



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.005.01.2022

Pan  
Bogdan Wenta  
Prezydent Miasta Kielce  
Urząd Miasta Kielce  
ul. Rynek 1  
25-303 Kielce

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/005 – Zapewnienie schronów i ukryć na potrzeby cywilne w Kielcach

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kielce, ul. Rynek 1, 25-303 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Wenta, Prezydent Miasta Kielce (dalej: Prezydent) od 22 listopada 2018 r. Upřednio Prezydentem był Wojciech Lubawski.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tworzenie warunków, w tym organizacyjnych i finansowych, do zabezpieczenia miejsc schronienia i ukrycia.</li><li>2. Zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia oraz kontrolowanie ich stanu.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (do zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Iwona Reznier, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/59/2022 z 28 kwietnia 2022 r.</li><li>2. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/65/2022 z 9 maja 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent – do 22 kwietnia 2022 r. Szef Obrony Cywilnej Kielc<sup>3</sup>, nierzetelnie wykonywał zadania związane z zapewnieniem mieszkańcom miasta miejsc w schronach i ukryciach.

Dane o liczbie i stanie budowli ochronnych, którymi dysponował Urząd, nie były weryfikowane i nie odpowiadały stanowi faktycznemu. Ewidencja budowli ochronnych<sup>4</sup> była prowadzona nierzetelnie. Mimo polecenia Wojewody Świętokrzyskiego, do zakończenia czynności kontrolnych Prezydent nie przekazał mu wymaganych danych dotyczących budowli ochronnych, choć od zadeklarowanego przez Urząd terminu przekazania informacji upłynęło 2,5 roku. Prezydent nie prowadził kontroli stanu technicznego budowli ochronnych<sup>5</sup>. Nie zamieszczał informacji o wykazie budowli ochronnych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, mimo że obowiązek taki wynikał z obowiązujących do 22 kwietnia 2022 r. wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>6</sup>, a wykaz budowli ochronnych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>7</sup>. Dodatkowo, realizując zalecenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju i Wojewody Świętokrzyskiego<sup>8</sup>, w marcu 2022 r. Prezydent nałożył na ewidencję budowli ochronnych klauzulę „zastrzeżone”, co było działaniem nieuzasadnionym. Dopiero w trakcie kontroli NIK zastosowano się do polecenia Wojewody, by wcześniejsze zalecenie traktować jako nieaktualne.

W Urzędzie nieprawidłowo rozpatrywano wnioski o udostępnienie informacji publicznej dotyczące budowli ochronnych – żadnej z trzech osób wnioskujących o przekazanie danych na ten temat nie udostępniono dokumentów, których dotyczyły wnioski, przy czym w żadnym z tych przypadków nie zachowano wymaganej formy decyzji administracyjnej, a prowadzone postępowania w tych sprawach obarczone były błędami.

Z ustaleń kontroli wynika, że żaden ze schronów przeznaczonych dla mieszkańców Kielc nie może wypełniać wszystkich wymaganych funkcji ochronnych, zwłaszcza w zakresie szczelności oraz sprawności układów i urządzeń filtrowentylacyjnych; część z tych budowli może chronić przed innymi czynnikami rażenia, w szczególności podmuchem fali uderzeniowej, odłamkami i zagruzowaniem.

Istotnym czynnikiem, który wpływał na niewielkie zaangażowanie Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w problematykę schronów i ukryć, było przekonanie w Urzędzie o niskim ryzyku wystąpienia zagrożeń, które powodowałyby konieczność wykorzystania budowli ochronnych. Wybuch wojny w Ukrainie nie spowodował intensyfikacji działań w tym obszarze i do aktualizacji ewidencji budowli ochronnych przystąpiono dopiero w trakcie kontroli NIK.

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

<sup>3</sup> 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 wszelkie regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej.

<sup>4</sup> Ewidencja budowli ochronnych/ukryć do doraźnego przygotowania prowadzona w formie tabelarycznej.

