9] Uchwałą nr 115/XXI/2020 Rady Miasta Zambrowa z 27 października 2020 r. zmieniono plan tego terenu wprowadzając wymagania w zakresie obrony cywilnej.
[10] Uchwała nr 150/XXVI/2021 Rady Miasta Zambrowa z 27 kwietnia 2021 r.

zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny, odnosząc się do zadań realizowanych przez wójtów, burmistrzów, inwestorów, posługuje się zwrotami: „należy się", „zaleca się", „powinno się", itp. nie wskazując konkretnej i szczegółowej podstawy prawnej. Gdyby rzeczywiście zadania te miały odzwierciedlenie w przepisach prawa miałyby zastosowanie zwroty jak np.: „nakazuję", „ma obowiązek wykonać", itp.

Tymczasem dla przykładu § 1 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego mówi: „Budowle ochronne dla ludności powinno się planować i realizować w ramach środków własnych inwestora (...)"

Jak można bez oparcia w przepisach rangi ustawowej zobowiązywać inwestora do ponoszenia kosztów związanych z planowaniem, projektowaniem czy wykonaniem budowli ochronnej. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu nadzorczym: nr PNK-I.4131.466.2012 Wojewody Łódzkiego z dnia 2 maja 2012 roku, który to w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdził: „W dniu 27 marca 2012 roku Rada Miasta Kutno podjęła uchwałę Nr XIX/191/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Łąkoszyńską, ul. Objazdową, torami PKP i wschodnią granicą planu przy ul. Staffa, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 24 kwietnia 2012 roku (znak sprawy: PNK-I. 4131.466.2012). Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Kutno podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 3 pkt 16 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850). Mianowicie zapis zamieszczony w § 38 pkt 1 uchwały Nr XIX/191/12 o treści: „konieczność uwzględnienia wymogów obrony cywilnej zgodnych z przepisami odrębnymi przy projektowaniu i realizacji nowej zabudowy, w tym uwzględnienia w podpiwniczeniach nowej zabudowy pomieszczeń o konstrukcji odpornej na zagruzowanie, z możliwością bezkolizyjnej i szybkiej ich adaptacji dla celów ochrony" zawarty w ramach ustaleń dotyczących zasad lokalizacji urządzeń obrony cywilnej, wykracza poza przyznaną Radzie Gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z § 3 pkt 16 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. do zakresu działania szefów obrony cywilnej na obszarze gmin należy opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej. Zdaniem organu nadzoru obowiązujące Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w § 3 wśród zadań z zakresu działania szefów obrony cywilnej nie wymienia budownictwa ochronnego. W obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zmianami[11]), która w art. 5 ust. 1 stwierdza, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Należy podkreślić, że żadne rozporządzenie nie określa tych wymagań. W tym kontekście za niewłaściwe należy uznać wprowadzenie w przedmiotowym planie miejscowym zapisu odnośnie „uwzględnienia w podpiwniczeniach nowej zabudowy pomieszczeń o konstrukcji odpornej na zagruzowanie, z możliwością bezkolizyjnej i szybkiej ich adaptacji dla celów ochrony", w sytuacji, gdy przepisy z zakresu planowania przestrzennego, ani inne przepisy określające zadania obrony cywilnej

[11] Aktualnie Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

tego nie wymagają. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji."
2) Urząd Miasta Zambrów informuje, że w polskim systemie prawnym od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego już pojęcia budowli ochronnych (schronu i ukrycia), zatem żaden podmiot nie jest zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia itp. „(...) jeśli chodzi o budowę schronów nie ma szczególnych regulacji prawnych w tym zakresie. Do lat 90. obowiązywały instrukcje budowlane Inspektoratu Obrony Cywilnej Kraju oraz zarządzenia Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, w których to przepisach występowała definicja schronu. Aktualnie jedynym aktem urzędowym, który określa wymagania techniczne dla schronów i ukryć są „Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne" stanowiące załącznik nr 1 do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. To obszerny 62 stronicowy dokument. To nie twarde prawo, ale tylko sugestia, jak powinny wyglądać schrony. Nie ma obowiązku stosowania się do tego dokumentu. W lipcu 2016 r. wprawdzie upubliczniono projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji, ale zakończyło się tylko na projekcie – wskazuje Franciszek Krynojewski. Co istotne, wymagania te nie stanowią przepisów powszechnie obowiązujących. Definicji schronu, ani ukrycia nie ma w przepisach rangi ustawowej, czy też rozporządzenie – podkreśla Maciej Obrębski, adwokat, partner w kancelarii Obrębski Adwokaci i Radcowie."[12] „Ostatnim aktem prawnym, w którym poruszono problematykę schronów było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, wydane na podstawie art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 140 powołanej wyżej ustawy został jednak uchylony na podstawie art. 1 pkt 63 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw i utracił moc z dniem 1 lipca 2004 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej wskazywało, że przygotowanie budowli ochronnych należy do terenowych organów obrony cywilnej. W § 11-14 rozporządzenie to stwierdzało, że budowle ochronne przygotowuje się w okresie pokoju i w czasie wojny, jako schrony lub ukrycia, stanowiące budowle wolno stojące lub integralną część nowo wznoszonych, rozbudowywanych i przebudowywanych obiektów budowlanych. Rozporządzenie to stanowiło zatem jedynie ogólnie o celu, w jakim przygotowuje się budowle ochronne. Ponadto rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej w § 5 ust. 1 pkt 11 wskazywało szefów obrony cywilnej województw jako odpowiedzialnych za przygotowywanie i zapewnienie funkcjonowania budowli ochronnych na administrowanym przez siebie terenie. Obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin w § 3 wśród zadań z zakresu działania szefów obrony cywilnej nie wymienia już budownictwa ochronnego.

