

do dellr. N. BPM  
06. PAŹ. 2023



Urząd Miejski w Gliwicach  
Sekretariat Biura Prezydenta Miasta

data wpływu: 06-10-2023

UM. ....

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE  
Biuro Podawcze

List polecony  
Data wotywu 06-10-2023

Liczba zał. 0  
UM.913097.2023

LKA.410.011.02.2023

Pan  
Adam Neumann  
Prezydent Gliwic  
Urząd Miejski w Gliwicach  
ul. Zwycięstwa 21  
44-100 Gliwice

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach  
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice  
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30  
lka@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gliwicach, ul. Zwycięstwa 21, 44-100 Gliwice <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Neumann, Prezydent Miasta Gliwice, od dnia 9 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Janusz Leonard Moszyński, p.o. Prezydenta Miasta Gliwice, od 23 października 2019 r. do 8 stycznia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.</li><li>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.</li><li>3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 28 lipca 2023 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/129/2023 z 24 maja 2023 r.</li><li>2. Marcin Wesoly, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/145/2023 z 7 czerwca 2023 r.</li><li>3. Katarzyna Miszczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/140/2023 z 1 czerwca 2023 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-6)

<sup>1</sup> Zwany dalej Urzędem.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, pomimo zapewnienia warunków organizacyjnych umożliwiających realizację zadań w zakresie budownictwa ochronnego, zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom Gliwic miejsc w schronach i ukryciach wykonywane były w ograniczonym zakresie, co wynikało w głównej mierze z braku przepisów prawa powszechnie obowiązujących w zakresie budownictwa ochronnego. W konsekwencji, pomimo niespełniania przez większość z tych obiektów warunków technicznych<sup>4</sup> zapewniających ochronę ludności, działania Centrum Ratownictwa Gliwice<sup>5</sup> - nadzorowanego przez Prezydenta Miasta, sprowadzały się jedynie do przeprowadzania remontów doraźnych tych budowli, w sytuacjach stwarzania zagrożenia dla życia i zdrowia przez dany obiekt. Jednocześnie CRG prowadziło ewidencję budowli ochronnych oraz ukryć do doraźnego przygotowania<sup>6</sup>, które jednak traktowano jako dokumenty wyłącznie o charakterze wewnętrznym-archiwalnym, co wynikało m.in. z braku regulacji prawnych umożliwiających rzetelną weryfikację danych objętych tymi ewidencjami<sup>7</sup>. Z kolei w przekazanych przez CRG Wojewodzie Śląskiemu - jako Szefowi Obrony Cywilnej Województwa, sprawozdaniach pn. „Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” za rok 2020 oraz za rok 2021 podano wymagane informacje o liczbie i charakterystyce budowli ochronnych, zaznaczając jednocześnie, że ze względu na ich stan techniczny, przebywanie w nich ludności „możliwe jest w stopniu znikomym”. Wyżej wymienione sprawozdania nie były zatwierdzane przez Prezydenta Miasta (lub przez upoważnionego do tego pracownika Urzędu), pomimo, że to do Prezydenta - jako Szefa Obrony Cywilnej Miasta, należało dokonywanie oceny stanu przygotowania obrony cywilnej Miasta Gliwice.

W badanym okresie, do czasu uchylecia ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup>, realizowano obowiązek opracowywania planu obrony cywilnej, rocznych planów działania oraz wieloletniego planu działania, w których uwzględniano problematykę budowli ochronnych. Prezydent Miasta w ramach sprawowanego nadzoru nad CRG nie zapewnił jednak aktualizacji danych o budowlach ochronnych zawartych w ww. planie obrony cywilnej.

Na etapie projektowania i budowy nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej nie uwzględniano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w związku z brakiem powszechnie obowiązujących przepisów prawnych zobowiązujących do ich uwzględniania w toku prowadzonych inwestycji budowlanych. Z tych samych względów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano planowania miejsc w budowlach ochronnych.

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

<sup>4</sup> Określonych w załączniku pn. *Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne* do Wytucznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

<sup>5</sup> Dalej: CRG. Jednostka budżetowa Miasta Gliwice realizująca zadania Prezydenta Miasta m.in. w sprawach obrony cywilnej i ochrony ludności.

<sup>6</sup> Ukrycia bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych, zabezpieczające przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych (np. huragany, trąby powietrzne).