<sup>5</sup> Za wyjątkiem czterech przeglądów związanych z wnioskami administratorów nieruchomości o wykreślenie schronów z ewidencji budowli ochronnych.

<sup>6</sup> Dalej: wytyczne.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>8</sup> Dalej: Wojewoda.

Jakkolwiek realizację w pełnym zakresie wytycznych mógł utrudniać brak odpowiednich przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>9</sup>, w Urzędzie nie podejmowano nawet tych działań, które mogły być prowadzone. Bierność w tym zakresie może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ludności, a istniejące problemy i trudności, o których istnieniu Prezydent nie informował innych podmiotów (np. Szefa Obrony Cywilnej Województwa lub Szefa Obrony Cywilnej Kraju) jedynie częściowo mogą być wykorzystywane jako argumenty do wyjaśniania stwierdzonych nieprawidłowości.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR 1. Tworzenie warunków, w tym organizacyjnych i finansowych, do zabezpieczenia miejsc schronienia i ukrycia**

Opis stanu faktycznego

Sprawy związane z zabezpieczaniem miejsc schronienia i ukrycia w okresie objętym kontrolą realizował Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa<sup>11</sup>, a od 23 kwietnia 2019 r. – Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego<sup>12</sup>.

Jak wynika z obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminów organizacyjnych, do zadań tych jednostek organizacyjnych należało m.in. analizowanie potencjalnych zagrożeń miasta oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, a także opracowanie katalogu możliwości wykorzystania sił i środków służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów w sytuacjach kryzysowych, podejmowanie działań w celu wykonywania zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, przeciwpowodziowej oraz innych zagrożeń według standardowych procedur operacyjnych, a także nadzór nad całokształtem problematyki zagrożeń publicznych na terenie miasta.

Bezpośredni nadzór nad działalnością Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa, a następnie Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego sprawował Prezydent.

W szczegółowych zakresach zadań obu jednostek<sup>13</sup> wskazano podobne zadania, jak te wynikające z regulaminów organizacyjnych.

(akta kontroli str. 373-422, 482-515)

W zakresie czynności jednego z inspektorów na stanowisku ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazano m.in. podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do realizacji zadań w dziedzinie obrony cywilnej oraz nadzór nad wszechstronną problematyką funkcjonowania schronów w mieście.

(akta kontroli str. 56-73)

<sup>9</sup> W szczególności związanych z brakiem przepisów, jednoznacznie wskazujących na uprawnienie do prowadzenia kontroli schronów, z których zdecydowana większość mieściła się w nieruchomościach, które nie stanowiły własności miasta.

<sup>10</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>11</sup> W którym wyodrębniono Centrum Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych, referat Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego oraz stanowisko ds. organizacyjnych.

<sup>12</sup> W jego skład wchodziły: Centrum Zarządzania Kryzysowego, stanowisko ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego, stanowisko ds. wojskowych, stanowisko ds. bezpieczeństwa i inżynierii ruchu (do 14 listopada 2019 r.) oraz stanowisko ds. organizacyjnych.

<sup>13</sup> Zarządzenie wewnętrzne nr 1/2018 dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa z 18 stycznia 2018 r., zarządzenie wewnętrzne nr 1/2019 kierownika Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego z 27 maja 2019 r., zarządzenie wewnętrzne nr 2/2019 kierownika Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego z 25 listopada 2019 r.

Na temat faktycznie podjętych działań w ramach nadzoru nad wszechstronną problematyką funkcjonowania schronów w mieście w okresie od 1 stycznia 2018 r., inspektor ten wyjaśnił: *W zasadzie nie podejmowałem żadnych działań, gdyż przepisy prawa nie pozwalały na sprawowanie nadzoru nad podmiotami, które posiadały budowle ochronne. Jedynym przedsięwzięciem, które zostało podjęte, było wysłanie kart ewidencyjnych budowli ochronnych do właścicieli/administratorów budynków ze schronami, w celu ich uzupełnienia i wypełnienia (...).*

(akta kontroli str. 74-75)