Dodatkowo na podstawie obwieszczenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r., z dniem 30 marca 2001 r. utraciły moc także: zarządzenie nr 15 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 3 listopada 1986 r. w sprawie zasad wykorzystywania i eksploatacji budowli

---

[12] (źródło: https://www.prawo.pl/samorzad/schron-na-prywatnej-dzialace-brakuje przepisow,516647.html, serwis Prawo.pl, autor: Robert Horbaczewski, dnia 09.08.2022 r.).

ochronnych, zmienione zarządzeniem nr 6 z dnia 26 listopada 1990 r. określającym "Zasady modernizacji budowli ochronnych" oraz zarządzenie nr 16 Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 12 grudnia 1986 r. w sprawie zasad planowania przygotowania budowli ochronnych.

Po uchyleniu powyższych przepisów nie wprowadzono żadnych innych unormowań określających tryb, zasady budowy oraz utrzymania budownictwa ochronnego. W obecnym stanie prawnym jedyne regulacje dotyczące zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych zawarte zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – dalej pr. bud., która w art. 5 ust. 1 pkt 6 pr. bud. stwierdza, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej. Wskazać jednak należy, że żadne rozporządzenie nie określa tych wymagań.

Można zatem przyjąć, że obecnie budowlami ochronnymi zajmują się ich właściciele, przy czym brak jest przepisów o sposobie użytkowania, wykorzystania oraz finansowania tych budowli. Obiekty te mogą być jednak objęte ochroną konserwatorską." (odpowiedź Pani Martyny Sługockiej udzielona 28 września 2016 na pytanie zawarte w Internetowym Systemie Prawnym LEX https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/621519332/czy-istnieja-przepisy-szczegolowe-wymagania-techniczne-dla-schronow-jako-obiektow-obronnych-dla...?keyword=schrony&cm=SREST)

Ponadto wytyczne wydane przez Wojewodę Podlaskiego jak i Szefa OC Kraju budzą szereg wątpliwości natury prawnej:

- *Wytyczne Wojewody Podlaskiego w zakresie przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny stanowiące załącznik Zarządzenia nr 145/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 18 października 2022 r. w sprawie ustalenia zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny: „Pkt 32 Ze względu na brak aktualnych norm prawnych dotyczących budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania należy korzystać pomocniczo z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego."*

  W jaki sposób na podstawie ww. zapisów wójt, burmistrz może nakazać inwestorowi podjęcie konkretnych działań, skoro sam Wojewoda wskazuje, że nie ma aktualnych norm prawnych.

- *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego zawierają również szereg nieścisłości: „§ 14 Na podstawie § 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. poz. 850), szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nadzoruje i kontroluje zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy" – w cytowanym przez Szefa OC Kraju paragrafie rozporządzenia nie ma mowy o budowlach ochronnych. Jest to nadinterpretacja i pobożne życzenie Szefa OC Kraju. Zadania Szefa OC gminy zawarte są w § 3 cytowanego rozporządzenia. Wśród nałożonych zadań nie wymienia się zadań związanych z budownictwem ochronnym. „§ 42 Szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) uzgadnia z nadzorowanym przez niego gminnym organem architektoniczno-budowlanym właściwym w sprawach wydawania pozwoleń na budowę sposób informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych." – wójt, burmistrz nie wydaje pozwoleń na budowę ani nie ma nadzorowanego w tym zakresie organu. „§ 59 Szef obrony cywilnej gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) uzgadnia z nadzorowanym przez niego gminnym organem właściwym w sprawach wydawania pozwoleń na rozbiórkę lub*

przebudowę sposób informowania o wydanych pozwoleniach na rozbiórkę lub przebudowę konstrukcji nośnych budowli ochronnych i budynków, w których znajdują się budowle ochronne." – zadanie realizowane przez starostę, a nie wójta, burmistrza.

