



ZASTĘPCA PREZYDENTA MIASTA

CRG.0710.2.2023

Gliwice, 27.10.2023 r.

nr kor. CRG.19391.2023



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

Data wpływu 27.10.2023 Nr

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
POTWIERDZENIE ODBIORU

dnia 27.10.2023 A. Zajec

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli
w Katowicach
ul. Powstańców 29

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 231 30 41
Fax +48 32 231 27 25
boi@um.gliwice.pl
www.gliwice.eu

Godziny pracy Urzędu
Miejskiego:
poniedziałek - środa:
8:00 - 16:00;
czwartek: 8:00 - 17:00;
piątek: 8:00 - 15:00

Zastępca
Prezydenta Miasta

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 239 12 75
Fax +48 32 231 27 25
zp3@um.gliwice.pl

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego (nr sprawy LKA.410.011.02.2023)

W związku z wystąpieniem pokontrolnym z dnia 29 września 2023 r. (nr sprawy LKA.410.011.02.2023) w sprawie „P/23/061 – Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”, w oparciu o art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 623)

składam poniższe umotywowane zastrzeżenia do sformułowanych w wystąpieniu nieprawidłowości.

Obszar 1 – Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego:

Nie zapewniono aktualizacji Planu obrony cywilnej Miasta Gliwice (do dnia 22 kwietnia 2022 r.) - w zakresie wskazanym w tabeli nr 3.9 Stan ukryć ludności w budowach ochronnych.

Na wstępie niezmiennie podkreślam – w kontekście tematu kontroli „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”, że z dniem 1 lipca 2004 r. uchylony został przepis artykułu 140 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący podstawę prawną wykonawczego rozporządzenia Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. W uzasadnieniu do projektu ustawy uchylającej art. 140¹ napisano m.in., że: *Proponowany do skreślenia przepis przekazuje do uregulowania, w drodze rozporządzenia, zagadnienia należące do materii ustawowej (wkraczające w sferę praw i wolności człowieka i obywatela oraz dotyczące zasad funkcjonowania obrony cywilnej), co powoduje niemożność wydania aktu wykonawczego na jego podstawie.* Ponadto wskazano, że w znacznej części sprawy te zostały już uregulowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, aktach wykonawczych do tej ustawy oraz w innych ustawach. Wskazane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów utraciło zatem moc prawną z dniem 1 lipca 2004 r. - co oznacza, że z porządku prawnego RP zniknęły podstawy formalne funkcjonowania

¹ Ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 210, poz. 2036 z późn. zm.).

budowli ochronnych w celu zapewnienia zbiorowej ochrony ludności przed środkami rażenia, skażeniami promieniotwórczymi i chemicznymi. Ostatnim aktem prawnym regulującym kwestie budownictwa ochronnego na terenie województwa śląskiego było zarządzenie nr 285/03 Wojewody Śląskiego z dnia 5 września 2003 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji postępowania z zasobami budownictwa ochronnego w województwie śląskim”. Zarządzenie to utraciło również moc z dniem 1 lipca 2004 r., z przyczyn opisanych powyżej. Podkreślić dalej należy, że wcześniej z dniem 30 marca 2001 r. utraciły moc dwa zarządzenia Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, określające zasady modernizacji oraz planowania przygotowania budowli ochronnych.

W ten sposób z systemu prawnego wyeliminowano wszelkie regulacje dotyczące budownictwa ochronnego. Wbrew bowiem przytoczonym fragmentom uzasadnienia ustawy nowelizującej, kwestia budownictwa ochronnego nie została uregulowana ani w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, ani w innej ustawie, ani w żadnym akcie wykonawczym.

Na występującą w Państwie lukę prawną i w istocie negatywny wpływ na wykonywanie zadań z zakresu ochrony ludności, dóbr kultury oraz ratowania i udzielania pomocy poszkodowanym w czasie wojny czy innych stanów nadzwyczajnych (art. 228 Konstytucji RP), Prezydent Miasta Gliwice zwracał wielokrotnie uwagę w różnych sytuacjach, m.in. w piśmie nr CRG-5186/2014 z dnia 26 października 2014 r. oraz w piśmie nr CRG.25107.2022 z dnia 21 października 2022 r., przedstawiając Wojewodzie Śląskiemu problematykę braku przepisów regulujących tematykę budowli ochronnych. Kwestie te o charakterze wręcz ustrojowym, bezpośrednio związane z bezpieczeństwem ludności, były przedmiotem wystąpień na szczeblu centralnym, m.in. w pismach Rzecznika Praw Obywatelskich, interpelacjach poselskich itd. W piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Adama Bodnara nr IV.72211.424.2014.AG z dnia 2 lipca 2020 r. do ówczesnego ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiono problem braku unormowań prawnych w zakresie zasad eksploatacji i kosztów utrzymania schronów. Podobne kwestie poruszono także w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Marcina Wiącka nr VII.501.158.2022.KSZ z dnia 13 grudnia 2022 r.