Wyjaśniając, dlaczego w związku ze zmianą stanu prawnego i uchynieniem z dniem 23 kwietnia 2022 r. przepisów regulujących funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce nie wprowadzono zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu oraz w zakresach obowiązków i odpowiedzialności pracowników, Zastępca Prezydenta Kielc Bożena Szczypiór<sup>14</sup> (dalej: Wiceprezydent) podała m.in.: *Zmiany struktury organizacyjnej wymagają konsultacji między wydziałowych, przygotowania odpowiednich dokumentów (uchwały, regulaminy). Czynności te wymagają odpowiedniego czasu na ich opracowanie i wdrożenie. Proces został zainicjowany i jest w trakcie realizacji, co jest zgodne z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym i zasadami publikacji aktów prawnych. (...) Pracownicy zostali poinformowani o zmianach w ich zakresach obowiązków i nie wnieśli do nich zastrzeżeń. Forma pisemna obowiązków zostanie wdrożona wraz z opracowaniem stosownych regulaminów.*

(akta kontroli str. 337-350, 577)

W latach 2018-2022 (do 6 maja 2022 r. – data badania) Rada Miasta Kielce nie podejmowała uchwał dotyczących obrony cywilnej oraz zapewnienia miejsc w schronach lub ukryciach.

(akta kontroli str. 12)

W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych procedur w sprawach związanych z tworzeniem i utrzymaniem, a także finansowaniem budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 7-10)

Kwestię zapewnienia miejsc ukrycia i schronienia uwzględniono w planie obrony cywilnej z 2016 r., obowiązującym w okresie objętym kontrolą. Plan obejmował m.in. zadanie 3. *Przygotowanie i organizowanie schronów.* Wskazano, że istniejące na terenie miasta Kielce schrony, przeznaczone są dla ludności cywilnej miasta i pracowników zakładów pracy. Wszystkie zostały wybudowane w latach 60. XX wieku. Dla pozostałej ludności przewiduje się przystosowanie piwnic w blokach mieszkalnych lub budowę ukryć w okresie przed konfliktem zbrojnym. Z uwagi na brak przepisów stan techniczny istniejących schronów w Kielcach ulega stale pogorszeniu, co bez dodatkowych nakładów finansowych i organizacyjnych umożliwi ochronę ludzi tylko przed:

- działaniem rażącym odłamków bomb lotniczych oraz pocisków,
- podmuchem eksplozji bomb lotniczych,
- bezpośrednim działaniem bomb zapalających,
- skutkami lokalnych pożarów,
- zasypaniem gruzami zniszczonych budynków,
- działaniem nietrwałych środków trujących.

W sytuacji bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia mieszkańców miasta Kielce lub w wyniku prognozowanych działań zbrojnych, Prezydent Miasta zleci wykonanie

---

<sup>14</sup> W związku z trwającą od 12 maja 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych absencją Prezydenta, wyjaśnienia w jego zastępstwie składała Wiceprezydent.

lub przystosowanie (odtworzenie ich stanu technicznego) ukryć dla ludności cywilnej.

(akta kontroli str. 126-171)

W sporządzanych w Urzędzie, zatwierdzanych przez Prezydenta i uzgadnianych z Wojewodą, planach działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kielce na lata 2018-2022 corocznie ujmowano zadanie prowadzenia weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego, w szczególności w zakresie ich liczby, stanu technicznego i możliwości wykorzystania w warunkach zagrożeń w porozumieniu z inspektorami nadzoru budowlanego. Zadanie to nie było realizowane, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z planów działania obrony cywilnej za lata 2018-2022 wynikało zadanie publikowania na stronie internetowej Urzędu Miasta Kielce informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń czasu pokoju i wojny oraz sposobów przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Wyjaśniając, dlaczego – mimo wybuchu wojny w Ukrainie – nie zamieszczono informacji o ewentualnym wykorzystaniu budowli ochronnych, Kierownik Biura podał: *Nie było w tym zakresie jakichkolwiek przesłanek. Tylko w części kraju był wcześniej wprowadzony stan wyjątkowy, w naszym województwie nie, w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie zamieszczano na stronach internetowych informacje dotyczące pomocy uchodźcom, nie było natomiast powodów, by podawać inne informacje.*

