



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.006.03.2023

Wojciech Karol Iwaszkiewicz
Burmistrz Giżycka
Urząd Miejski w Giżycku
al. 1 Maja 14
11-500 Giżycko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/061 - „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”.

Burmistrz
28.07.2023
URZĄD MIEJSKI
w Giżycku
2023 -07- 28
10028
PBN
2023231
Płone
20230131
Urząd Miejski w Olsztynie

Pok
2023-07-11
Poczekaj

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Giżycku, al. 1 Maja 14, 11-500 Giżycko (dalej: Urząd lub Gmina Miejska Giżycko).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Iwaszkiewicz, Burmistrz Giżycka (dalej: Burmistrz), od 8 grudnia 2014 r.
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 29 czerwca 2023 r., tj. zakończenia czynności kontrolnych w jednostce) 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 Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/62/2023 z 19 kwietnia 2023 r., 2. Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/63/2023 z 19 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz Giżycka, będący do 22 kwietnia 2022 r. Szefem Obrony Cywilnej Miasta Giżycko³, nie w pełni rzetelnie wykonywał zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom miasta miejsc schronienia i ukrycia. W ograniczonym zakresie w latach 2020 – 2022 realizował działania, które pozwoliłyby zapewnić odpowiednią liczbę miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, przynajmniej na poziomie 25% ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta Giżycko, co wynikało z wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego (dalej: wytyczne SOC).

Nie prowadzono ponadto prawidłowo ewidencji ukryć oraz kart ewidencyjnych budowli ochronnych. Nie zadbano też o prawidłowy stan techniczny istniejących budowli ochronnych stanowiących własność Gminy Miejskiej w Giżycku. W 2019 r. przeprowadzono wprawdzie przeglądy okresowe obiektów (miejsc schronienia), które

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

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

³ Od 23 kwietnia 2022 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 655, ze zm.), utraciły moc obowiązującą regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej.

wykazały m.in., że stan techniczny czterech obiektów stanowiących własność Gminy Miejskiej w Giżycku uniemożliwiał wykorzystanie ich do celów pierwotnie założonych, tj. m.in. do ochrony osób, urządzeń i innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, katastrof ekologicznych i przemysłowych. Mimo to, w latach 2020-2023 (do 19 maja) nie podjęto skutecznych działań zmierzających do wykonania zaleceń określonych w protokołach przeglądów okresowych. W ww. okresie nie realizowano zatem rzetelnie obowiązku określonego w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. W badanym okresie nie zamieszczano również informacji o wykazie budowli ochronnych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, mimo że dane w tym zakresie stanowiły informację publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵ zaś do 22 kwietnia 2022 r. było to także zalecenie zawarte w wytycznych SOC.

W latach 2020 - 2022 (do 22 kwietnia) należycie wywiązywano się natomiast z corocznego obowiązku sporządzania oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Oceny te przesyłano drogą elektroniczną do Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego za pośrednictwem Starostwa Powiatowego w Giżycku do 15 lutego każdego roku.

Należy jednak zauważyć, że wpływ na zakres działań podejmowanych w badanym okresie miał fakt uchylecia z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów prawa powszechnie obowiązujących związanych z obroną cywilną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną przypisane były Pełnomocnikowi Burmistrza ds. obronnych, zarządzania kryzysowego i ochrony informacji niejawnych⁷ (dalej: Pełnomocnik). Zgodnie z obowiązującym w tym czasie Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸ oraz zakresem czynności Pełnomocnika z dnia 6 lutego 2019 r. do jego obowiązków należało m.in. w zakresie:

- zarządzania kryzysowego:
 - realizacja zadań dotyczących planowania cywilnego, w tym: opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz realizacja jego postanowień,
 - współpraca ze służbami porządkowymi i ratowniczymi,
 - organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń,
 - zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
 - organizowanie i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej,
- spraw obronnych i obrony cywilnej:
 - opracowywanie planów obrony cywilnej,

⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 682.

⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

⁶ 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.

⁷ Zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Giżycku od 1 lutego 2019 r.

⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Giżycku (zarządzenie nr 287/2020 Burmistrza Miasta Giżycko w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Giżycku, zarządzenie nr 948/2022 Burmistrza Miasta Giżycko z 12 lipca 2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Giżycku).

- przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania o zagrożeniach,
- przygotowanie ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny i zagrożeń w czasie pokoju,
- uwzględnianie postulatów dotyczących obrony cywilnej przekazywanych przez Szefa Obrony Cywilnej lub terenowe organy obrony cywilnej,
- opracowywanie informacji i sprawozdań dotyczących obronności.

Z dniem 16 września 2019 r. Burmistrz powierzył także Pełnomocnikowi obowiązki nadzoru nad budowlami ochronnymi, tj.: czterema miejscami ukrycia w obiektach budowlanych stanowiących własność Gminy Miejskiej Giżycko⁹ oraz jednym obiekcie niebędącym własnością gminy¹⁰. Pismem tym Burmistrz zobowiązał Pełnomocnika do przeprowadzenia nadzoru budowlanego, utrzymywania obiektów w dobrym stanie technicznym oraz utrzymywania ich w czystości.

Powierzone Pełnomocnikowi ww. zadania wpisywały się: w § 35 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. oraz w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹.

W Urzędzie po 22 kwietnia 2022 r., tj. po uchyleniu przepisów o obronie cywilnej zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹², w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz zakresie czynności Pełnomocnika, nie dokonano zmian odnoszących się do realizacji zadania własnego gminy dotyczącego spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym w zakresie zarządzania budowlami ochronnymi.

Burmistrz wyjaśnił, że ustanowienie w strukturze organizacyjnej Urzędu Pełnomocnika Burmistrza ds. obronnych, zarządzania kryzysowego i ochrony informacji niejawnych oraz treść jego zakresu czynności, aktualnie w żaden sposób nie wykluczają realizacji obowiązków nałożonych na organy wykonawcze gmin w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Podał też, że zadania własne gminy dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, wskazane w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, obejmują dużo szerszy katalog zadań aniżeli budowle ochronne, który jest realizowany m.in. przez powołaną w gminie straż miejską, ośrodek pomocy społecznej itp.

(akta kontroli str. 5-48, 390-396)

Pełnomocnik wykonujący w badanym okresie zadania w zakresie spraw obronnych i obrony cywilnej, w tym dotyczących budowli ochronnych, posiadał wykształcenie wyższe (kierunek administracja), a także 16-letnie doświadczenie na stanowisku inspektora ds. obronnych w Wydziale Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Giżycku. W latach 2004- 2020 pracownik ten uczestniczył w szkoleniach w zakresie:

- zarządzania kryzysowego, obronnego i obrony cywilnej (2004 r.),
- obowiązków osób prowadzących kancelarię tajną (2005 r.),
- informacji niejawnych, ochrony danych osobowych, bezpieczeństwa informatycznego (2007 r.),
- pierwszej pomocy i przepisów ppoż. (2009 r.),
- pierwszej pomocy i ewakuacji pracowników (2016 r.),
- nakładania zadań obronnych i obrony cywilnej przez organy administracji samorządowej (2018 r.),

⁹ Szczelina stała ul. Gdańska 12, szczelina stała al. 1 Maja 14, ukrycie zabezpieczające ul. Moniuszki 26 (dwa miejsca ukrycia).

¹⁰ Ukrycie zabezpieczające ul. Mazurska 9.