Jak więc widać brak unormowania omawianej problematyki w przepisach rangi ustawy czy rozporządzeń budzi szereg wątpliwości, nadinterpretacji, niedomówień i domysłów. Trudno budować zaufanie inwestorów do przedstawicieli administracji samorządowej i zachęcać ich do inwestowania w budownictwo ochronne, gdy sama musi działać na podstawie niejasnych czy nawet nieaktualnych przepisów spowodowanych wieloletnimi zaniedbaniami poszczególnych rządów. Sytuacja w Ukrainie i działania wojenne, które tam trwają nie skłoniły rządzących do przyspieszenia prac nad przepisami dotyczącymi budownictwa ochronnego ani nie wprowadziły żadnych programów finansujących i wspomagających samorządy czy inwestorów w tym zakresie.

W 2016 r. Urząd Miasta Zambrów otrzymał do konsultacji m.in. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie oraz warunki eksploatacji. Wnieśliśmy już wtedy szereg zastrzeżeń do tych projektów. Od tego czasu nie uczestniczymy w pracach nad nowymi przepisami. Można się tylko obawiać, że w chwili, gdy już taki akt prawny się ukaże cały ciężar finansowy oraz odpowiedzialność spadnie na lokalne samorządy.

(akta kontroli str. 184-263)

- W przypadku pozostałych sześciu pozwoleń na budowę, w tym trzech dotyczących budynków wielorodzinnych z parkingami podziemnymi o powierzchniach odpowiednio: 861,2 m², 861,4 m² i 2 838,5 m² nie egzekwowano od wnioskodawców spełnienia warunków funkcji ochronnych obiektów. Wszystkie te projekty zostały sporządzone na podstawie postanowień decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te, zostały wydane przez organy gmin i w żadnej z nich nie wskazano uwzględnienia funkcji ochronnych.

Starostwo nie dysponuje danymi na temat konstrukcji ww. obiektów i ich wytrzymałości, bowiem po zmianach Prawa budowlanego od 19 września 2020 r.[13] przedkładana do organu administracji architektoniczno-budowlanej dokumentacja budowlana zawiera m.in. projekt architektoniczno-budowlany i projekt zagospodarowania działki lub terenu, bez projektu technicznego. Tak więc projekt techniczny (zawierający dane na temat konstrukcji obiektu, w tym obliczenia obciążeniowe konstrukcji) nie podlega ocenie organu architektoniczno-budowlanego, a organ ten nie dysponuje danymi na ten temat.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa podał, *że niewątpliwie potrzebne jest określenie w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględnione na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych. Przepisy powinny określać jakie kategorie obiektów budowlanych muszą być dostosowane do potrzeb obrony cywilnej oraz w jaki sposób ma być zrealizowane to dostosowanie. Regulacje tych kwestii mogłyby być zaimplementowane do istniejącego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie bądź też określone w odrębnym rozporządzeniu, co ułatwiłoby ich weryfikację. Naczelnik podał również, że jego zdaniem regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane nie jest wystarczająca do egzekwowania od uczestników procesu budowlanego uwzględniania funkcji ochronnych obiektów budowlanych, ponieważ obowiązujące przepisy nie określają, które obiekty i w jaki sposób powinny zapewnić funkcje ochronne.*

(akta kontroli str. 148-150, 151-180, 181-182)

1.3. Jak podano w pkt. 1.1. w Starostwie został opracowany i był aktualizowany Plan Obrony Cywilnej Powiatu Zambrowskiego zatwierdzony przez Starostę 2 sierpnia 2013 r. Plan ten zawierał punkt dotyczący budowli ochronnych: „Przygotowanie i organizacja budowli ochronnych", gdzie w formie tabelarycznej przedstawiono dane o Budowlach ochronnych, a ten fragment Planu zaktualizowano 7 lipca 2016 r. w związku z przekwalifikowaniem

[13] Ustaw z dnia 20 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471, ze zm.) – art. 33 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego.