(akta kontroli str. 479-481)

W planach działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kielce ujmowane były także plany kontroli. Corocznie wskazywano w nich kontrole stanu technicznego istniejących budowli ochronnych na terenie miasta Kielce, które miały być prowadzone jako kontrole własne problemowe u administratorów budowli ochronnych. Kontrole te nie były prowadzone, o czym szerzej w obszarze drugim wystąpienia pokontrolnego *Zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia oraz kontrolowanie ich stanu w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 516-536)

Zgodnie z § 2 wytycznych prezydent miasta uwzględnia miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób (np. interesantów, pracowników, dzieci w placówkach przedszkolnych i szkolnych), która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.

Wiceprezydent wyjaśniła, że mając na uwadze art. 35 ustawy Prawo budowlane, *Prezydent jako organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma narzędzi prawnych do egzekwowania od inwestora realizującego inwestycję celu publicznego konieczności uwzględnienia w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności, o czym mowa w § 2 wytycznych*. Ponadto poinformowała, że od 1 stycznia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. Gmina Kielce nie realizowała inwestycji w zakresie nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej, w których zostałyby uwzględnione miejsca ochronne w ukryciach podstawowej odporności.

(akta kontroli str. 243-244, 337-350)

W sprawie zachęcania inwestorów prywatnych do tworzenia miejsc schronienia lub ukrycia, Wiceprezydent wyjaśniła: *Nie zachęcano inwestorów prywatnych. W Polsce*

*nie istnieje żadna definicja schronu w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (...) Normy techniczne dla schronów i ukryć wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju są tylko wskazówkami. Określenie wytrzymałości zapisane w załączniku do wytycznych nie wskazuje np. rodzaju betonu, czy też gęstości i grubości zbrojenia potrzebnego do uzyskania tej odporności. Żeby kogoś zainteresować „wydaniem dodatkowych pieniędzy”, trzeba mieć albo prawo, albo zagrożenie, to pojawiło się dopiero po dacie 24 lutego 2022 r.*

(akta kontroli str. 538-548)

*Wyjaśniając, w jakim stopniu stan prawny, a w szczególności brak ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz stosownych rozporządzeń Rady Ministrów w zakresie wymogów i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne wpływał na trudności w zakresie ewidencjonowania, utrzymania, wyposażania oraz finansowania obiektów ochronnych, Prezydent przedstawił analizę przepisów regulujących tematykę budowli ochronnych, a w konkluzji podał: w polskim systemie prawnym począwszy od 1 lipca 2004 r. nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu i ukrycia), a co za tym idzie żaden podmiot nie jest zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, czy też planowania użycia. (...) Ustawodawca nie wprowadził (...) rozwiązań prawnych, które regulowałyby zagadnienia takie jak tryb, zasady budowy oraz utrzymania budowli ochronnych. W związku z powyższym, wobec braku umocowania w obowiązujących przepisach Urząd Miasta Kielce nie gromadzi informacji o wyposażeniu schronów, czy ich stanie technicznym (...).*

(akta kontroli str. 50-55)

*Na temat największych problemów związanych z funkcjonowaniem schronów i ukryć, odpowiedzialny za te zadania inspektor na stanowisku ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego, wyjaśnił: Przede wszystkim nie ma przepisów dotyczących utrzymania i wyposażenia schronów. Do wybuchu wojny w Ukrainie było przekonanie właścicieli i administratorów budynków, że schrony są niepotrzebne, a koszty utrzymania trzeba ponosić. Teraz sytuacja się zmieniła, ludzie dzwonią i pytają, chcą modernizacji schronów, zwłaszcza starsze osoby, niektórzy nawet zgłaszają przeterminowane filtry lub brak uszczelek w drzwiach.*

(akta kontroli str. 74-75)