¹¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 372 ze zm., uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r.

– ochrony informacji niejawnych (2020 r.).

W okresie objętym kontrolą nie kierowano Pełnomocnika na szkolenia, kursy związane z tematyką obronną i obrony cywilnej, w tym dotyczące budowli ochronnych.

Burmistrz wyjaśnił, że Pełnomocnik systematycznie kierowany był i korzystał z oferowanych szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa (m.in. ABW, Wojewoda Warmiński-Mazurski). Wskazał również, że nie przypomina sobie sytuacji dotyczącej ofert szkoleń z zakresu budowli ochronnych.

NIK zwraca uwagę, że aktach Urzędu brak było zaświadczeń o udziale Pełnomocnika we wskazanych przez Burmistrza szkoleniach.

(akta kontroli str. 49-54, 55-61, 390-396)

Do 22 kwietnia 2022 r. w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur postępowania w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem oraz finansowaniem budowli ochronnych, a także nie przyjęto do stosowania w ww. zakresie praktyk, spójnych z obowiązującymi w tym czasie przepisami i wytycznymi SOC.

Burmistrz wyjaśnił, że zadania dotyczące porządku i bezpieczeństwa publicznego realizowane są przede wszystkim na podstawie możliwości finansowo-organizacyjnych samorządu z uwzględnieniem potrzeb i sytuacji charakterystycznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst). Podał również, że zapewnienie podstawowej ochrony zdrowia (uratowanie powiatowego szpitala na terenie miasta) determinowały wszelkie inne działania miasta w tym obszarze. Wskazał też, że żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku stworzenia wewnętrznych procedur dotyczących tworzenia i utrzymania budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 55-61, 390-396)

1.2. Od 2013 r. w Urzędzie obowiązywał Plan obrony cywilnej Miasta Giżycko¹³, który zawierał m.in. informację (wykaz i rozmieszczenie) o pięciu miejscach ukrycia w budowlach ochronnych na terenie miasta, łącznie dla 700 osób, tj.:

- ul. Moniuszki 26 – ukrycie zabezpieczające typu II; powierzchnia użytkowa – 197 m², możliwości ukrycia 282 osób (ukrycie tylko przed opadem promieniotwórczym),
- ul. Moniuszki 26 – ukrycie zabezpieczające typu II; powierzchnia użytkowa – 132 m², możliwości ukrycia 180 osób (ukrycie tylko przed opadem promieniotwórczym),
- ul. Gdańska 12 – szczelina stała; powierzchnia użytkowa – 76 m², możliwości ukrycia 108 osób (ukrycie tylko przed opadem promieniotwórczym);
- ul. Mazurska 9 - ukrycie zabezpieczające typu II; powierzchnia użytkowa – 19 m², możliwości ukrycia 10 osób (ukrycie tylko przed opadem promieniotwórczym),
- al. 1 Maja 14 – szczelina stała typu I; powierzchnia użytkowa – 83 m², możliwości ukrycia 120 osób (ukrycie tylko przed opadem promieniotwórczym).

W Planie tym podano także następujące informacje:

- ww. budowle ochronne nie posiadały wyposażenia, a ich stan techniczny był dobry,
- na terenie miasta nie ma budowli typu: podziemne obiekty komunikacyjne, handlowe, usługowe, magazynowe i inne, które mogłyby być wykorzystane po przystosowaniu do potrzeb ochrony ludności;
- nie przewiduje się budowy nowych ukryć ochronnych,
- ludność miasta w zdecydowanej większości powinna przygotować dla siebie domowe pomieszczenia ochronne na mocy decyzji Burmistrza wydanej w oparciu

¹³ Zarządzenie nr 252/2013 Burmistrza Giżycka – Szefa Obrony Cywilnej Miasta z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania planu obrony cywilnej miasta Giżycko (dalej: Plan obrony cywilnej).

o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności¹⁴.

Plan obrony cywilnej sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w § 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 gminy, planów obrony cywilnej i planów działania¹⁵.

W latach 2013-2019 Plan ten był zmieniany siedmiokrotnie¹⁶. Wprowadzone zmiany nie dotyczyły budowli ochronnych.

Zaplanowana liczba miejsc w budowlach ochronnych nie zapewniała ukrycia lub schronienia mieszkańcom miasta na poziomie co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym gminy (współczynnik podany w § 5 wytycznych SOC – obowiązujący do 22 kwietnia 2022 r.). W latach 2020 – 2022 współczynnik zapewnienia ukrycia lub schronienia mieszkańcom miasta Giżycko wynosił od 2,6% w latach 2020-2021 do 2,7% w 2022 r.

Burmistrz wyjaśnił, że nie budowano nowych obiektów ochronnych z uwagi na brak środków finansowych, w relacji do wszystkich innych potrzeb społeczności lokalnej, jak chociażby przejęcie szpitala, a także spraw z zakresu lokali komunalnych, dróg, oświaty itp.

(akta kontroli str. 62-139, 236, 390-396)

Od momentu przyjęcia Planu obrony cywilnej Miasta Giżycka w 2013 r. opracowano w Urzędzie dziewięć rocznych planów działania¹⁷, o których mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów OC, w tym dwa takie plany obowiązujące w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 140)

Badanie zapisów dwóch planów działania z zakresu obrony cywilnej Miasta Giżycka na 2020 r. i 2021 r. wykazało, że zaplanowane w nich działania uwzględniały zadania, o których mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie planów OC oraz zostały uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Powiatu Giżyckiego w myśl § 5 ust. 1 tego rozporządzenia. W ww. planach wskazano m.in. następujące zadania w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej:

- dokonanie aktualizacji istniejących budowli ochronnych (schronów i ukryć) poprzez wykonanie ewidencji budowli ochronnych zgodnie z wytycznymi SOC (zadanie zaplanowane na 2020 r. z terminem realizacji do 31 stycznia, zadanie na 2021 r. z terminem realizacji do 15 lutego);
- weryfikowanie i monitorowanie zabezpieczenia wyznaczonych obiektów w awaryjne źródła zasilania energią (zadanie zaplanowane na 2020 r. i 2021 r. z terminem realizacji – na bieżąco),
- zakup sprzętu i wyposażenia oraz elementów niezbędnych do utrzymania w gotowości sprzętu obrony cywilnej (zadanie na 2020 r. z terminem realizacji do grudnia w ramach pracy ciągłej, zgodnie z możliwościami finansowymi jst).

Plany te nie zawierały informacji o środkach finansowych przeznaczonych na ich realizację.

¹⁴ Dz. U. nr 91, poz. 421 – uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

¹⁵ Dz. U. nr 96, poz. 850 - rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gminy, planów obrony cywilnej i planów działania – obowiązujące do 22 kwietnia 2022 r., dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów OC.

¹⁶ 6 lutego 2013 r., 28 lipca 2015 r., 17 listopada 2015 r., 15 marca 2017 r., 16 lipca 2019 r., 17 września 2019 r., 4 listopada 2019 r.