<sup>7</sup> Np. poprzez działania kontrolne we wspólnotach mieszkaniowych, spółdzielniach mieszkaniowych, zakładach pracy i u prywatnych właścicieli tych obiektów.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 372, ze zm., uchylona z dniem 23 kwietnia 2022 r., dalej: ustawa o obowiązku obrony RP.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą zapewnienie realizacji zadań Prezydenta Miasta w sprawach obrony cywilnej i ochrony ludności należało do jednostki budżetowej miasta - Centrum Ratownictwa Gliwice<sup>10</sup>. Działalnością CRG kierował jego dyrektor<sup>11</sup>, który w regulaminie organizacyjnym CRG<sup>12</sup> ustalił organizację wewnętrzną i zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych. Zgodnie z aneksem nr 1 z dnia 4 grudnia 2019 r. do ww. regulaminu komórką organizacyjną CRG, której zadania obejmowały sprawy obrony cywilnej był Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZK) odpowiedzialny m.in. za nadzorowanie i kontrolowanie przygotowania budowli ochronnych oraz urządzeń specjalnych dla zbiorowej ochrony ludności oraz prowadzenie ewidencji tych budowli i urządzeń<sup>13</sup>. Z dniem 3 marca 2022 r. w związku z zatwierdzeniem<sup>14</sup> przez Prezydenta Miasta nowego regulaminu organizacyjnego CRG realizację ww. zadań dotyczących budowli ochronnych<sup>15</sup> powierzono Zespołowi Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (ZZKB). Uchylenie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup> nie miało wpływu na treść regulaminu organizacyjnego CRG w ww. zakresie. Zgodnie z § 2 ust. 2 Statutu CRG nadzór i kontrolę nad działalnością tej jednostki sprawował Prezydent Miasta.

(akta kontroli str. str.14, 23-63)

Zgodnie z obowiązującym do 25 maja 2020 r. Regulaminem Organizacyjnym Urzędu<sup>17</sup>, prowadzenie w swoim imieniu spraw Miasta w obszarze zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego Prezydent powierzył Sekretarzowi Miasta<sup>18</sup>. Nadzór nad CRG prowadził Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu, który podlegał Sekretarzowi Miasta<sup>19</sup>.

Od 26 maja 2020 roku, w wyniku zmiany<sup>20</sup> Regulaminu Organizacyjnego, na czas wakatu na stanowisku Sekretarza Miasta nadzór merytoryczny nad realizacją zadań powierzonych Sekretarzowi Miasta w zakresie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego Prezydent powierzył

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Zgodnie z § 3 i § 4 ust. 2 pkt 4b Statutu Centrum Ratownictwa Gliwice (dalej: CRG), stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXVI/786/2018 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/1078/2010 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 15 lipca 2010 r. zmieniającej uchwałę nr XXXII/728/2001 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 25 października 2001 r. w sprawie utworzenia jednostki - powiatowego centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego.

<sup>11</sup> § 5 ust. 1 Statutu CRG.

<sup>12</sup> Zatwierdzonym w dniu 18 grudnia 2018 r. przez Zastępcę Prezydenta Miasta.

<sup>13</sup> § 20 pkt 3 ppkt 9 Regulaminu organizacyjnego CRG.

<sup>14</sup> Zarządzenie nr PM-5523/2022.

<sup>15</sup> § 15 pkt 3 lit. j Regulaminu organizacyjnego CRG.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

<sup>17</sup> Przyjętego zarządzeniem nr PM 241/19 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 28 stycznia 2019 r.

<sup>18</sup> §15 pkt 1 ppkt 4 Regulaminu organizacyjnego.

<sup>19</sup> § 42 Regulaminu organizacyjnego.

<sup>20</sup> Przyjętej zarządzeniem nr PM-2329/2020 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 26 maja 2020 r.

trzeciemu Zastępcy Prezydenta, a nadzór nad CRG przejął Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu podległy trzeciemu Zastępcy Prezydenta<sup>21</sup>.

Od 1 grudnia 2020 roku, w wyniku zmiany Regulaminu Organizacyjnego<sup>22</sup>, Prezydent na stałe powierzył trzeciemu Zastępcy Prezydenta prowadzenie spraw z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego<sup>23</sup>. Wydziałem odpowiedzialnym za nadzór nad CRG pozostał Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu<sup>24</sup>, podległy trzeciemu Zastępcy Prezydenta Miasta.

(akta kontroli str. 536-616)

W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie obrony cywilnej w CRG realizowały trzy<sup>25</sup> osoby będące członkami Zespołu Zarządzania Kryzysowego (ZZK), a następnie jedna z nich w ramach działania Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (ZZKB)<sup>26</sup>. W zakresach czynności ww. trzech pracowników (obowiązujących do 2 marca 2022 r.) przypisano do realizacji m.in. nadzorowanie i kontrolowanie przygotowania budowli ochronnych oraz urządzeń specjalnych dla zbiorowej ochrony ludności oraz prowadzenie ewidencji tych budowli i urządzeń. W zakresie czynności pracownika realizującego zadania w zakresie obrony cywilnej od 3 marca 2022 r. wskazano prowadzenie ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli str.14, 78-124)

Wszyscy pracownicy ww. komórek organizacyjnych CRG posiadali wykształcenie wyższe, ponadto jeden pracownik ZZK uczestniczył w szkoleniu na temat „Planowanie oraz realizacja zadań obronnych i obrony cywilnej w jednostkach administracji samorządowej”, a kolejny pracownik (ZZK, a następnie ZZKB) uczestniczył w szkoleniu podstawowym dla pracowników ds. ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w powiatach, gminach i zakładach pracy<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 64-124)

**1.2.** W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywał Plan Obrony Cywilnej Miasta Gliwice<sup>28</sup>, wprowadzony do stosowania w 2014 r.<sup>29</sup>. Plan OC został zaktualizowany raz w 2014 r., raz w 2015 r., dwukrotnie w 2016 r. oraz po jednym razie w poszczególnych latach okresu 2017-2021.