*W sprawie konsekwencji, jakie dla podejmowanych przez Urząd działań w zakresie objętym kontrolą niesie uchylene z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej<sup>15</sup>, bez wprowadzenia w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej, Prezydent wyjaśnił m.in. Aktualnie (...) stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej jest w dużej części zbieżny z zadaniami określonymi przepisami następujących ustaw: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Zadania te są powierzane różnym podmiotom. Powoduje to np.: powielanie dokumentów planistycznych o podobnym charakterze, przeprowadzanie analiz zagrożeń w tym samym zakresie (ale, w tych analizach, uwzględniane są inne zakresy odpowiedzialności podmiotów, stosują też inne kryteria oceny zagrożeń). Utrzymywanych jest ponadto kilka systemów alarmowania i powiadamiania na tym samym obszarze, czy stwarzane są tożsame lub zbliżone dokumenty dotyczące planowania i organizowania ewakuacji ludności z zagrożonych terenów w ramach zadań wynikających z odrębnych przepisów prawnych. W świetle powyższego należy podkreślić, iż uchylene ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej skutkuje brakiem możliwości realizacji*

<sup>15</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

wydatkowania środków finansowych zaplanowanych w budżecie miasta Kielce, na cele obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 50-55)

Wyjaśniając, dlaczego nie podejmowano działań ukierunkowanych na rozwiązanie problemów, o których mowa w powyższych wyjaśnieniach, Wiceprezydent podała: *Skoro ustawodawca uchylił akty prawne nakładające na gminę obowiązek zapewnienia właściwego stanu technicznego budowli ochronnych, nie było podstaw prawnych do podejmowania działań w tym zakresie. Racjonalny ustawodawca zdejmując ten obowiązek z gminy, w naszej ocenie przejął ten obowiązek na siebie, co potwierdzają regulacje art. 61 pkt 3 Protokołu I Konwencji genewskiej. Ponieważ Parlament Polski ratyfikował Konwencję, to określone w niej zadania powinny być przekładać się na przepisy prawa krajowego. Aktualnie brak przepisów powoduje, że za schrony odpowiada Państwo.*

(akta kontroli str. 337-350)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi ani wnioski dotyczące schronów lub ukryć.

(akta kontroli str. 11)

W latach 2018-2022 (do 6 maja 2022 r. – data badania) w Urzędzie nie były prowadzone kontrole ani audyty dotyczące schronów lub ukryć.

(akta kontroli str. 13)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierealizowaniu przez Prezydenta, ujmowanego w planach działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kielce na lata 2018-2022, zadania prowadzenia weryfikacji istniejących oraz ujętych w dokumentach planistycznych zasobów budownictwa ochronnego.

(akta kontroli str. 74-75, 516-536)

Wiceprezydent wyjaśniła: *Po wyborach samorządowych w 2018 roku zainicjowano proces opracowania nowego Regulaminu Organizacyjnego, który sfinalizowano zarządzeniem (...) Prezydenta Miasta Kielce z dnia 15 kwietnia 2019 r. (...). W wyniku uchwalenia nowego regulaminu wprowadzono zmiany organizacyjne, zgodnie z którymi przestał funkcjonować Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa, natomiast nowo powstałe, w to miejsce, Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania kryzysowego przejęło dodatkowe zadania w postaci: prowadzenia kwalifikacji wojskowej, nakładania świadczeń osobowo-rzeczowych, akcji kurierskiej, organizacji i zarządzania ruchem drogowym. W ramach reorganizacji Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania kryzysowego przekazało do Straży Miejskiej wszystkie urzędniki i magistrale kablowe składające się na monitoring wizyjny miasta Kielce. Cała operacja przejścia nowych zadań, przy jednoczesnym prowadzeniu bieżącej działalności, oraz brak czterech osób (długotrwałe zwolnienia lekarskie), wymuszała realizację najpilniejszych spraw będących w zakresie pracy biura. Właściwie bezpośrednio po zakończeniu reorganizacji pracy związanej ze zmianą regulaminu organizacyjnego - w latach 2020 – 2021 działalność Biura była ukierunkowana na zwalczanie pandemii COVID-19. Natomiast w 2022 roku wojna w Ukrainie wymusiła działania związane z przyjęciem i zorganizowaniem pobytu uchodźców.*

(akta kontroli str. 538-548)

Ze względu na zmianę uwarunkowań organizacyjno-prawnych, polegającą na utracie mocy obowiązującej wszelkich regulacji prawnych dotyczących obrony cywilnej, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością.



## OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie podejmowano działań dotyczących zapewnienia mieszkańcom miejsc schronienia i ukrycia, w szczególności nie realizowano zadań, wynikających z corocznie przyjmowanych planów działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kielce. W okresie objętym kontrolą bezpośrednią realizację zadań związanych ze schronami i ukryciami powierzono w Urzędzie jednej osobie, która nie wykonywała systematycznych czynności w tym obszarze. Niewielkie zaangażowanie Urzędu w realizację zadań w tym zakresie uzasadniano brakiem przepisów regulujących prawa i obowiązki związane ze schronami i ukryciami, jak i oceną o niskim stopniu zagrożenia militarnego, która powodowała to, że zadań tych nie traktowano priorytetowo.

## OBSZAR

### **2. Zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia oraz kontrolowanie ich stanu**

#### Opis stanu faktycznego

Pismem z 1 lipca 2019 r. Wojewoda przekazał Prezydentowi do stosowania wytyczne wraz z załącznikiem dotyczącym warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne oraz edytowalnymi formularzami: ewidencji budowli ochronnych, karty ewidencyjnej budowli ochronnej oraz formularzem protokołu przeglądu budowli ochronnych.

Wojewoda wskazał, że mając na uwadze konieczność ujednoczenia zasad postępowania z budowlami ochronnymi prosi głównie o:

- przeprowadzanie przeglądów zasobów budowli ochronnych (§ 15 wytycznych);
- ujmowanie w rocznych planach działania przeglądów mających na celu sprawdzenie stanu technicznego oraz utrzymania budowli ochronnych (§ 16);
- założenie ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania oraz aktualizację danych (§§ 29 i 30);
- sporządzenie kart ewidencyjnych dla wszystkich budowli ochronnych objętych ewidencją (§§ 36 i 38);
- informowanie o dokonanych aktualizacjach (§ 44);
- stosowanie wytycznych w zakresie wykreślenia budowli ochronnych z ewidencji (§§ od 58 do 67).

W piśmie Wojewoda określił termin przygotowania ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania na 6 września 2019 r. Do tego dnia miała zostać przekazana do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach zaktualizowana ewidencja budowli ochronnych w Kielcach w formie tabelarycznej wg załączonego wzoru, odrębnie dla budowli ochronnych i ukryć.

(akta kontroli str. 15-18, 243, 247-248, 250, 253-255, 259-262)

Kierownik Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu<sup>16</sup> zwrócił się do Wojewody z prośbą o przedłużenie terminu realizacji powyższego obowiązku do 31 października 2019 r. ze względu na liczbę budowli i skomplikowane sprawy związane z prawem własności, które wymagają analizy. W trakcie kontroli Kierownik Biura oświadczył, że nie otrzymano od Wojewody odpowiedzi na to pismo oraz wyjaśnił, że nie przesłano do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach wykazu budowli ochronnych, gdyż jest on w trakcie aktualizacji i uzgodnień z administratorami nieruchomości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 477, 478)

W 2019 r. w Urzędzie założono *Ewidencję budowli ochronnych/ukryć do doraźnego przygotowania prowadzonej w formie tabelarycznej* (ewidencja budowli ochronnych), zgodnie z którą w Kielcach znajdowały się 143 schrony, w tym 30 zakładowych

<sup>16</sup> Dalej: Kierownik Biura.

i 101 dla pozostałej ludności (w 12 przypadkach nie wypełniono rubryki dotyczącej przeznaczenia). Liczbę miejsc w schronach określono pomiędzy 12 091 a 12 301<sup>17</sup>. Ewidencji budowli ochronnych nie prowadzono zgodnie z wytycznymi, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 19-49, 243-274)

Pismami z 15 lipca 2020 r. Wojewoda zezwolił na wykreślenie z ewidencji czterech budowli ochronnych w związku z niespełnianiem przez nie warunków technicznych<sup>18</sup>, przy czym w przypadku jednej z budowli w ewidencji pod adresem wskazanym przez Wojewodę (ul. Jagiellońska 109) znajdowały się cztery budowle.