¹⁷ Kalendarzowe Plany działania w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej Miasta Giżycka na 2013 r., 2014 r., 2015 r., 2017 r. oraz Plany działania w zakresie obrony cywilnej Burmistrza Miasta Giżycka - Szefa Obrony Cywilnej Miasta na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

Pełnomocnik wyjaśnił, że w rocznych planach znalazły się zapisy zadań, które zostały narzucone z góry przez Szefa OC Województwa dla wszystkich szefów OC powiatów, miast i gmin, w tym wykonanie ewidencji budowli ochronnych. Spowodowane to było faktem, że większość samorządów gminnych nie posiadała takiej ewidencji, nie uwzględniając, że są jednostki, które już wykonały ewidencję budowli ochronnych. Rok 2021 i 2022 z uwagi na pandemię i wysiłek samorządów, na które nałożono zadania jej zwalczania oraz wszelkiego rodzaju obostrzenia w kontaktach, znaczne ograniczyły działania w innych obszarach, w tym w obszarze obrony cywilnej. Wprowadzenie przez Urząd Miejski w Giżycku szeregu ulg i zwolnień z podatków nadwyrężyło znacznie budżet miasta, który nawet w latach poprzednich nie posiadał środków na obronę cywilną. Stąd też zadania związane ze środkami finansowymi nie mogły być realizowane.

(akta kontroli str. 55-61, 141-164)

1.3. Naczelnik Wydziału Planowania i Inwestycji wyjaśnił, że w latach 2018 – 2023 Gmina Miejska Giżycko nie planowała i nie budowała budynków użyteczności publicznej. Wskazał również, że w realizowanych przez Urząd inwestycjach nie uwzględniano w projektach budowlanych miejsc schronienia i ukrycia ludności, ponieważ są one w różnej formie dofinansowane, a nie spotkał się z możliwością uzyskania funduszy na realizację miejsc schronienia i ukrycia ludności. Podał też, że w dokumentacjach technicznych z ww. powodów nie planowano takich rozwiązań, a projektowano takie elementy jak: szerokości drogi, dojazdy pożarowe, wodociągi z hydrantami, linie energetyczne itp., które mogą być pomocne w realizowaniu miejsc schronienia.

Wskazał też, że w ocenie Wydziału opracowanie przepisów prawa, które w sposób precyzyjny określałyby zadania samorządów w zakresie realizacji inwestycji i opracowywanej dokumentacji technicznej jest nieodzowne dla uporządkowania wymagań ochrony ludności, podobnie jak wskazanie źródeł finansowania tych inwestycji z uwagi na kosztowność takich przedsięwzięć. Podał również, że restrykcyjne warunki techniczne jakim powinny odpowiadać obiekty użyteczności publicznej pozwalają na ocenę ich przydatności na planowanie w nich w całości lub części miejsc ukrycia i schronienia ludności. Przy sporządzaniu projektów budowlanych planowano wyposażenie obiektów w instalacje przeciwpożarowe, drogi pożarowe, instalacje wentylacyjne, główne wyłączniki prądu itp., co pozytywnie wpływa na możliwość organizowania ochrony ludności.

(akta kontroli str. 165-177, 178-182)

1.4. W okresie objętym kontrolą nie sporządzano, jak również nie zlecano opracowania m.in. broszur, ulotek, ogłoszeń oraz nie publikowano artykułów informujących i zachęcających inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, mimo iż w Planie obrony cywilnej miasta Giżycko wskazano, że ludność miasta w zdecydowanej większości powinna przygotować dla siebie domowe pomieszczenia ochronne.

Burmistrz wyjaśnił, że ingerencja samorządu w plany inwestycyjne prywatnych podmiotów winna być niezwykle ostrożna i odbywać się w granicach prawa oraz na podstawie prawa. Podał też, że nie znajduje podstaw prawnych do obligatoryjnego podjęcia tego typu działań wobec prywatnych inwestorów.

NIK zwraca uwagę, że informowanie, czy też zachęcanie inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia w nowo budowanych obiektach, nie stanowi ingerencji samorządu w plany inwestycyjne prywatnych podmiotów, a jedynie jest wskazaniem możliwości ich tworzenia.

(akta kontroli str. 183, 390-396)

1.5. W latach 2018-2023 (do 31 maja) Rada Miejska w Giżycku uchwaliła pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) oraz dokonała

jednej zmiany już istniejącego. We wszystkich przypadkach w myśl art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, w celu weryfikacji wpływu ustaleń planu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 1 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy) Burmistrz wystąpił o uzgodnienie projektów tych planów z Wojewódzkim Sztabem Wojskowym, Oddziałem Straży Granicznej, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendą Wojewódzką Policji.

Uchwałą nr VI/18/2019 Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 27 lutego 2019 r. przyjęto zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Giżycko (dalej: Studium uwarunkowań). Określono w nim kierunki i wskaźniki zagospodarowania przestrzennego oraz lokalne zasady użytkowania terenu. Dokument ten wskazywał na potencjał rozwoju przestrzennego, możliwości zagospodarowania nowych terenów oraz stopień przekształcenia istniejącego zagospodarowania, a także konieczności ochrony obszarów i obiektów wartościowych.

W Studium uwarunkowań oraz w opracowanych w latach 2018 - 2022 mpzp nie uwzględniono założeń określonych w § 5 wytycznych SOC, tj. zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym gminy.

Naczelnik Wydziału Planowania i Inwestycji wyjaśnił, że mpzp oraz studia uwarunkowań sporządzane są na podstawie przepisu art. 10 i 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które ściśle określają regulacje możliwe do ustalenia w ww. dokumentach. Podał też, że żaden z powyższych przepisów nie określa tak szczegółowych obostrzeń dotyczących zapewnienia miejsc w budowlach ochronnych oraz ukrycia doraźnego. Wskazał również, że ustalenia mpzp i Studium uwarunkowań w żaden sposób nie ograniczają możliwości realizacji inwestycji mających na celu ochronę ludności ani też realizowania miejsc schronienia ludności w obiektach o innym przeznaczeniu. Podał również, że formując ustalenia w ww. dokumentach, mając na uwadze np. bezpieczeństwo przeciwpożarowe, zabezpieczone zostały m.in. właściwe szerokości dróg, terenów infrastruktury technicznej, umożliwiając w ich granicach sytuowanie wodociągów, czy też hydrantów. Ponadto we wszystkich przypadkach opiniowano akty prawa miejscowego pod kątem zabezpieczenia istniejących obiektów związanych z obronnością państwa, a w żadnym z uzgodnień nie wskazywano konkretnych potrzeb planowania miejsc schronienia i ukrycia ludności.

(akta kontroli str. 180-181, 184-233)

1.6. W latach 2020 – 2022 w budżecie Gminy Miejskiej Giżycko nie planowano i nie wydatkowano środków finansowych na zarządzanie kryzysowe obejmujące obronę cywilną, w tym na zadania dotyczące budowli ochronnych (dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75414 - Obrona cywilna oraz rozdział 75495 - Pozostała działalność). Również na 2023 r. (stan na 21 kwietnia) nie planowano w budżecie Gminy środków na ww. zadania.

Nie wyodrębniono także (ww. okresie) środków finansowych, na obronę cywilną, ujętych w budżecie jako rezerwy (rozdział 75818 Rezerwy ogólne i celowe).

Burmistrz wyjaśnił, że finansowanie spraw obrony cywilnej oraz spraw obronnych uzależnione jest od sytuacji finansów publicznych zarówno na szczeblu państwowym i jst. Podał też, że brak środków finansowych na relację do wszystkich innych potrzeb społeczności lokalnej, zdecydował o przeznaczeniu środków m.in. na: przejęcie szpitala, budowę lokali komunalnych, dróg, oświaty itp.