(akta kontroli str. 211)

Plany działania Prezydenta Miasta Gliwice - Szefa Obrony Cywilnej Miasta w 2020 r. i na lata 2021-2022 zostały opracowane w oparciu o Plan Działania Wojewody Śląskiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa w zakresie zadań obrony cywilnej w województwie śląskim na rok 2020<sup>30</sup> oraz Wytoczne i Plan Działania Wojewody Śląskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w zakresie zadań obrony cywilnej

<sup>21</sup> § 2 pkt 1 ppkt 1 i pkt 2 zarządzenia PM-2329/2020.

<sup>22</sup> Przyjętej zarządzeniem nr PM-3137/2020 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 1 grudnia 2020 r.

<sup>23</sup> § 1 pkt 2 ppkt 4 lit. b) tiret trzecie Regulaminu Organizacyjnego.

<sup>24</sup> § 1 pkt 2 ppkt 4 lit. c) tiret trzecie Regulaminu Organizacyjnego.

<sup>25</sup> W okresie od 31 grudnia 2019 r. zadania realizowały dwie osoby, w okresie od 1 września 2021 r. do 2 marca 2022 r. trzy osoby, od 3 marca 2022 r. jedna osoba.

<sup>26</sup> Od dnia 3 marca 2022 r.

<sup>27</sup> Zgodnie z zaświadczeniem wydanym przez Międzywojewódzki Ośrodek Szkolenia Obrony Cywilnej i Administracji.

<sup>28</sup> Dalej: *Plan OC*.

<sup>29</sup> Zarządzeniem nr PM-6126/14 Prezydenta Miasta Gliwice – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia Planu Obrony Cywilnej Miasta Gliwice do stosowania.

<sup>30</sup> Dalej: Wytoczne Wojewody Śląskiego na rok 2020.

i zarządzania kryzysowego w województwie śląskim na rok 2021-2022<sup>31</sup>. Plany działania zostały zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Gliwice i uzgodnione z Szefem Obrony Cywilnej Województwa, zgodnie z § 3 pkt 3 i § 5 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<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 171-201)

**1.3.** W Planie OC oraz w planach działania na rok 2020 i lata 2021-2022 uwzględniono kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla ludności miasta Gliwice. Zakres realizacji działań został wymieniony w zadaniu nr 6 do Planu OC pn. „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych”<sup>33</sup>. Zestawienie budowli ochronnych w mieście Gliwice, z podziałem na liczbę schronów i ukryć dla pracowników zakładów pracy i dla pozostałej ludności, zawarto w części pt. „Legenda Planu OC pkt. 3.9” pn. „Stan ukryć ludności w budowlach ochronnych”. Legenda Planu OC pkt. 3.9, pomimo zmian w zakresie liczby oraz statusu ujętych w nim budowli ochronnych, nie była w tym obszarze aktualizowana, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W planach działania na rok 2020 i lata 2021-2022 przewidziano realizację kontroli budowli ochronnych, wskazując nazwy podmiotów przewidzianych do skontrolowania oraz planowany termin przeprowadzenia tych kontroli; zaplanowano również środki finansowe na remont budowli ochronnych. W Wieloletnim Planie Działania Prezydenta Miasta Gliwice - Szefa Obrony Cywilnej Miasta w zakresie obrony cywilnej w latach 2018-2022 uzgodnionym z Wojewodą Śląskim w dniu 22 stycznia 2018 r. ujęto m.in. prowadzenie weryfikacji istniejących budowli ochronnych pod kątem ich przydatności do celów obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 179, 194-195, 226-227, 264)

**1.4** W okresie objętym kontrolą Urząd realizował siedem inwestycji dotyczących budowy nowych budynków użyteczności publicznej, z czego w dwóch zaplanowano pomieszczenia piwniczne. Na etapie projektowania i budowy tych budynków nie uwzględniano miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, co, jak wyjaśniła Z-ca Prezydenta Miasta Gliwice, wynikało z braku przepisów prawnych zobowiązujących do ich uwzględniania w toku prowadzonych inwestycji budowlanych.

(akta kontroli str.15, 531, 630-631, 647-656)

Ponadto Z-ca Prezydenta Miasta wskazała, m.in., że „(...) przepis art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane jest przepisem blankietowym, tzw. przepisem pustym, albowiem nie ustanawia on żadnej reguły, a jedynie zawiera odesłanie do przepisów (wymagań obrony cywilnej), których nie ustanowiono. Tak więc, z uwagi na brak jakichkolwiek przepisów określających konkretne wymagania obrony cywilnej, które powinny być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, nie jest możliwe stosowanie tego przepisu, ani tym bardziej sprawdzanie, czy jest on stosowany. Dla obiektów budowlanych na etapie ich

<sup>31</sup> Dalej: Wytyczne Wojewody Śląskiego na rok 2021-2022.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850. Uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r. Dalej: rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefów OC.