jednego z obiektów ze schronu na ukrycie na podstawie informacji z Urzędu Miasta Zambrowa (dotyczyło to budynku przeznaczonego na szkołę). Było to efektem przeglądu stanu technicznego tych obiektów przeprowadzonego w 2015 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Zambrowie przy udziale przedstawiciela Urzędu Miasta Zambrowa odpowiedzialnego w tym czasie za budowle ochronne. Wg tych danych na terenie powiatu znajdowało się siedem schronów o pojemności 367 osób i sześć ukryć o łącznej pojemności 1045 osób (dla ok. 3,3% mieszkańców powiatu)[14]. W przypadku sześciu z tych schronów i jednego ukrycia sklasyfikowano je jako wymagające remontu, zaś jeden schron i pozostałe ukrycia sklasyfikowano jako wymagające modernizacji. W przypadku wszystkich, zarówno schronów jaki i ukryć podano, że są konstrukcji żelbetowo-murowanej, o odporności konstrukcyjnej od 0,02 do 0,05 Mpa i znajdują się w podpiwniczeniu. Sześć schronów i cztery ukrycia należało do wspólnot mieszkaniowych, zaś w przypadku jednego schronu i dwóch ukryć podano, że jest to własność „państwowa". (akta kontroli str. 69-71, 184-263)

1.4. Jak wskazano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego w Planie Obrony Cywilnej znajdowały się postanowienia o corocznym sporządzaniu planu działań oraz weryfikacji gminnych planów działań. W sporządzanych lub zatwierdzanych planach na lata 2020-2022 znajdowały się przytoczone wcześniej postanowienia dotyczące budowli ochronnych. W ramach tych działań Starostwo otrzymywało zaktualizowany wykaz budowli ochronnych na terenie miasta Zambrowa (pozostałe gminy z terenu powiatu informowały Starostwo o braku budowli ochronnych na swoim terenie). Wykaz ten w okresie objętym kontrolą nie uległ zmianie. Obejmował bowiem 10 miejsc ukrycia (określonych jako wytypowane do doraźnego przygotowania) o łącznej pojemności 912 osób tj. około 2,1% mieszkańców powiatu[15]. Osiem z tych obiektów było wybudowanych w latach 1955-1958 i sześć z nich to piwnice lokatorskie (administrowane przez wspólnoty mieszkaniowe) o szacowanej pojemności od 36 do 85 osób, jedno to pomieszczenia użytkowe w budynku zajmowanym na potrzeby przedszkola miejskiego (o szacowanej pojemności 43 osób) oraz szatnie i magazyny w budynku zajmowanym na potrzeby szkoły (o pojemności 150 osób). Kolejne ukrycie to pomieszczenia użytkowe spółdzielni mieszkaniowej z 1992 r. (o szacowanej pojemności 50 osób) oraz piwnice lokatorskie w budynku wielorodzinnym z 1999 r. o pojemności 310 osób (administrowana przez wspólnotę mieszkaniową).

Powyższe dane różniły się od danych zawartych w Planie Obrony Cywilnej (wykazanych wg stanu na 2016 r.), co do liczby budowli ochronnych (13 wobec 10) i ich rodzajów (7 klasyfikowanych jako schrony i 6 jako ukrycia wobec 10 ukryć wykazywanych w latach 2020-2023). Wynikało to z weryfikacji przez Urząd Miasta Zambrowa budowli ochronnych w okresie listopad 2019 – styczeń 2020 r.: przeprowadzono wówczas przegląd ośmiu z tych budowli pochodzących z lat 50-tych ubiegłego wieku, pozyskano (ze Starostwa Powiatowego) informację na temat pięciu budynków wielorodzinnych przy ul. Pułaskiego (wybudowanych w latach 90-tych ubiegłego wieku) w zakresie przewidzianych ukryć dla ludności (tylko w dokumentacji jednego z tych budynków znajdowały się zapisy o możliwości przystosowania go na ukrycie dla ludności) oraz wystąpiono do dwóch podmiotów o weryfikację dwóch pozostałych budowli ochronnych przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w zakresie spełniania przez nie funkcji ochronnych. W przypadku pierwszej nieruchomości właściciel poinformował Urząd Miasta, że po wielokrotnych modernizacjach obiektu utracił on funkcje ochronne, zaś właściciel drugiego obiektu nie udzielił Urzędowi żadnych informacji. W efekcie tych działań zmniejszeniu uległa ilość wykazywanych obiektów ochronnych, a ze względu na zły stan budowli ochronnych przekwalifikowano je na ukrycia do doraźnego przygotowania, o czym poinformowano Starostę Zambrowskiego. (akta kontroli str. 69-71, 114-117, 184-263, 275)

1.5. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie projektowało ani nie budowało budynków użyteczności publicznej. Natomiast zagadnienia dotyczące realizowanych na terenie powiatu obiektów użyteczności publicznej zostały opisane w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 183)

---

[14] Wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. na terenie powiatu mieszkało 42 724 osoby.
[15] Patrz przypis 14.