(akta kontroli str. 234-235, 390-396)

1.7. Burmistrz wyjaśnił, że stan prawny powinien szczegółowo regulować zagadnienia budowy, utrzymania i finansowania budowli ochronnych. Wskazał, że zagadnienie to

¹⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 977.

jest niezwykle istotne, w kontekście działań na Ukrainie i bardziej realnego zagrożenia niż dotychczas. Podał również, że sytuacja finansowa Miasta, wynikająca m.in. z poziomu i źródeł dochodów jst, właściwie uniemożliwia wywiązanie się samorządu z zadań w tym zakresie, bez uszczerbku na inne potrzeby społeczności lokalnej (m.in.: oświata, zdrowie, zaopatrzenie w energię, gospodarka odpadami, dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, komunikacja).

(akta kontroli str. 390-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono stanowisko Pełnomocnika Burmistrza ds. obronnych, zarządzania kryzysowego i ochrony informacji niejawnych, a pracownik je zajmujący otrzymał obowiązki i uprawnienia związane z realizacją m.in. zadania obrony cywilnej, jakim był nadzór nad budowlami ochronnymi oraz utrzymanie ich w dobrym stanie technicznym. Należy też zwrócić uwagę, że nie uwzględniono w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Giżycko oraz przyjętych w tym okresie planów miejscowego zagospodarowania przestrzennego założeń określonych w wytycznych SOC. Nie zabezpieczono także środków finansowych m.in. na remonty budowli ochronnych, mimo że stan techniczny uniemożliwiał ich wykorzystanie.

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. Na terenie miasta Giżycko od 2013 r. do 31 maja 2023 r. nie zmieniała się liczba budowli ochronnych stanowiących miejsca ukrycia lub schronienia dla mieszkańców miasta. W pięciu budowlach ochronnych wykazanych w Planie obrony cywilnej i ewidencji tych obiektów zaplanowano miejsca ukrycia łącznie dla 700 osób, co umożliwiało schronienie lub ukrycie od 2,3% w 2013 r. do 2,7% w 2022 r. ogółu ludności zameldowanej¹⁹ w tym okresie na terenie Gminy Miejskiej Giżycko.

Zgodnie z § 5 wytycznych SOC (obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r.), w granicach administracyjnych miast docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania powinno wynosić co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego miasta. Natomiast w myśl art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty dotyczących m.in. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

(akta kontroli str. 236)

2.2. W badanym okresie na wypadek wystąpienia zagrożenia nie gromadzono zapasów (m.in. woda, żywność, środki czystości oraz ochrony osobistej, leki), pozwalających na przetrwanie ludności w budowlach ochronnych.

W Planie obrony cywilnej wyszczególniono znajdujące się na terenie miasta punkty i obiekty, z których można byłoby skorzystać do zaopatrzenia, tj. m.in.:

- punkty czerpania wody (studnie publiczne),
- hurtownie spożywcze, materiałów budowlanych,

¹⁹ Liczba mieszkańców zameldowanych na terenie miasta Giżycko zmniejszyła się z 30 093 osób w 2012 r. do 26 085 osób w 2022 r.

- stacje paliw,
- punkty dystrybucji i sprzedaży środków ochrony,
- obiekty gospodarki rolno-handlowej i żywnościowej.

Pełnomocnik podał, że z uwagi na brak możliwości przechowywania zapasów (brak magazynu miejskiego i możliwości ich przechowania bezpośrednio w budynkach ochronnych) nie gromadzono wody, żywności, środków czystości i ochrony osobistej oraz leków na wypadek wystąpienia zagrożenia. Wskazał też, że miejskie budowle ochronne nie są przystosowane do przebywania w nich ludzi przez dłuższy czas. Podał również, że zakupy tych artykułów przewiduje się na bieżąco.

Burmistrz wyjaśnił, że w razie zaistnienia konieczności zapewnienia żywności i innych środków w celu dostarczenia ludności w miejscach ukrycia, zakupy zostałyby dokonane w obiektach handlowych zlokalizowanych na terenie miasta. Minimalne środki i sprzęt (plandeki, koce itp.) zgromadzone są w centrum zarządzania kryzysowego i byłyby uruchomione w przypadku zdarzeń losowych.

(akta kontroli str. 62-139, 237, 390-396)

2.3. W badanym okresie nie wyznaczono na terenie Gminy Miejskiej Giżycko żadnej budowli ochronnej oraz zapasowego miejsca pracy dla funkcjonowania administracji publicznej, w tym stanowisk kierowania obroną cywilną (SKOC) w sytuacji kryzysowej.

Burmistrz wyjaśnił, że decyzją samorządu miasta, sprzed wielu lat, siedziba Centrum Zarządzania Kryzysowego została ulokowana w podpiwniczeniu budynku Urzędu Miejskiego, w którym znajduje się również całodobowy monitoring miasta wraz z siedzibą Straży Miejskiej.

(akta kontroli str. 238, 390-396)

2.4. Pełnomocnik wyjaśnił, że po otrzymaniu we wrześniu 2019 r. od Burmistrza obowiązków dotyczących nadzoru nad budowlami ochronnymi w zakresie: nadzoru budowlanego, utrzymywania obiektów w dobrym stanie technicznym oraz utrzymywania ich w czystości, zlecił przeprowadzenie kontroli okresowych (wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane) czterech budowli ochronnych stanowiących własność Gminy Miejskiej w Giżycku. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, koszt naprawy i usunięcia stwierdzonych w toku ww. kontroli okresowych nieprawidłowości przekraczał możliwości finansowe Urzędu, które ograniczyłyby przeznaczenie ich na inne potrzeby miasta, bardzo ważne z punktu widzenia społeczności lokalnej.

(akta kontroli str. 405-406)

W Urzędzie prowadzono Książki obiektu budowlanego dla czterech²⁰ z pięciu budowli ochronnych wykazanych w ewidencji budowli ochronnych znajdujących się na terenie miasta Giżycko. W książkach tych znajdowały się plany sytuacyjne obiektu, tj. jego usytuowanie w terenie oraz wykazy kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich), przeprowadzonych w 2003 r. i 2019 r. Wyszczególniono w nich również zakres robót remontowych określonych w protokołach kontroli. I tak, z kontroli przeprowadzonych w 2019 r. podano, że należy m.in. wykonać w budowlach ochronnych przy ul.:

- 1 Maja 14 (w protokole wskazano, że obiekt był w dostatecznym stanie technicznym, nadającym się do użytkowania):
 - zabezpieczenie skorodowanych prętów zbrojeniowych, uzupełnienie ubytków betonu,
 - naprawę stopni schodowych wejścia do obiektu,
 - naprawę tynku ścian wewnętrznych i zewnętrznych,
 - nowe powłoki malarskie,
 - konserwację wewnętrznych drzwi stalowych:

²⁰ Budowle ochronne stanowiące własność Miasta Giżycko przy ulicy: Moniuszki 26 (dwa obiekty), 1 Maja 14, Gdańskiej 12.