<sup>33</sup> W ramach zadania do realizacji wskazano m.in. udział w sprawdzeniu stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności oraz nadzór nad usunięciem stwierdzonych niedociągnięć; wykonanie dokumentacji techniczno - budowlanej do budowy ukryć dla ludności w zaplanowanych miejscach, a także prowadzenie bieżącego nadzoru nad budową ukryć dla ludności, aktualizacja bazy i dokumentacji budowli ochronnych w mieście, sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności oraz nadzór nad usunięciem stwierdzonych niedociągnięć, prowadzenie wzmożonej kontroli stanu technicznego budowli ochronnych i ukryć dla ludności zwłaszcza wykorzystywanych aktualnie jako obiekty użyteczności publicznej w celu określenia możliwości przywrócenia tym obiektom funkcji ochronnych, odbiór do użytku wybudowanych ukryć dla ludności.

projektowania i budowy nie wydano też żadnych przepisów wykonawczych, które określałyby wymogi obrony cywilnej konieczne do zapewnienia ochrony ludności”.

(akta kontroli str. 530)

**1.5** Urząd nie podejmował działań w zakresie zachęcania inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, gdyż jak wyjaśniła Z-ca Prezydenta Miasta, nie jest i nie było możliwe zachęcanie inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, ze względu na brak uwarunkowań prawnych w powyższym zakresie, w tym brak przepisów technicznych ustalających zasady projektowania miejsc schronienia lub ukrycia, zgodnie z wymogami obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 15, 533)

**1.6** W projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano planowania miejsc w budowlach ochronnych.

Jak wyjaśniła Z-ca Prezydenta Miasta, art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>34</sup> mówi ogólnie o tym, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, natomiast zawartość planu miejscowego precyzyjnie określa art. 15 ww. ustawy. Z-ca Prezydenta Miasta dodała również, że w żadnym z punktów określających co obligatoryjnie, a co w zależności od potrzeb, określa się w planie miejscowym, nie są wymienione miejsca w budowlach ochronnych.

(akta kontroli str. 532-534)

**1.7** Z-ca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że w sporządzanych w Urzędzie projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano planowania miejsc w budowlach ochronnych, zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>35</sup>, gdyż w jej ocenie wytyczne te nie stanowią przepisu prawa powszechnie obowiązującego, wobec czego nie stanowią podstawy do wprowadzania ich treści do aktów prawa miejscowego.

(akta kontroli str. 533-534)

**1.8** W budżecie Miasta na lata 2020-2022<sup>36</sup> na obronę cywilną (rozdział 75414) zaplanowano środki finansowe w łącznej wysokości 149 573 zł<sup>37</sup>, a wydatkowano łączną kwotę 143 808,2 zł (co stanowiło 96,1% planowanych środków). Wydatki na budowle ochronne w powyższym okresie wyniosły 22 500 zł, co stanowiło 15,7% wydatków na obronę cywilną. Dotyczyły one przede wszystkim doraźnych prac awaryjnych oraz prac naprawczych związanych z tynkowaniem uszkodzonej elewacji, malowaniem, wymianą uszkodzonych zamknięć oraz deratyzacją. W budżecie Gminy na 2023 rok<sup>38</sup> nie przewidziano środków finansowych na obronę cywilną.

(akta kontroli str. 146-150, 660-680)

**1.9.** Dyrektor CRG wyjaśnił, że „*podstawowym problemem związanym z realizacją zadań dotyczących budownictwa ochronnego jest brak przepisów prawa. Istniejąca obszerna luka prawna powoduje, że nie istnieje żadna definicja budowli ochronnej,*

<sup>34</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

<sup>35</sup> Dalej: Wytyczne SOCK.

<sup>36</sup> Uchwały Rady Miasta Gliwice w sprawie budżetu Miasta Gliwice za poszczególne lata 2020-2022 o nr XI/193/2019, XXII/437/2020, XXXII/669/2021, odpowiednio z dnia: 19 grudnia 2019 r., 17 grudnia 2020 r. i 16 grudnia 2021 r.

<sup>37</sup> Z tego 61 094 zł zaplanowano na 2020 r., 80 479 zł na 2021 r. oraz 8 000 zł na 2022 r.

<sup>38</sup> Uchwała nr XLII/866/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Miasta Gliwice na 2023 rok.

*nie są określone wymogi i warunki techniczne, jakie powinny spełniać budowle ochronne. Brak uregulowań nie pozwala prowadzić działań kontrolnych we wspólnotach mieszkaniowych, spółdzielniach mieszkaniowych, zakładach pracy i u prywatnych właścicieli. W przypadku budowli o złym stanie technicznym brak przepisów prawnych uniemożliwia wykreślenie budowli z ewidencji”.*

(akta kontroli str. 17)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie zapewniono aktualizacji Planu obrony cywilnej Miasta Gliwice<sup>39</sup> (do dnia 22 kwietnia 2022 r.<sup>40</sup>) - w zakresie wskazanym w tabeli nr 3.9 *Stan ukryć ludności w budowlach ochronnych*<sup>41</sup>, co zdaniem Zastępcy Prezydenta Miasta sprawującej nadzór merytoryczny nad realizacją zadań Miasta przez CRG (odpowiedzialnego za ww. aktualizację) wynikało z braku przepisów prawnych w zakresie budownictwa ochronnego. W konsekwencji Plan OC zawierał dane o liczbie budowli ochronnych według stanu na dzień jego wprowadzenia do stosowania (19 maja 2014 r.), pomimo że ich liczba uległa zmianie. Według Planu OC w mieście było 291 budowli ochronnych, według oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej sporządzonej na koniec 2021 r. i przesłanej Wojewodzie Śląskiemu – już tylko 256.