1.6. Żadna z gmin Powiatu, jak również Starostwo nie przeznaczało środków na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie budowli ochronnych[16]. Jak podano w pkt. 1.3. i pkt 3.1. niniejszego wystąpienia spośród 10 wykazywanych w sprawozdaniach budowli ochronnych (jako ukrycia do doraźnego przygotowania) na terenie Powiatu (a praktycznie jedynie na terenie Miasta Zambrowa), siedem obiektów należało do wspólnot mieszkaniowych, jeden obiekt do Urzędu Miasta Zambrowa, jeden do podmiotu prywatnego, zaś tylko jeden należał do Starostwa Powiatowego (budynek I LO w Zambrowie). Jak podał Dyrektor I LO w Zambrowie *w polskim systemie prawnym od 1 lipca 2004 r. zgodnie z uchylonym art. 1 ustawy z dnia 29 października 2003 r. (Dz. U. nr 93 poz. 429) o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej nie ma zdefiniowanego pojęcia budynków ochronnych (schrony i ukrycia), zatem żaden podmiot nie jest zobowiązany do ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia. Po utracie mocy prawnej wymienionych przepisów nie wprowadzono żadnych innych określających tryb, zasady budowy oraz utrzymania budowli ochronnych.*

Pomieszczenia w ochronne w I LO w Zambrowie, poza utratą funkcji schronu (głównie brak wyjść ewakuacyjnych – zasypanych podczas budowy sali gimnastycznej w 2009 r., grodzi hermetycznych jak również systemów wentylacji) są utrzymywane tak jak pozostałe pomieszczenia w szkole. Wyjaśnienia Starosty dotyczące obiektów ochronnych na terenie Powiatu podano w pkt. 1.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 114-117, 275, 276, 282-285)

1.7. Starosta Zambrowski wskazał, że: *w mojej ocenie występujące problemy lub trudności o charakterze prawnym lub finansowym związane z realizacją zadań w ramach obrony cywilnej dotyczące budowli ochronnych to: brak uregulowania budowli ochronnych w przepisach powszechnie obowiązujących oraz brak środków finansowych na budowę lub utrzymanie budowli ochronnych. Obecnie, tj. po uchyleniu przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w Starostwie zadania z zakresu obrony cywilnej są realizowane na podstawie przepisów ustawy o obronie ojczyzny i aktów prawnych wydanych na jej podstawie, w szczególności zarządzenia nr 180/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie wykonywania zadań obronnych w 2023 roku, a także z zakresu planowania cywilnego, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Powyższe akty prawne, w tym zarządzenie Wojewody Podlaskiego, nie wskazują zadań obrony cywilnej dotyczących budowli ochronnych.*

(akta kontroli str. 282-285)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo zapewniło warunki do realizacji zadań dotyczących budownictwa ochronnego, jak również weryfikowało dokumentację dotyczącą budowy budynków użyteczności publicznej m.in. w zakresie zapewnienia wymagań OC. Jednak z uwagi na brak regulacji prawnych dotyczących budownictwa ochronnego i jego finansowania działania te nie były skuteczne i nie miały wpływu na możliwość poprawy stanu istniejących obiektów jak i powstawania nowych.

OBSZAR

2. Zapewnienie wystarczające liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowania się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.

Opis stanu faktycznego

2.1. Jak podano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego zadania centrum zarządzania kryzysowego są realizowane w siedzibie Starostwa (w godzinach pracy), zaś

[16] W latach 2020-2022, jak i w 2023 roku Starostwo nie planowało wydatków dotyczących obrony cywilnej i w okresie tym (2020 – I półrocze 2023 r.) nie wydatkowało na to środków.

poza godzinami pracy jest to realizowane przez jednostkę Powiatową PSP na podstawie porozumienia z 8 grudnia 2017 r.

Starostwo dysponuje aktualnym (opracowanym w 2021 r. i zatwierdzonym przez Wojewodę Podlaskiego) Planem Operacyjnym Funkcjonowania Powiatu Zambrowskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny[17]. W dokumencie tym ujęto zadania związane z budowlami ochronnymi (m.in. sprawdzenie stanu technicznego i usuniecie stwierdzonych nieprawidłowości) jak również zadania związane z zaopatrzeniem ludności w niezbędne środki (żywność, wodę, środki czystości, leki – ze wskazaniem miejsc ich pozyskania), wskazując, że realizacja tych zadań nastąpi w przypadku wystąpienia zagrożeń.