Ponadto dokonano wpisów, że w obiekcie brak było wentylacji grawitacyjnej – nie wskazano żadnego zakresu robót do wykonania, a w związku ze znacznym zawilgoceniem pomieszczeń i złym stanie technicznym instalacji elektrycznej (stwarzającej zagrożenie przebicia), w październiku 2019 r. w Urzędzie zdecydowano o odłączeniu zasilania tego obiektu;

(akta kontroli str. 239-253)

- Gdańskiej 12 (w protokole wskazano, że obiekt był w dostatecznym stanie technicznym, nadającym się do dalszego użytkowania):
 - naprawę betonowych stopni schodowych,
 - nowe powłoki malarskie;

Ponadto dokonano wpisów, że w obiekcie brak było wentylacji grawitacyjnej oraz instalacji elektrycznej;

(akta kontroli str. 254-265)

- Moniuszki 26 - dwa obiekty (w protokołach wskazano, że wykonane adaptacje w obu obiektach, całkowicie uniemożliwiały wykorzystania ich do celów pierwotnie założonych, tj. do ochrony ludzi w czasie zagrożenia, były w średnim stanie technicznym, nadającym się do dalszego użytkowania):
 - naprawę spękań i ubytków ścian zewnętrznych,
 - odtworzenie pierwotnych kominków wentylacyjnych;

Dokonano też wpisów, że przewody wentylacji grawitacyjnej były częściowo zasypane (nie wskazano żadnego zakresu robót do wykonania), a instalacja elektryczna nie nadawała się do eksploatacji, użytkowanie zagrażało bezpieczeństwu.

W myśl postanowień umowy dzierżawy ww. budowli ochronnych, zawartej w sierpniu 1998 r. z Giżyckim Stowarzyszeniem Wędkarskim (dalej: Stowarzyszenie), Urząd zastrzegł, że dzierżawca jest zobowiązany m.in. do:

- utrzymywania elementów budowlanych i kominków wentylacyjnych oraz zamknięć w należytym stanie i w stałej sprawności technicznej,
- zapewnienia bieżącej konserwacji,
- wykonywania na swój koszt remontu lub dodatkowych instalacji związanych z utrzymaniem budowli w stanie sprawności technicznej.

Urząd po przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego ww. dwóch obiektów, przesłał (w październiku 2019 r.) do Stowarzyszenia pismo z informacją o konieczności usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Stowarzyszenie pismem z sierpnia 2020 r. poinformowało Urząd, że wykonało nową instalację elektryczną oraz, że na bieżąco trwają prace porządkowe wewnątrz obiektu.

(akta kontroli str. 266-294)

Przeprowadzone 19 maja 2023 r. przez kontrolera NIK oględziny NIK pięciu budowli ochronnych znajdujących się na terenie miasta, wykazały m.in., że:

- Obiekt przy al. 1 Maja 14 - usytuowany za budynkiem Urzędu Miejskiego w Giżycku, poniżej poziomu gruntu (szczelina stała kategorii „I” – ukrycie zabezpieczające, budowla ochronna niehermetyczna):
 - wejście do obiektu na zapleczu budynku Urzędu, drzwi wejściowe zamykane na dwa zamki patentowe, w środku (korytarz do miejsca ukrycia) zabezpieczony drzwiami ochronnymi ze zużytymi uszczelkami (twarde, nieelastyczne),
 - wejście do obiektu z budynku Urzędu zamknięte (brak możliwości otwarcia), korytarz do miejsca ukrycia - zabezpieczony drzwiami ochronnymi ze zużytymi uszczelkami (twarde, nieelastyczne),
 - instalacja elektryczna niedziałająca – brak oświetlenia, istniejące oprawy oświetleniowe rozhermetyzowane, skrzynka elektryczna niezabezpieczona

- bez bezpieczników, luźno zwisające (niezabezpieczone) przewody elektryczne,
 - instalacja wentylacji grawitacyjnej nieczynna - wszystkie pomieszczenia zawilgocone - widoczne krople wody,
 - na wyposażeniu - trzy piecyki elektryczne – całe zardzewiałe i zaśniedziałe, nienadające się do użytku, instalacja do mechanicznej wentylacji z filtrami – cała zardzewiała i zaśniedziała, niefunkcjonująca, brak możliwości zidentyfikowania roku budowy filtrów,
 - ubytki betonu na ścianach i suficie z widocznymi prętami zbrojenia,
 - miejsca siedzące - spróchniałe, z ubytkami,
 - brak instalacji sanitarnej (wodnej i kanalizacyjnej),
 - w obiekcie brak jakichkolwiek schematów obiektu i rozmieszczonych w nim urządzeń oraz instrukcji, w tym m.in. instrukcji: postępowania na wypadek pożaru, obsługi, konserwacji i eksploatacji wyposażenia obiektu, itp.,
 - brak gaśnic na wyposażeniu obiektu.
- Obiekt przy ul. Moniuszki 26 (nr „1”) – dzierżawiony od Gminy Miejskiej Giżycko przez Giżyckie Stowarzyszenie Wędkarskie - ukrycie zabezpieczające kategorii „II” (budowla ochronna niehermetyczna):
 - wystający ponad poziom gruntu – osypany ziemią, z porośniętymi drzewami,
 - obiekt zlokalizowany w granicach administracyjnych miasta, poza terenem zabudowanym, odległość obiektu od centrum miasta ok. 4 km, czas dojazdu samochodem ok. 8 minut (zjazd z drogi krajowej nr 59 w drogę szutrową),
 - wejście do korytarza głównego zabezpieczone drzwiami metalowymi niehermetycznymi, zamykanymi na kłódkę,
 - brak wyjścia zapasowego (awaryjnego),
 - w środku obiektu brak drzwi ochronnych do wszystkich pomieszczeń (komór schronowych) - wszystkie drzwi drewniane,
 - wszystkie pomieszczenia zabudowane schowkami drewnianymi zamykanymi na klucze (brak miejsca na ustawienie siedzisk),
 - korozja ścian zewnętrznych i wewnętrznych (znaczne ubytki betonu),
 - instalacja elektryczna – oświetlenie ogólne sprawne - korytarz główny oraz korytarzyki w pięciu zabudowanych pomieszczeniach (komorach schronowych),
 - nieczynna instalacja wentylacji grawitacyjnej – widoczne kanały wentylacyjne częściowo zasypane, zapach stęchlizny, brak urządzeń wentylacji mechanicznej,
 - brak instalacji sanitarnej (wodnej i kanalizacyjnej),
 - brak jakichkolwiek schematów obiektu i rozmieszczonych w nim urządzeń oraz instrukcji, w tym m.in. instrukcji: postępowania na wypadek pożaru, obsługi, konserwacji i eksploatacji wyposażenia obiektu, itp.,
 - brak gaśnic na wyposażeniu obiektu.
 - Obiekt przy ul. Moniuszki 26 (nr „2”) – dzierżawiony od Gminy Miejskiej Giżycko przez Giżyckie Stowarzyszenie Wędkarskie - ukrycie zabezpieczające kategorii „II” (budowla ochronna niehermetyczna),
 - wystający ponad poziom gruntu – osypany ziemią z porośniętymi drzewami,
 - obiekt zlokalizowany w granicach administracyjnych miasta, poza terenem zabudowanym, odległość obiektu od centrum miasta ok. 4 km, czas dojazdu samochodem ok. 8 minut (zjazd z drogi krajowej nr 59 w drogę szutrową),
 - wejście do korytarza głównego zabezpieczone drzwiami metalowymi niehermetycznymi, zamykanymi na kłódkę,
 - wyjście zapasowe (awaryjne) z korytarza głównego zabezpieczone drzwiami metalowymi niehermetycznymi, zamykanymi na kłódkę,