(akta kontroli str. 206, 264, 515, 644)

Obowiązek aktualizacji Planu OC wynika<sup>42</sup> z § 16 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin plan obrony cywilnej<sup>43</sup>, jak i z § 3 zarządzenia Prezydenta Miasta Gliwice – Szefa Obrony Cywilnej Miasta z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia planu obrony cywilnej miasta Gliwice do stosowania. Zgodnie z § 5 tego zarządzenia, nadzór nad jego wykonaniem został powierzony Zastępcy Prezydenta nadzorującemu realizację zadań m.in. z zakresu obrony cywilnej. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 1 ww. zarządzenia Plan OC został wprowadzony do stosowania w celu zapewnienia systematycznego, skoordynowanego i efektywnego wykorzystania zasobów obrony cywilnej miasta oraz ustalenia zasad i procedur udzielania pomocy w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, co winno determinować zapewnienie rzetelnych danych w tym Planie, w szczególności w zakresie rzeczywistego dostępu do określonych zasobów. W konsekwencji Plan OC winien zawierać informacje nie tylko o liczbie budowli ochronnych, ale również o realnych możliwościach ich wykorzystania (w szczególności w sytuacji, w której z uwagi na ich stan techniczny, znacząco ograniczone są możliwości ich wykorzystania). Skoro zatem w sprawozdaniach przesyłanych Wojewodzie Śląskiemu wskazywano na znikome możliwości wykorzystania budowli ochronnych znajdujących się w Gliwicach, w Planie OC

<sup>39</sup> Wprowadzonego do stosowania Zarządzeniem nr PM-6126/14 Prezydenta Miasta Gliwice – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia Planu Obrony Cywilnej Miasta Gliwice do stosowania.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305, ze zm.) z dniem 23 kwietnia 2022 r. utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.), tym samym utraciły również moc przepisy i regulacje dotyczące obrony cywilnej wydane na podstawie tej uchylonej ustawy.

<sup>41</sup> Ujętej w „Legendzie” do części graficznej planu obrony cywilnej.

<sup>42</sup> Do dnia 22 kwietnia 2022 r.

<sup>43</sup> Zgodnie z którym plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej jednak niż co dwa lata.



również należało zamieścić informacje w zakresie rzeczywistej (aktualnej) dostępności i stanie tych obiektów.

(akta kontroli str. 206)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Prezydent zapewnił warunki organizacyjne umożliwiające realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego, w tym w zakresie nadzoru nad działalnością CRG. W opracowanym Planie obrony cywilnej Miasta Gliwice oraz w Planach działania Prezydenta Miasta Gliwice - Szefa Obrony Cywilnej Miasta uwzględniono kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia dla ludności miasta Gliwice. W Planie OC nie zapewniono jednak w pełni rzetelności danych w ww. zakresie (dane o budowlach ochronnych były nieaktualne).

**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. Zgodnie z danymi zawartymi w przekazywanych<sup>44</sup> przez CRG do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego *Ocenach stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za rok 2020 oraz za rok 2021*<sup>45</sup> w Mieście istniało 258 (stan na 31 grudnia 2020 r.) oraz 256 (stan na 31 grudnia 2021 r.) budowli ochronnych (schronów<sup>46</sup> i ukryć<sup>47</sup>) o pojemności odpowiednio 25 088 osób (14,4% mieszkańców<sup>48</sup>) oraz 24 986 osób (14,5% mieszkańców<sup>49</sup>). Każdorazowo w ww. dokumentach zaznaczano jednak, że ze względu na stan techniczny przebywanie ludności w tych budowlach możliwe jest w stopniu znikomym. Ponadto, zgodnie z ewidencją budowli zastępczych (ukryć do doraźnego przygotowania) winny one zapewnić ukrycie dla 35 080 osób (tj. dla 20,3% mieszkańców Gliwic według danych na koniec 2021 r.<sup>50</sup>).

(akta kontroli str. 421-430, 511-516)

2.2. W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań mających na celu przygotowanie do zaopatrzenia budowli ochronnych w niezbędne środki m.in. wodę, pożywienie na wypadek wystąpienia zagrożenia. Dyrektor CRG wyjaśnił, że *w związku z brakiem przepisów prawa, a tym samym możliwości finansowania zadań z zakresu obrony cywilnej, nie było podstaw do podejmowania tego typu działań.*

<sup>44</sup> Oceny przekazane były wyłącznie w formie elektronicznej w dniach 11 lutego 2021 (Ocena za 2020 r.) oraz 22 lutego 2022 (Ocena za 2021 r.).

<sup>45</sup> Zwane dalej odpowiednio: Oceną za 2020 r. i Oceną za 2021 r.

<sup>46</sup> Budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron. Definicja podana na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

<sup>47</sup> Budowla ochronna niehermetyczna, wyposażona w najprostsze instalacje, zapewniająca ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron. Definicja podana na podstawie wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.