Ponadto w ramach oceny stanu przygotowań OC w gminach Starostwo otrzymywało z poszczególnych gmin informacje obejmujące m.in. oprócz budowli ochronnych dane na temat ewakuacji, posiadanego sprzętu i środków technicznych, ochrony płodów rolnych, zwierząt gospodarskich, produktów żywnościowych, ujęć wody wymagających ochrony na wypadek zagrożeń, jak również informacje o zaopatrzeniu mieszkańców w wodę pitną.

W Planie tym wskazany został obiekt do realizacji zdań Powiatu podczas wystąpienia sytuacji zagrożenia. W budynku tym znajdują się również pomieszczenia ochronne zakwalifikowane obecnie jako ukrycia do doraźnego przygotowania (w latach wcześniejszych klasyfikowane jako schron), gdyż nie posiadają obecnie wyjść ewakuacyjnych, drzwi hermetycznych ani systemów wentylacji. Ich stan techniczny jest taki sam, jak całego tego obiektu. (akta kontroli str. 275, 286)

2.2. Na terenie Powiatu, wg aktualnej ewidencji znajduje się 10 obiektów sklasyfikowanych jako ukrycia do doraźnego przygotowania (wszystkie na terenie Miasta Zambrowa) i mające zapewnić ukrycie dla 912 mieszkańców tj. 2,1% ludności Powiatu (42 724).
(akta kontroli str. 114-117)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie Powiatu Zambrowskiego istniejące budowle ochronne (sklasyfikowane jako ukrycia do doraźnego przygotowania) zapewniają miejsce schronienia zaledwie dla 2.1% populacji Powiatu, przy czym z uwagi na ich obecny stan techniczny, jak i wyposażenie w takich obiektach możliwy jest tylko krótkotrwały pobyt ludności, co wynika głównie z zaniedbań z lat wcześniejszych (poprzedzających utworzenie Powiatu). Natomiast Starostwo posiada opracowane procedury w zakresie zapewnienia miejsc schronienia mieszkańcom, jak i ich zaopatrzenia w niezbędne środki na czas wystąpienia zagrożeń.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Jak podano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego w planach działań Starostwa i gmin z jego obszaru znajdowały się zadania dotyczące aktualizacji stanu budowli ochronnych. W latach 2020-2022 Starostwo corocznie otrzymywało z gmin informacje o budowlach ochronnych. Dane te były agregowane i przekazywane do Wojewody Podlaskiego w zestawieniach zgodnych ze wzorem wynikającym z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju (SOCK) z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

Dane podawano zgodnie z informacjami otrzymanymi z gmin. Jak wskazano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego dane na temat budowli ochronnych pochodziły wyłącznie z Miasta Zambrowa (pozostałe gminy przekazywały informacje o braku budowli ochronnych).

[17] Dokument o klauzuli „Zastrzeżone".

W Starostwie prowadzono zestawienie budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania (wszystkie znajdowały się na terenie Miasta Zambrów). Jak podano w pkt. 1.1. i pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego od 2020 r. zakres danych wykazywanych w tej ewidencji nie zmienił się. Obejmował on łącznie 10 budowli zakwalifikowanych jako ukrycia do doraźnego przygotowania, ze stanem przygotowań określonym jako „wytypowane". Osiem z obiektów pochodziło z lat 1955-1958, w tym sześć było piwnicami budynków wielorodzinnych, wykorzystywanych jako piwnice lokatorskie należące do wspólnot mieszkaniowych. W przypadku dwóch obiektów były to: [1] część piwnicy budynku przedszkola należącego do Miasta Zambrowa; [2] część pomieszczeń piwnicy budynku szkoły średniej należącego do Starostwa. Kolejne miejsca schronienia stanowiły pomieszczenia w budynku z 1992 roku (należące do podmiotu prywatnego) oraz piwnice i garaże w budynku wielorodzinnym z 1999 r. (należącym do wspólnoty mieszkaniowej). W ewidencji zaznaczono, że wszystkie obiekty są przeznaczone dla mieszkańców. W zakresie wytrzymałości (MPa) w przypadku wszystkich 10 obiektów odnotowano brak danych. Wskazano też, że żaden z tych obiektów nie był modernizowany. W ewidencji pojemność tych obiektów określono na łącznie 912 osób, tj. 2,1% ludności powiatu. (akta kontroli str. 114-117, 184-263)