- w środku obiektu brak drzwi ochronno-hermetycznych do wszystkich pomieszczeń - wszystkie drzwi drewniane,
 - z korytarza głównego wejście do pięciu pomieszczeń – wszystkie pomieszczenia zabudowane schowkami drewnianymi, zamykanymi na klucze (brak miejsca na ustawienie siedzisk), część drewnianych schowków rozpadła się i zaśmiecała pomieszczenia, uniemożliwiając korzystanie z nich,
 - instalacja elektryczna – oświetlenie ogólne sprawne - korytarz główny oraz korytarzyki w pięciu zabudowanych pomieszczeniach (komorach ochronowych), instalację oświetleniową nie rozciągnięto do wszystkich pomieszczeń obiektu,
 - nieczynna instalacja wentylacji grawitacyjnej – widoczne kanały wentylacyjne częściowo zasypane, zapach stęchlizny, brak urządzeń wentylacji mechanicznej,
 - w korytarzu od głównego wejścia do obiektu wskazano kierunek do instalacji sanitarnej („WC”) – w toku oględzin poinformowano, że instalacja wodno-kanalizacyjna jest niesprawna i w związku z tym WC było niedostępne,
 - brak jakichkolwiek schematów obiektu i rozmieszczonych w nim urządzeń oraz instrukcji, w tym m.in. instrukcji: postępowania na wypadek pożaru, obsługi, konserwacji i eksploatacji wyposażenia obiektu, itp.,
 - brak gaśnic na wyposażeniu obiektu.
- Obiekt przy ul. Mazurskiej 9 (wspólnota mieszkaniowa) – zarządzany przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Polamowiec” - ukrycie zabezpieczające kategorii „II” (budowla ochronna niehermetyczna):
 - poniżej poziomu gruntu w budynku trzykondygnacyjnym z cegły o wysokości ok. 10 m,
 - wyjście ewakuacyjne (zapasowe) oddalone od budynku ok. 8 m, przykryte płytą drewnianą osłoniętą blachą na poziomie gruntu,
 - wejście do miejsca ukrycia z dwóch klatek schodowych, jedno z wejść wyposażone w drzwi ochronne zamknięte (tzw. schronowe), drugie z wejść bez drzwi ochronnych, zamykane drzwiami drewnianymi (piwnicznymi - niespełniającymi funkcji ochronnych),
 - dwa pomieszczenia przechodnie zniszczone (uszkodzone podłogi, składowane stalowe rury),
 - sprawna wentylacja grawitacyjna (pomieszczenia suche, bez zapachu stęchlizny), brak wentylacji mechanicznej,
 - w obiekcie znajdował się węzeł sanitarny, nieczynny i nieoświetlony (brak drzwi wejściowych, brak kranu, w pomieszczeniu złożone cegły z rozbiórki),
 - instalacja elektryczna sprawna,
 - przez pomieszczenia obiektu została poprowadzona instalacja centralnego ogrzewania,
 - brak jakichkolwiek schematów obiektu i rozmieszczonych w nim urządzeń oraz instrukcji, w tym m.in. instrukcji: postępowania na wypadek pożaru, obsługi, konserwacji i eksploatacji wyposażenia obiektu, itp.,
 - brak gaśnic na wyposażeniu obiektu.
 - Obiekt przy ul. Gdańskiej 12 – stanowiący własność Gminy Miejskiej Giżycko, zarządzany przez MOPS w Giżycku i obsługiwany przez Administrator Sp. z o.o. (administrowanie budynkami komunalnymi) - szczelina stała kategorii „I” – ukrycie zabezpieczające (budowla ochronna niehermetyczna):
 - usytuowana poniżej poziomu gruntu, pod budynkiem dwukondygnacyjnym o wysokości ok. 6 m, zarządzanym przez MOPS (noclegownia dla bezdomnych),
 - wejście do obiektu zabezpieczone z jednej strony bramą z prętów zasłoniętych blachą (brama z uszkodzonymi zawiasami, zamykana na kłódkę

- naprawiona w toku kontroli NIK), z drugiej strony zabezpieczona prętami stalowymi,
- wejście główne do pomieszczeń obiektu – brak drzwi (obiekt otwarty),
- zamurowane wyjście zapasowe (ewakuacyjne),
- w obiekcie brak jakichkolwiek urządzeń, instalacji (m.in. elektrycznej, wodnej i kanalizacyjnej) oraz wyposażenia,
- ubytki betonu na ścianach i suficie z widocznymi prętami zbrojenia,
- brak miejsc siedzących,
- brak schematów oraz instrukcji dotyczących obiektu.

(akta kontroli str. 295-314)

Urząd 30 maja 2023 r., po przeprowadzonych oględzinach NIK, przekazał do Giżyckiego Stowarzyszenia Wędkarskiego i do administratora budynków komunalnych, pismo o uporządkowanie pomieszczeń i wykonanie pozostałych zaleceń z kontroli okresowych w dwóch budynkach ochronnych przy ul. Moniuszki 26 oraz naprawę uszkodzonych drzwi w obiekcie przy ul. Gdańskiej 12.

W sprawie niedokonywania kontroli obiektów wykazanych w ewidencji budowli ochronnych według wzoru (formularza) określonego w części 10 pkt III załącznika do wytycznych SOC, Pełnomocnik wyjaśnił, że od dnia przejęcia obowiązków (luty 2019 r.), budowle ochronne były w złym stanie technicznym. Podał też, że we wrześniu 2019 r. zlecono przeprowadzenie kontroli okresowych czterech obiektów stanowiących własność Gminy Miejskiej w Giżycku, które potwierdziły zły stan techniczny i nie widział potrzeby sporządzania dodatkowego protokołu.

(akta kontroli str. 315-316, 405-406)

Przeprowadzone w obecności powołanego przez kontrolera NIK specjalisty w zakresie rzeczoznawstwa budowlanego oględziny dwóch, spośród pięciu ww. budowli ochronnych²¹ wykazały, że aktualny stan przygotowania obu budowli ochronnych: nie spełniał wymagań częściowego przygotowania²², a ich stan techniczny wskazywał na konieczność wykonania remontu kapitalnego. W przypadku obiektu przy al. 1 Maja 14 oględziny wykazały też konieczność wymiany urządzeń wentylacji mechanicznej. Ustalono również, że według aplikacji²³ „Budowle ochronne”, opracowanej przez Państwową Straż Pożarną, obiekty te zakwalifikowano jako miejsce doraźnego schronienia „MDS”, tj. możliwe do wykorzystania w ramach ochrony ludności podczas krótkotrwałych, ekstremalnych zjawisk pogodowych²⁴.

(akta kontroli str. 317-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nierzetelnie organizował i planował miejsca schronienia lub ukrycia mieszkańcom Giżycka, bowiem w okresie 2020-2022 r. (do 22 kwietnia) w ograniczonym zakresie podejmował działania zmierzające do realizacji wytycznych SOC, tj. dotyczących zapewnienia miejsc w budynkach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania na poziomie co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym miasta. W ww. okresie zaplanowano takie schronienia jedynie dla 700 osób, co stanowiło zaledwie od 2,3% w 2013 r. do 2,7% w 2022 r. ogółu mieszkańców Giżycka.

²¹ Przy al. 1 Maja 14 i Gdańskiej 12.

²² Kryterium: 1. gotowość eksploatacyjna – w pełni przygotowany do użytku, 2. pełne przygotowanie – sprawność techniczna obiektu, brak wyposażenia obiektu (ławy, siedziska, łóżka, zapasy), 3. częściowe przygotowanie – konieczności przeprowadzenia naprawy, remontów obiektu i wyposażenie.