<sup>48</sup> 25 088 osób / liczba mieszkańców na koniec 2020 r. 174.581 osób.

<sup>49</sup> 24 986 osób / liczba mieszkańców na koniec 2021 r. 172 628 osób.

<sup>50</sup> 35 080 osób / liczba mieszkańców na koniec 2021 r. 172 628 osób.

Dyrektor przywołał również brak przepisów określających minimalne ilości zapotrzebowania na wodę i pożywienie dla ludności na wypadek wystąpienia zagrożenia.

(akta kontroli str. 19)

**2.3.** Budowle ochronne znajdujące się na terenie Gliwic powstały w latach 1905-1987.

Ogłędziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK obejmujące dwie wolnostojące budowle ochronne<sup>51</sup>, administrowane przez Zarządy Budynków Miejskich<sup>52</sup> wykazały, że wejścia do nich zostały zabudowane w sposób trwały (poprzez zamurowanie lub zabudowę płytą żelbetonową), co uniemożliwiało wejście do środka i ocenę stanu technicznego.

Z-ca Dyrektora CRG podał, że (...) *przygotowanie, modernizowanie oraz utrzymanie budowli powinno być określone przepisami prawa wraz ze wskazaniem wymogów budowlanych i technicznych oraz sposobu finansowania konkretnych zadań. Skoro od 1 lipca 2004 r. nie ma w ogóle w systemie prawa powszechnie obowiązującego definicji prawnej budowli ochronnej, to w konsekwencji nie jest też prawnie możliwe dokonywanie skutecznej i opartej na przepisach prawa oceny, między innymi w aspekcie stanu technicznego budowli, (...) w kontekście zapewnienia konkretnego schronienia mieszkańcom.*

(akta kontroli str. 137-170, 418, 522, 635-636)

**2.4.** Dyrektor CRG wskazał, że na potrzeby Głównego Stanowiska Kierowania Prezydenta Miasta (zorganizowanego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym<sup>53</sup>) oraz na potrzeby Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego nie zapewniono budowli ochronnych w związku z brakiem regulacji prawnych w tym zakresie, natomiast Miasto zabezpieczyło zapasowe stanowisko zapewniające funkcjonowanie Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Gliwice wyposażone w odpowiednią infrastrukturę do zachowania ciągłości działań.

(akta kontroli str. 19, 418)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Mieście Gliwice w okresie objętym kontrolą istniała infrastruktura w zakresie budowli ochronnych, jednak ze względu na stan techniczny tych obiektów oraz ich ograniczoną dostępność, w praktyce nie było możliwości zapewnienia mieszkańcom właściwej ochrony z ich wykorzystaniem.

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

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** CRG prowadziło ewidencję budowli ochronnych, przy czym, jak wskazał Dyrektor CRG, z uwagi na brak od 1 lipca 2004 r. przepisów prawnych<sup>54</sup> regulujących

<sup>51</sup> Przy ul. Chodkiewicza 29 oraz przy ul. Krzywoustego.

<sup>52</sup> Jedna budowla w Zarządzie Budynków Miejskich I oraz jedna budowla w Zarządzie Budynków Miejskich II.

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 978, ze zm.

<sup>54</sup> Z dniem 1 lipca 2004 r. utracił moc art. 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1992 r., nr 4, poz. 16 ze zm.), stanowiący delegację ustawową

budownictwo ochronne, miała ona charakter wyłącznie informacyjny i wewnętrzny. CRG prowadziło również ewidencję ukryć do doraźnego przygotowania, która jak podał Dyrektor CRG, z ww. względów w badanym przez NIK okresie nie była aktualizowana. Zastępca Dyrektora CRG dodał ponadto, że (...) *brak przepisów określających np. wymogi techniczne, jakie powinny spełniać budowle ochronne, uniemożliwia prowadzenie jakiegokolwiek rzetelnej ewidencji oraz że (...) jednocześnie nawet brak możliwości wejścia do konkretnej budowli z powodu np. złego stanu technicznego - nie eliminuje takiej budowli z wykazu mającego charakter archiwalny, informacyjny i wewnętrzny. Nie eliminuje jej również jako potencjalnego obiektu do ewentualnego wykorzystania w przyszłości, albowiem te właśnie działania powinny być uzależnione od konkretnych przepisów regulujących np. kategoryzowanie obiektów, gotowość do ich przygotowania.* Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora CRG, baza budowli ochronnych była aktualizowana wyłącznie w zakresie ewentualnych wykreśleń budowli z ewidencji. Zastępca Dyrektora CRG wskazał jednocześnie, że *protokoły stanu technicznego budowli ochronnych przekazywane przez zakłady pracy/przedsiębiorstwa były w wielu przypadkach szcątkowe i niepełne. Brak uregulowań nie pozwalał na prowadzenie właściwych działań kontrolnych, a w sytuacji wystąpienia rozbieżności uniemożliwia właściwą weryfikację danych.* Ewidencja budowli ochronnych zawierała podstawowe informacje o zasobach ochronnych Miasta, takie jak: numery ewidencyjne; dane adresowe<sup>55</sup>; dane administratora; przeznaczenie („M” - dla mieszkańców; „Z” - dla załóg zakładów pracy); typ budowli ochronnej; orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach [MPa]; powierzchnię w m<sup>2</sup>, z podziałem na powierzchnię całkowitą i użytkową; pojemność; rok budowy i rok ostatniej modernizacji, stan ich przygotowania oraz sposób wykorzystania w okresie pokoju.