Z przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o NIK wynika, że kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest m.in. pod względem legalności. W tym zakresie kontrola powinna opierać się na ocenie zgodności działania samorządu z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji stanowi, że *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia*. Dodatkowo w ust. 2 tego przepisu wskazano, że *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*. Skoro więc z woli ustawodawcy od 1 lipca 2004 r. w systemie prawnym nie ma żadnych powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących funkcjonowania budowli ochronnych, to nie ma podstawy do traktowania jako nieprawidłowości braku aktualizacji Planu obrony cywilnej Miasta Gliwice w zakresie stanu ukryć ludności w budowlach ochronnych. Uwzględnienie tego

aspektu w Planie obrony cywilnej Miasta Gliwice z dnia 19 maja 2014 r. stanowiło element całkowicie fakultatywny, co do którego brak było podstaw do obowiązkowej aktualizacji po wejściu w życie Planu. Podstawy takiej w szczególności nie mogą stanowić wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju ani zapisy zarządzenia Prezydenta Miasta wprowadzające Plan do stosowania.

Nieporozumieniem jest to, że jednym z zadań z zakresu obrony cywilnej było przygotowanie i organizowanie schronów. Zgodnie z zarządzeniem nr 83/12 Wojewody Śląskiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie opracowania planów obrony cywilnej województwa, powiatów (miast na prawach powiatów), gmin oraz zasad planowania przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz społeczne organizacje ratownicze plan obrony cywilnej należało przygotować na podstawie art. 61 Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich w korelacji z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin z dnia 25 czerwca 2002 r., mimo że w polskim systemie prawnym nie było i nie ma nadal przepisów prawa w tym zakresie. Wobec braku funkcjonowania w obrocie prawnym pojęcia „budowle ochronne” nie było i nadal jest niemożliwe zapewnienie rzetelnych danych dotyczących nieistniejących formalnie budowli.

W związku z tym zawarta w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowość, polegająca na braku rzetelności danych w tym zakresie w Planie obrony cywilnej, jest nieadekwatna w stosunku do badanego obszaru (Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego).

W takim stanie prawnym i faktycznym NIK winna była odstąpić od formułowania nieprawidłowości w zakresie braku aktualizacji Planu obrony cywilnej Miasta Gliwice odnośnie liczby i stanu technicznego budowli ochronnych.

Obszar 3 - Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji: "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, 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.

Informuję, że zgodnie z postanowieniem § 4 ust. 2 pkt 4 lit. b Statutu CRG², do zakresu działania CRG należy zapewnienie realizacji zadań starosty (prezydenta miasta n.p.p). w sprawach obrony cywilnej i ochrony ludności, w tym realizacja zadań dotyczących działania szefa obrony cywilnej miasta. Z przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że powiat w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne. Skoro na mocy uchwały Rady Miasta Gliwice wszystkie zadania dotyczące Prezydenta Miasta Gliwice jako

² Uchwała nr XXXVI/786/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 22 marca 2018 r.

szefa obrony cywilnej miasta zostały przekazane do realizacji przez CRG, to jest oczywiste, że dotyczy to również zatwierdzania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Z § 5 Statutu wynika, że działalnością CRG kieruje dyrektor, który jest odpowiedzialny za całokształt funkcjonowania tej jednostki. Dyrektor CRG działa jednoosobowo na podstawie udzielonego mu pełnomocnictwa.

W związku z powyższym oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w 2020 r. i 2021 r. były zatwierdzone przez dyrektora CRG na podstawie wyżej przywołanych postanowień Statutu oraz pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Gliwice. W pkt. 1 tego pełnomocnictwa zawarte zostało umocowanie do składania w imieniu CRG oświadczeń woli. Kluczowe działania jednostki, również te związane z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej, są nadzorowane przez Prezydenta Miasta Gliwice – o czym wspomniano w pismach UM.649050.2023 z dnia 12 lipca 2023 r. oraz CRG.14108.2023 z dnia 28 lipca 2023 r. Niemniej jednak wszystkie zadania szefa obrony cywilnej Miasta zostały przekazane do realizacji przez CRG. Zatem to dyrektor CRG był upoważniony do zatwierdzania ocen stanu przygotowań obrony cywilnej w Mieście Gliwice. Należy podkreślić, że Wojewoda Śląski, który otrzymywał te oceny nigdy nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń dotyczących osoby, która je zatwierdziła. Oznacza to, że Wojewoda uznał kompetencję dyrektora CRG w tym zakresie.

W ocenie Miasta Gliwice w wystąpieniu pokontrolnym błędnie wskazano na art. 268a k.p.a., jako jedyną podstawę, w oparciu o którą Prezydent Miasta mógłby upoważnić – wyłącznie pracowników Urzędu Miejskiego – do zatwierdzania w jego imieniu ocen stanu przygotowań obrony cywilnej. Przekazywanie i zatwierdzanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za rok 2020 i 2021 nie miało charakteru sprawy administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji brak było podstaw, aby zastosować w sprawie sugerowaną w wystąpieniu pokontrolnym regulację z art. 268a k.p.a.

Z tego względu opisanej sytuacji nie można oceniać jako nieprawidłowości, dlatego też Urząd jako jednostka kontrolowana nie zgadza się ze stanowiskiem NIK.

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o zmianę treści oceny ogólnej i ocen cząstkowych poprzez wykreślenie powyższych stwierdzeń jako nieprawidłowości.

Z poważaniem

Prezydent Miasta
Ewa Weber

Otrzymują:
1. Adresat
2. a/a

Podpis jest prawidłowy

Dokument podpisany przez
Rafał Szczepan Wróbel
Data: 2023.10.26 16:00:28
CEST

Naczelnik Wydziału
Zdrowia i Spraw Społecznych
Agnieszka Paszta