²³ <https://strazpożarna.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index>.

²⁴ Definicja określona przez PSP jako „miejsca doraźnego schronienia (MDS)”, które pełnią rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak wichury, orkany, trąby powietrzne, a także odrywającymi się elementami konstrukcji obiektów budowlanych i połamanyymi drzewami.

Burmistrz wyjaśnił, że sytuacja finansowa Miasta uniemożliwiała zapewnienie mieszkańcom schronienia na poziomie 25% ludności zameldowanej na jej obszarze administracyjnym, bez uszczerbku na inne potrzeby społeczności lokalnej.

(akta kontroli str. 236, 390-396)

2. W badanym okresie nie utrzymywano budowli ochronnych w należytym stanie technicznym i estetycznym, mimo wymogu określonego art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Przepis ten stanowi, że obiekt budowlany należy utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Tymczasem stan techniczny czterech obiektów (stanowiących własność Miasta) wykazanych w ewidencji budowli ochronnych uniemożliwiał wykorzystanie ich do celów pierwotnie założonych, a w przypadku trzech obiektów zagrażałoby również zdrowiu i życiu osób z nich korzystających, co potwierdziły okresowe kontrole obiektów przeprowadzone w 2019 r.

W sprawie niepodjęcia skutecznych działań w zakresie doprowadzenia budowli ochronnych, stanowiących własność Gminy Miejskiej w Giżycku, do należącego stanu technicznego i estetycznego, do którego zobowiązywał art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, Burmistrz wyjaśnił, że przeglądy okresowe budowli ochronnych wykonane zostały na zlecenie Gminy Miejskiej w 2019 r. Obiekty zostały wybudowane kilkadziesiąt lat temu i przeznaczone zostały do innej skali zabezpieczenia ludności aniżeli aktualne zapotrzebowanie. Wskazał również, że wyniki przeglądów budowlanych zbiegły się niemalże w czasie z wybuchem pandemii, a następnie konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Efekty, skutki tychże zdarzeń miały i mają ogromne, ale negatywne odzwierciedlenie w budżecie gminy, a to skutkuje ograniczonymi możliwościami finansowania tych zadań, przy jednoczesnej potrzebie realizacji wszystkich pozostałych zadań własnych gminy. Podał też, że konflikt zbrojny na terenie Ukrainy wskazał na niezwykle istotne zjawisko, bowiem zmieniło się stanowisko organów i instytucji państwowych w stosunku do zagadnienia budowli ochronnych, gdzie nie bez znaczenia była decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który zlecił Państwowej Straży Pożarnej dokonanie inwentaryzacji schronów, ukryć i miejsc schronienia.

(akta kontroli str. 239-330, 397-400)

OCENA CZĄSTKOWA

W ograniczonym zakresie podejmowano działania w celu realizacji wytycznych SOC, dotyczących zapewnienia miejsc ukrycia lub schronienia dla mieszkańców miasta Giżycko na poziomie co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym gminy. Ponadto, w badanym okresie nie zadbano w sposób należyty o prawidłowy stan techniczny obiektów wykazanych w ewidencji budowli ochronnych, które w czasie prowadzenia niniejszej kontroli NIK nie nadawały się do wykorzystania do celów pierwotnie założonych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W 2019 r. Urząd sporządził (w wersji papierowej) „Ewidencję budowli ochronnych/ukryć do doraźnego przygotowania” według wzoru określonego w części 11 załącznika do wytycznych SOC. Ewidencja ta zawierała podstawowe informacje o pięciu wykazanych w niej budowlach ochronnych, tj. m.in.: nr ewidencyjny, adres, nazwę administratora, przeznaczenie i typ budowli, orientacyjną wytrzymałość, pojemność i rok budowy. Zapisy w ewidencji odpowiadały wymogom § 32 wytycznych SOC.

Urząd posiadał zestawienie istniejących i planowanych ukryć zabezpieczających na terenie Giżycka, z którego zdjęto klauzulę „Poufne” w oparciu o art. 86 ust 2 i 3 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych²⁵, tj. z dokumentów wytworzonych przed dniem 10 maja 1990 r. W zestawieniu tym brak było informacji o aktualizacji danych w nim zawartych.

W Urzędzie nie sporządzono (w myśl § 31 pkt 2 wytycznych SOC) ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania w formie oddzielnego zestawienia tabelarycznego, tj.: wstępnie wytypowanych ukryć w istniejących obiektach budowlanych oraz miejsc planowanych budowli wolnostojących.

(akta kontroli str. 331-349)

W Urzędzie sporządzono cztery karty ewidencji budowli ochronnych stanowiących własności gminy, tj. dla: dwóch obiektów przy ul. Moniuszki 26, obiektu przy al. 1 Maja 14 i ul. Gdańskiej 12. Nie opracowano takiej karty dla obiektu przy ul. Mazurskiej 9, stanowiącego własność wspólnoty mieszkaniowej. Karty ewidencyjne tych obiektów zawierały tylko dane z pierwszej strony wzoru karty ewidencyjnej budowli ochronnej, określonej w części 10 załącznika do wytycznych SOC. We wszystkich ww. czterech przypadkach drugą stronę karty uzupełniono o „zalecenia na wypadek zagrożenia i uproszczony szkic budowli ochronnych” dopiero w toku kontroli NIK (10 maja 2023 r.). Karty obiektów zawierały m.in. informacje o: konstrukcji, orientacyjnej wytrzymałości, powierzchni (ogólnej i użytkowej), pojemności (w osobach), przeznaczeniu w czasie pokoju, ilości komór schronowych, przedsionków, wyjść zapasowych, liczbie drzwi zabezpieczających obiekt i ich parametrach, źródłach zasilania w energię, wodę, rodzaju ogrzewania, sanitariatach, kanałach wentylacyjnych, filtropochłaniaczach, klapach wywiewnych, zaworach przeciwwybuchowych. Według ww. kart, żaden z obiektów nie był wyposażony m.in. w: zawory przeciwwybuchowe, klapy wywiewne, filtropochłaniacze oraz nie posiadał: sanitariatów, kanalizacji, źródeł wody, czterpalni powietrza i komór rozprężnych. W okresie objętym kontrolą nie aktualizowano kart ewidencji.

Pełnomocnik wyjaśnił, że od momentu wykonania kart ewidencji budowli ochronnych w 2019 r. nie miały miejsca żadne zmiany w ich konstrukcji, wyposażeniu, czy stanie technicznym, nie było czynników do aktualizacji kart, gdyż zapisy w nich pozostawały aktualne.

(akta kontroli str. 55-61, 350-362)

3.2. Przeprowadzone 24 kwietnia 2023 r. oględziny stron internetowych Urzędu Miejskiego w Giżycku (<https://bip.gizycko.pl/>; <https://gizycko.pl/>) wykazały, że nie zamieszczono na nich informacji o dostępnych mieszkańcom miasta Giżycko miejscach ukrycia lub schronienia. Informacji takich nie upubliczniano również w żaden inny sposób. Spis budowli ochronnych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 3 li. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Ponadto w myśl § 27 wytycznych SOC (obowiązujących do 23 kwietnia 2022 r.), informacje dotyczące ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, umieszcza się na stronach internetowych w formie tabelarycznej.