Starosta odnosząc się do zapewnienia budowli ochronnych dla 25% mieszkańców Powiatu podał, *że Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju nie mają umocowania w aktach prawnych oraz nie uwzględniają skromnych budżetów gmin, które miałyby zapewnić budowle ochronne dla 25% mieszkańców. Gminy nie otrzymują żadnego wsparcia finansowego z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego ani innych instytucji, przeznaczonego na ten cel. Nadmieniam również, że powiaty utworzone zostały 25 lat temu, a istniejące budowle ochronne wybudowane zostały w latach 50-tych. Zaniedbania w konserwacji, utrzymaniu i zabezpieczaniu tych budowli nastąpiły już lata temu, przez co obecnie budowle ochronne dla ludności nie spełniają żadnych kryteriów i wymagań co do tego typu miejsc i nie nadają się do użytkowania.* (akta kontroli str. 282-285)

Burmistrz Zambrowa odnosząc się do stanu technicznego budowli ochronnych podał, *że większość budowli ochronnych znajdujących się na terenie miasta Zambrów pochodzi z lat 50-tych ubiegłego stulecia. Ich wiek, stan techniczny oraz brak jakiegokolwiek wyposażenia powoduje, że nie spełniają one wymogów mogących je kwalifikować jako schrony czy ukrycia. Dlatego też zostały przekwalifikowane na ukrycia do doraźnego przygotowania o czym poinformowano Starostę Zambrowskiego w styczniu 2020 roku.* (akta kontroli str. 184-263)

3.2. Przeprowadzone podczas niniejszej kontroli oględziny dziewięciu z 10 obiektów (poza obiektem należącym do pomiotu prywatnego), wykazały, że żadne z pomieszczeń nie posiadało instalacji do filtrowania powietrza, instalacji wentylacyjnych poza grawitacyjną, zbiorników na wodę, ponadto:

- Z siedmiu obiektów zlokalizowanych w centrum Zambrowa (w budynkach wielorodzinnych z lat 50 ubiegłego wieku), poza budynkiem Przedszkola Nr 1 pozostałe sześć obiektów było w złym stanie technicznym. Miały zdewastowane węzły sanitarne, powłoki malarskie, tynki. Wyjścia awaryjne były niedrożne lub zlikwidowane. Wszystkie posiadały podwójne drzwi hermetyczne jednak uszczelki w nich były sparciałe z ubytkami lub zamalowane. W trzech z tych pomieszczeń całą dostępną powierzchnię zajmowały komórki lokatorskie. Pomieszczenia przedszkola (w piwnicy) były w dobrym stanie technicznych, miały sprawne węzły sanitarne, dostęp do bieżącej wody i ogrzewane. Drożne było również wyjście awaryjne oraz zachowane zostały kanały dwóch czerpni powietrza. Pomieszczenia te nie były natomiast zabezpieczone parą drzwi hermetycznych, a jedynie pojedynczymi drzwiami stalowymi bez przedsionka.
- W przypadku budynku Liceum przy ul. Konopnickiej, pomieszczenia ochronne były w dobrym stanie technicznym (wykorzystywane jako pomieszczenia gospodarcze i magazynowe), że sprawnymi węzłami sanitarnymi i ogrzewaniem. Zlikwidowane zostały natomiast wyjścia awaryjne, a dostęp do pomieszczeń był zapewniony przez przedsionki bez drzwi stalowych.
- W przypadku budowli ochronnej zlokalizowanej w Zambrowie przy ul. Kazimierza Pułaskiego w budynku wielorodzinnym z 1999 r. jest to budynek wielorodzinny,

z podpiwniczeniem zagłębionym na ok. 1/3 w gruncie. Wzdłuż ściany frontowej pojedyncze garaże (3-4 pomiędzy poszczególnymi klatkami) z drzwiami blaszanymi, w szczycie budynku lokal usługowy, zaś od tyłu piwnice lokatorskie z otworami okiennymi. Z dokumentacji projektowej tego budynku (tzw. Aneksu OC opracowanego na podstawie „Szczegółowych zasad projektowania i wykonywania ukryć typu II" wydanych w 1985 r. przez Ministerstwo Przemysłu i Materiałów Budowlanych – Departament Obrony) budynek został opisany jako ukrycie typu II – zabezpieczające przed opadem promieniotwórczym przewidziane dla 310 osób i zlokalizowane w podpiwniczeniu budynku mieszkalnego, z: komórkami lokatorskimi, pomieszczeniami technicznymi, garażami i pomieszczeniami handlowo-usługowymi z przebiegającymi przewodami instalacji wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, elektrycznej i centralnego ogrzewania. W dokumentacji tej wskazano zakres prac i czynności przystosowujących piwnice na potrzeby ukrycia typu II, takie jak: uprzątnięcie wnętrza, wyburzenie zbędnych ścian, zamurowanie zbędnych otworów (szczególnie okien), obsypanie ścian zewnętrznych wałem ziemi do wysokości górnej płyty stropu lub obłożenie workami z piaskiem, usunięcie materiałów łatwopalnych, uszczelnienie ukrycia, wyposażenie pomieszczeń. (akta kontroli str. 184-263, 264-274)