(akta kontroli str. 210-217)

Siedem wskazanych przez Wojewodę budowli wykreślono z ewidencji<sup>19</sup> dopiero w trakcie kontroli NIK. Wcześniej, jak wyjaśnił Kierownik Biura, nie zrobiono tego przez niedopatrzenie, a w odniesieniu do budowli zlokalizowanych przy ul. Jagiellońskiej 109 podał, że wnioskodawca (NSK Bearings Polska S.A.) prosił o wykreślenie wszystkich czterech budowli.

(akta kontroli str. 19, 22, 23, 26-29, 210-217, 351-362, 446-476)

Zgodnie z § 36 wytycznych, szef obrony cywilnej gminy po założeniu ewidencji sporządza karty ewidencyjne dla wszystkich budowli ochronnych. Dla 122 budowli ochronnych nie założono kart ewidencyjnych<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 19-49, 243, 253)

Stosownymi pismami Wojewoda zwracał się do Urzędu z prośbą o coroczne przekazywanie ocen stanu przygotowań ochrony i obrony cywilnej w mieście Kielce. Urząd terminowo przekazał za lata 2018-2021 ww. oceny. Jednym z elementów przekazywanych w ramach tych ocen były tabelaryczne zestawienia danych o budowlach ochronnych pn. *Charakterystyka istniejących zasobów budownictwa ochronnego*. Dane wykazane w *Charakterystykach* nie były wiarygodne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 174-186, 372)

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup>, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin<sup>22</sup>, w § 3 pkt 16 stanowiło, że do zakresu działania szefów obrony cywilnej gmin na ich obszarze działania należy opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego dotyczących obrony cywilnej i mających wpływ na realizację zadań obrony cywilnej.

Zgodnie z § 5 wytycznych, w granicach administracyjnych miast planowanie zbiorowej ochrony ludności w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp) powinno być ukierunkowane na docelowe zapewnienie miejsc w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania dla co najmniej 25% ogółu ludności zameldowanej na obszarze administracyjnym danego

<sup>17</sup> W ośmiu pozycjach wpisano dwie różne wartości pojemności, a w 13 przypadkach w ogóle nie wypełniono rubryki dotyczącej pojemności.

<sup>18</sup> Budowle ochronne zlokalizowane w WSP „Społem” (ul. Mielczarskiego 93/95); NSK Bearings Polska S.A. (ul. Jagiellońska 109); Szkole Podstawowej nr 11 (ul. Jasna 20/22) i Wojewódzkim Specjalistycznym Szpitalu Dziecięcym (ul. Langiewicza 2).

<sup>19</sup> Pozycje 14-18, 34 i 44 w ewidencji budowli ochronnych.

<sup>20</sup> Pozycje o numerach 1-7, 10-17, 19-22, 29-30, 32-33, 34-37, 39-41, 43-47, 49-50, 52-77, 79-97, 100-101, 105-106, 108-143 w ewidencji budowli ochronnych.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 850 (akt prawny utracił moc z dniem 23 kwietnia 2022 r.).

miasta, z uwzględnieniem planów ewakuacji III stopnia dla pozostałej, niechronionej ludności.