Wskazanie miejsca ukrycia były przedmiotem dwóch wniosków o udostępnienie informacji o budowlach ochronnych na terenie miasta Giżycko. Urząd udzielił wnioskującym odpowiedzi przesyłając wykaz budowli ujętych w ewidencji.

(akta kontroli str. 363-376)

3.3. Pełnomocnik wyjaśnił, że zgodnie z § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zakresu działania szefów OC, Szef obrony cywilnej gminy ustala zadania i kontroluje szefów obrony cywilnej w instytucjach, u przedsiębiorców, w społecznych organizacjach

²⁵ Dz. U. Nr 11, poz. 95.

ratowniczych i innych jednostkach organizacyjnych działających na terenie gminy. Na terenie gminy Miejskiej Giżycko nie ma instytucji, przedsiębiorców, społecznych organizacji ratowniczych czy innych jednostek organizacyjnych będących w strukturach obrony cywilnej. Podał też, że w związku z powyższym, takie kontrole nie odbywały się.

(akta kontroli str. 377, 401-404)

3.4. W latach 2020 - 2022 (do 22 kwietnia) co roku sporządzano ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Oceny te przesyłano drogą elektroniczną do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego za pośrednictwem Starostwa Powiatowego w Giżycku do 15 lutego każdego roku. Elementem tych ocen były „budowle ochronne (schrony i ukrycia)” sporządzone w formie tabelarycznej, w których określono charakterystykę istniejących zasobów budownictwa ochronnego (pięć obiektów wymagających remontu, dających schronienie 700 osobom) oraz zestawienia kosztów poniesionych na te budowle (w trzech ocenach za lata 2019 - 2021 wskazano 0 zł). W zestawieniach tych nie odnoszono się szczegółowo do stanu technicznego i wyposażenia budowli ochronnych oraz nie dokonano oceny merytorycznej budowli (pozytywna / negatywna).

Pełnomocnik wyjaśnił, że ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej wykonywano na potrzeby Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie zgodnie z ich założeniami. Wszelkie zgłaszane zastrzeżenia były uwzględniane w dokumencie. Podał też, że istniejące zapisy są ostatecznymi po poprawkach i odpowiadały danym jakie potrzebował Urząd Wojewódzki, który w zakresie stanu technicznego budowli akceptował zapis „do remontu”.

(akta kontroli str. 378-388, 401-404)

3.5. W latach 2019 - 2023 (do 13 czerwca) Urząd nie prowadził kontroli wewnętrznych dotyczących zakresu zadań realizowanych przez Pełnomocnika, w tym dotyczących budowli ochronnych. Poziom ryzyka w ww. okresie, określony dla zadań realizowanych na tym stanowisku określono na poziomie od 1 do 3 w skali od 1 (niskie) do 4 (bardzo wysokie). Natomiast poziom istotności od 3 do 6 w skali od 2 do 8.

Burmistrz wyjaśnił, że stanowisko Pełnomocnika zostało umiejscowione w strukturze organizacyjnej Urzędu w bezpośredniej jego podległości służbowej. Podał też, że taka forma organizacji i bezpośredniego kontaktu z pracownikami umożliwia stały nadzór nad realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej.

(akta kontroli str.295-300, 389-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd w okresie 2020 - 2022 r. (do 23 kwietnia) nierzetelnie realizował postanowienia określone w wytycznych SOC w zakresie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, sporządzania i prowadzenia kart ewidencyjnych budowli ochronnych, bowiem:

- nie wytypowano i nie sporządzono ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania w formie oddzielnego zestawienia tabelarycznego, tj.: wstępnie wytypowanych ukryć w istniejących obiektach budowlanych oraz miejsc planowanych budowli wolnostojących (§ 31 wytycznych SOC);

Pełnomocnik wyjaśnił, że nie opracowano nowego zestawienia, a Urząd posiada jedynie stare zestawienie obiektów, które mogłyby pełnić funkcje ukryć do doraźnego przygotowania (są to piwnice w budynkach mieszkalnych). Podał też, że trudnością w opracowaniu nowego zestawienia jest brak przepisów umożliwiających przegląd obiektów bez zgody właściciela.

- nie opracowano karty ewidencji budowli ochronnych dla obiektu przy ul. Mazurskiej 9 stanowiącej własność wspólnoty mieszkaniowej. W myśl § 36 wytycznych SOC (obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r.), szef obrony cywilnej gminy po założeniu ewidencji sporządza karty ewidencyjne dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją;

Pełnomocnik wyjaśnił, że karta ewidencji budowli ochronnej przy ul. Mazurskiej 9 nie powstała z powodu braku niezbędnych informacji do jej sporządzenia w związku z brakiem odpowiedzi zarządcy obiektu na prośby Urzędu dotyczące udzielenia danych technicznych tego obiektu;

- sporządzone cztery karty ewidencyjne budowli ochronnych zawierały tylko dane z pierwszej strony wzoru (formularza) określonego w części 10 załącznika do wytycznych SOC. We wszystkich ww. czterech przypadkach drugą stronę karty uzupełniono o „zalecenia na wypadek zagrożenia i uproszczony szkic budowli ochronnych” dopiero w toku kontroli NIK (10 maja 2023 r.);

Pełnomocnik wyjaśnił, że nie sporządzono drugiej strony karty ewidencji budowli ochronnych, ponieważ odczytano ją jako część, którą wypełnia się doraźnie w przypadku konkretnego zagrożenia, po otrzymaniu zaleceń. Natomiast z uwagi, iż takich zaleceń Urząd nie otrzymał, druga strona pozostała pusta, niewypełniona.

(akta kontroli str. 55-61, 331-367, 401-404)

2. Wg stanu na 31 maja 2023 r. na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu nie zamieszczano informacji na temat ukryć (miejsc w budowlach ochronnych), mimo że dane takie stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś do dnia 22 kwietnia 2022 r. taki sposób postępowania wynikał także z § 27 wytycznych SOC, w którym określono, iż ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania powinny być udostępniane w BIP w formie tabelarycznej w zakresie obejmującym dane adresowe, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, pojemność i stan przygotowania.

Pełnomocnik wyjaśnił, że Urząd odstąpił od publikowania informacji o lokalizacji budowli ochronnych, ponieważ budzi to zastrzeżenia z dwóch powodów, tj.:

- zgromadzenie większej grupy ludzi w tym samym miejscu stanowi doskonały cel w razie ataku - eliminacja za jednym razem wielu osób oraz dodatkowo efekt psychologiczny,
- w przypadku przybycia mieszkańców w liczbie kilkakrotnie przewyższającej możliwości schronu, część z nich pozostanie bez jakiegokolwiek ochrony i może wybuchnąć niepotrzebna panika.

(akta kontroli str. 55-61, 363-369)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie zamieszczał na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu informacji o wykazie budowli ochronnych wyznaczonych na terenie miasta Giżycko. Nie w pełni rzetelnie wykonywał też zalecenia określone w wytycznych SOC w zakresie ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania oraz sporządzania i prowadzenia kart ewidencyjnych budowli ochronnych.

IV. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie działań umożliwiających należyte wywiązywanie się z obowiązku określonego w art. 5 ust. 2 ustawy Prawo Budowlane w odniesieniu do czterech obiektów budowlanych (budowli ochronnych) stanowiących własność Gminy Miejskiej Giżycko.

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 Olsztynie. 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 wniosków

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.

Olsztyn, 26 lipca 2023 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki

Główny specjalista kontroli
państwowej



podpis

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor



podpis