3.3. Jak wspomniano w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego Starostwo otrzymywało w latach 2021-2022 (za lata 2020-2021) z poszczególnych gmin Powiatu oceny przygotowań obrony cywilnej. Na podstawie tych danych sporządzano powiatowe oceny stanu przygotowań obrony cywilnej, które przekazywano Wojewodzie Podlaskiemu. Informacje te obejmowały również budownictwo ochronne i informacje o jego finansowaniu. Dane powiatowe były zgodne z danymi otrzymywanymi z poszczególnych gmin.
(akta kontroli str. 275)

3.4. Z danych Państwowej Straży Pożarnej (dalej PSP[18] wynika, że na terenie Powiatu wskazano 137 obiektów (głównie na terenie Miasta i Gminy Zambrowa – 133), z których siedem sklasyfikowano jako ukrycia, zaś pozostałe 130 jako miejsca doraźnego schronienia wskazane głównie w lokalizacjach zabudowy wielorodzinnej. Spośród 10 obiektów ochronnych figurujących w ewidencji Starostwa, wszystkie były również ujęte w ww. ewidencji PSP. Siedem z nich zaklasyfikowano jako ukrycia (tj. wszystkie ukrycia wykazywane przez PSP) zaś trzy jako miejsca doraźnego schronienia tj. zlokalizowane w piwnicy Przedszkola nr 1 przy ul Sadowej, w piwnicy Liceum przy ul. M. Konopnickiej oraz w budynku wielorodzinnym przy ul. Kazimierza Puławskiego. Jak podano wyżej, dwa pierwsze pomieszczenia były w najlepszym stanie technicznym z działającymi węzłami sanitarnymi, lecz nie miały podwójnych drzwi, w tym hermetycznych, natomiast budynek wielorodzinny wymagał wielu prac adaptacyjnych. Zarówno Starosta jak i Burmistrz Zambrowa podali w wyjaśnieniach, że przedstawiciele obu Urzędów nie uczestniczyli w procesie kwalifikowania obiektów ochronnych przez PSP. (akta kontroli str. 114-117, 184-263)

3.5. Problematyka budowli ochronnych była przedmiotem posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Zambrowie 19 października 2022 r. W posiedzeniu uczestniczyły władze gmin z terenu powiatu, jak również Komendant PSP. Na posiedzeniu wskazano m.in., że podane w ewidencji budowle ochronne w blokach mieszkalnych z lat 50-60 ubiegłego wieku nie spełniają warunków do ukrycia ludności. Przedstawiciele gmin zaproponowali, że dokonają przeglądów piwnic w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych lub pomieszczeń w budynkach szkół. Natomiast przedstawiciel PSP podał, że otrzymał polecenie od Komendanta Wojewódzkiego o dokonanie przeglądu schronów/ukryć i ocenę czy spełniają wymogi do doraźnego przebywania ludności z terenu powiatu. Efekty działań PSP podano powyżej. Natomiast wg stanu na 25 kwietnia 2023 r. ilość wykazywanych przez gminy i Starostwo obiektów nie uległa zmianie[19]. (akta kontroli str. 135-147, 278-281)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

[18](https://strazpozarna.maps.arcgis.com/apps/instant/nearby/index.html?appid=ec00a2b879424296b6dcc400393c6c1e&find=ulica%2520Genera%25C5%2582a%2520J%25C3%25B3zefa%2520Bema%25207%252C%252018-300%252C%2520Zambr%25C3%25B3w%252C%2520Zambrowski%252C%2520Podlaskie&sliderDistance=2000).

[19] Według danych zbieranych podczas ćwiczeń OC „Podlasie-23".

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo realizowało zadania w zakresie przygotowania budowli ochronnych oraz ich ewidencji. Jednak stan większości z tych budowli nie spełniał warunków do ukrycia ludności, co wynikało głównie z wieloletnich zaniedbań w tym zakresie, w tym zajęcia części z tych obiektów na piwnice lokatorskie

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, 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 Białymstoku. 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.

Białystok, 29 września 2023 r.

Kontroler

Wojciech Olszewski
doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Tołwiński
/podpisano elektronicznie/