(akta kontroli str. 20, 162-170, 416, 421-430, 635)

**3.2.** Prezydent Miasta bądź CRG, na indywidualne wnioski zainteresowanych informacjami o budowlach ochronnych, udzielali informacji m.in. o ich liczbie i pojemności, wskazując jednocześnie na niespełnianie przez te obiekty warunków technicznych pozwalających na ich użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem. CRG nie publikował w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o prowadzonych ewidencjach budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 21, 522-523, 534, 626)

**3.3.** W okresie objętym kontrolą pracownicy CRG przeprowadzili cztery kontrole<sup>56</sup> w 17 budowlach ochronnych. Kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników komórki odpowiedzialnej za realizację zadań w ramach obrony cywilnej. Zgodnie z protokołami z tych kontroli, na 17 obiektów do 13 z nich (76,4%) dostęp był niemożliwy ze względu na zabudowanie wejścia lub zły stan techniczny wejścia, dwie budowle (11,8%) były w ogólnym złym stanie technicznym (pleśń na ścianach, zalanie), co uniemożliwiało przebywanie w nich ludzi w warunkach zagrożenia, w pozostałych dwóch obiektach (11,8%) nie stwierdzono nieprawidłowości. Dyrektor CRG wyjaśnił, że *przedmiotowe kontrole ze względu na brak przepisów dotyczących budowli ochronnych miały w istocie charakter wizji lokalnych/ogłędzin, których celem było rozpoznanie sytuacji budowli ochronnych. Szef OC Miasta nie miał żadnych narzędzi i instrumentów prawnych do nakładania na „kontrolowane” podmioty jakichkolwiek decyzji czy obowiązków.* Dyrektor CRG dodał, że ze względu na *brak*

do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. Nr 93, poz. 429).

<sup>55</sup> Miejscowość, dokładny adres i współrzędne topograficzne.

<sup>56</sup> Wszystkie kontrole przeprowadzono w 2021 r. W 2020 r. ze względu na pandemię nie przeprowadzono kontroli, a kontrole planowane na ten rok przeprowadzono w 2021 r.

*podstaw prawnych dotyczących funkcjonowania budowli ochronnych brak było dokumentu, w oparciu o który można by szacować potrzeby finansowe w zakresie utrzymania budowli ochronnych. Wykonywane prace remontowe miały charakter incydentalny, związany z koniecznością przeprowadzenia napraw w sytuacji, gdy dany obiekt stwarzał zagrożenie życia lub zdrowia.*

(akta kontroli str. 137-150, 420)

**3.4.** CRG sporządziło za lata 2020-2021 oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie budownictwa ochronnego, które zostały przesłane do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach odpowiednio w dniach 11 lutego 2021 r. i 25 lutego 2022 r., tj. w terminie do 1 marca danego roku kalendarzowego, określonym w Wytycznych Wojewody Śląskiego na rok 2021-2022<sup>57</sup>. Częścią składową ww. sprawozdań były dwa zestawienia sporządzone w formie tabelarycznej dotyczące budowli ochronnych pn.:

- a) „Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego w Mieście na P.P. Gliwice”, które zawierało informacje o liczbie budowli ochronnych wraz z podaniem danych o ich pojemności, formie własności i lokalizacji;
- b) „Zestawienie kosztów poniesionych na budowle ochronne w Mieście na P.P. Gliwice”.

Dyrektor CRG wyjaśnił, że dane do sporządzanych ocen stanu przygotowań pozyskiwano ze sprawozdań przekazywanych przez przedsiębiorstwa i instytucje oraz na podstawie wniosków o wykreślenie z ewidencji budowli ochronnych.

Ww. sprawozdania nie były zatwierdzane (pisemnie akceptowane) przez Prezydenta Miasta lub upoważnionego pracownika Urzędu, co szczegółowo przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 419, 511-516)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

„Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” za rok 2020 i za rok 2021, przekazywane bezpośrednio przez CRG do Wojewody – Szefa OC Województwa Śląskiego<sup>58</sup>, nie były zatwierdzane (pisemnie akceptowane) przez Prezydenta – Szefa OC Miasta lub w jego imieniu przez pracownika Urzędu działającego na podstawie wydanego przez Prezydenta upoważnienia do dokonywania takich czynności.

Zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>59</sup>, prezydent miasta na prawach powiatu był terenowym organem obrony cywilnej na terenie tego miasta. Zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>60</sup> do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, na ich obszarze działania, należało dokonywanie oceny stanu przygotowania obrony cywilnej.

<sup>57</sup> Zgodnie z załącznikiem nr 1 ww. wytycznych (w tabeli nr 3 „Zaplanowane przedsięwzięcia i zadania w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej w 2021 r. 2022 roku”, pkt I w zakresie organizacyjnym poz. 2).

<sup>58</sup> Podpisane przez Dyrektora CRG (Ocena za 2020 r.) oraz Kierownika Zespołu w zastępstwie Dyrektora CRG (Ocena za 2021 r.)

<sup>59</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2002 r. 96 poz. 850.

Z-ca Prezydenta wyjaśniła, że Dyrektor CRG działa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta. Z-ca Prezydenta wyjaśniła również, że „Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej” w 2020 i w 2021 r. były zatwierdzane przez dyrektora CRG, ponieważ jednostka ta zapewnia m.in. realizację zadań z zakresu obrony cywilnej.

NIK wskazuje, że pełnomocnictwo<sup>61</sup>, na które powołano się w wyjaśnieniach, udzielone przez Prezydenta Miasta Dyrektorowi CRG nie obejmowało podejmowania działań w imieniu Prezydenta jako Szefa OC Miasta. Jednocześnie należy wskazać, że jakkolwiek CRG, jako utworzona przez Radę Miejską jednostka organizacyjna Miasta<sup>62</sup>, może wykonywać funkcje pomocnicze dotyczące zapewniania realizacji zadań prezydenta miasta na prawach powiatu w zakresie obrony cywilnej, nie stanowi to jednak przeniesienia uprawnień i kompetencji Prezydenta jako terenowego organu (szefa) obrony cywilnej miasta na prawach powiatu na ww. jednostkę organizacyjną. Kompetencje określone w przepisach powszechnie obowiązujących w sprawach obrony cywilnej pozostają bowiem w zakresie właściwości Prezydenta Miasta jako Szefa OC Miasta, natomiast pełnomocnictwo, o którym mowa w § 5 ust 2 Statutu CRG, zgodnie z którym Dyrektor CRG działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta, nie mogło stanowić podstawy do występowania Dyrektora CRG w imieniu Prezydenta jako organu właściwego w zakresie obrony cywilnej, a tym samym do dokonywania czynności publicznoprawnych, w tym również czynności faktycznych, w relacjach z innymi organami, w tym m.in. organami administracji rządowej. Czynności takie, jeżeli nie są podejmowane przez Prezydenta jako piastuna organu, mogą być wykonywane przez osobę upoważnioną przez niego w rozumieniu art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>63</sup>, a zatem czynności takie może podejmować w imieniu Prezydenta upoważniony pracownik urzędu obsługującego ten organ, czyli Urzędu Miejskiego.

(akta kontroli str. 511-516, 641-642)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta w ramach sprawowanego nadzoru nad CRG zapewnił prowadzenie zarówno ewidencji budowli ochronnych, jak i ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania, które jednak z uwagi na brak powszechnie obowiązujących przepisów prawnych regulujących budownictwo ochronne, miały charakter wyłącznie informacyjny i wewnętrzny. Przekazane przez CRG Wojewodzie Śląskiemu „Oceny stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej” nie były zatwierdzane przez Prezydenta Miasta (lub w jego imieniu przez pracownika Urzędu działającego na podstawie wydanego przez Prezydenta upoważnienia do

<sup>61</sup> Pełnomocnictwo z dnia 2 sierpnia 2022 r. (uprzednio: pełnomocnictwo z dnia 18 kwietnia 2018 r.) - do składania oświadczeń woli w imieniu kierowanej jednostki - CRG, do zaciągania zobowiązań w ramach planu finansowego CRG, do występowania w imieniu Miasta przed sądami, organami administracji publicznej, organami egzekucyjnymi w postępowaniach sądowych, administracyjnych, egzekucyjnych związanych z działalnością CRG, udzielania dalszych pełnomocnictw we wskazanym zakresie - wydane zostało na podstawie: art. 31 i art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 34 ust. 1 i art. 48 ust. 2, w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 2, ustawy o samorządzie powiatowym, art. 95, art. 96, art. 98, art. 99 § 2 i art. 106 Kodeksu cywilnego, art. 86, art. 87 § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, art. 32 Kpa, art. 34 i 35 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 41 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych).

<sup>62</sup> Zakresem niniejszej kontroli NIK objęto wyłącznie obszar obrony cywilnej w zakresie budownictwa ochronnego (tj. kontrolą NIK nie objęto pozostałych zadań realizowanych przez CRG np. w zakresie zarządzania kryzysowego).

<sup>63</sup> Art. 268a Kpa: Organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

dokonywania takich czynności), pomimo, że to do Prezydenta, jako Szefa OC Miasta, należało dokonywanie oceny stanu przygotowania obrony cywilnej.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Ze względu na zmianę uwarunkowań organizacyjno-prawnych, polegającą na utracie z dniem 23 kwietnia 2022 r. mocy obowiązującej regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, NIK odstępuje od formułowania uwag i 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 Katowicach. 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.

Katowice, dnia 29 września 2023 r.

**Kontroler**  
**Marcin Wesoly**  
**Doradca ekonomiczny**

Marcin 

**Najwyższa Izba Kontroli**  
**Delegatura w Katowicach**

**DYREKTOR**  
**Delegatura Najwyższej Izby Kontroli**  
**w Katowicach**  
  
z up. Tomasz Kuźniak  
p.o. WICEDYREKTOR