Prezydent w odpowiedzi na pytanie w jaki sposób wypełniał/wypełnia, jako Prezydent Miasta Kielce oraz Szef Obrony Cywilnej Kielc obowiązki wynikające z ww. przepisów prawa, a w szczególności zapewnienia mieszkańcom Kielc odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia (tj. co najmniej 25%) wyjaśnił: *Na podstawie art. 11 pkt 2 oraz art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w toku prowadzonych procedur planistycznych prezydent miasta każdorazowo zawiadamia na piśmie organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu studium/mpzp oraz o możliwości składania wniosków odpowiednio do projektu studium/mpzp.*

*Następnie na podstawie art. 11 pkt 5 lit. d ww. ustawy prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, a na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b ww. ustawy prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu mpzp z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.*

*Do każdego opracowania planistycznego uzyskuje się pozytywne opinie oraz uzgodnienia (również na zasadach określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze powyższe, prezydent miasta każdorazowo zwraca się z prośbą o opinię bądź uzgodnienie do następujących instytucji i organów:*

- Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Kielcach,
- Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie – Wydział Zamiejscowy w Radomiu,
- Agencji Wywiadu,
- Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej,
- Komendanta Wojewódzkiego Policji w Kielcach,
- Komendy Miejskiej Policji w Kielcach.

*Ponadto każde opracowanie planistyczne odpowiednio opiniowane i uzgadniane jest z Wojewodą Świętokrzyskim – Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz z Biurem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu, przez co następuje monitoring rozwiązań planistycznych przez służby wojewody i prezydenta w przedmiotowym zakresie.*

*We wszystkich mpzp w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych umieszczamy zapis: „ustala się obowiązek pokrycia zasięgiem sygnałów dźwiękowych syren alarmowych działających w miejskim Systemie Wykrywania i Alarmowania”.*

*Wytyczne (...) wskazują, iż ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania są zalecane do stosowania, ale nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast przepisy prawa po 15 lipca 2002 r. nie nakładają Prezydentowi Miasta (szefowi Obrony Cywilnej) obowiązków związanych z budowlami ochronnymi.*

(akta kontroli str. 337-350)

Wyjaśniając, dlaczego wytyczne były traktowane jedynie jako niewiążące zalecenia, skoro zostały one przekazane do stosowania przez Wojewodę i jako akty prawa wewnętrznego miały moc wiążącą dla jednostek organizacyjnych podległych organowi, który je wydał, tzn. obowiązywały Prezydenta Miasta Kielce jako Szefa

Obrony Cywilnej Kielc, Wiceprezydent podała m.in. (...) *Charakter prawny wytycznych będących przedmiotem niniejszego wystąpienia budzi dlatego moje poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Mając bowiem na względzie treść art. 87 Konstytucji nie można uznać ich za źródło prawa powszechnie obowiązującego (...). Wytyczne nie mają przede wszystkim formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji. (...) Co więcej, aby można byłoby mówić tu o regulacji o charakterze wewnętrznym musiałaby ona mieć oparcie w przepisach rangi ustawowej. Z uwagi na ich brak w odniesieniu do wskazanej w pytaniu materii, kwestia budowy i utrzymania zasobów budownictwa obronnego zdezaktualizowała się w momencie wprowadzenia zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (...). Uznając nawet, iż przedmiotowe wytyczne regulowały częściowo, a przynajmniej częściowo próbowały regulować te zagadnienia, to nie sposób przyjąć, iż było możliwe ich faktyczne stosowanie. Wobec braku oparcia w przepisach rangi ustawowej czy w przepisach wykonawczych wytyczne jedynie w sposób ogólnikowy „dotykały” niektórych kwestii, pozostawiając w istocie szerokie pole do interpretacji w zakresie materii szczegółowych. W konsekwencji, fakt ten uniemożliwił wprowadzenie zawartych w nim postanowień w życie.*

(akta kontroli str. 538-548)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu, Artur Hajdorowicz, poinformował, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie Kielc nie było zapisów dotyczących schronów.

(akta kontroli str. 172)

W przekazywanych Wojewodzie charakterystykach istniejących zasobów budownictwa ochronnego za lata 2018-2021 wykazano jedynie schrony. W latach 2018-2020 liczba schronów była niezmienna i wynosiła łącznie 138, przy czym 45 to schrony zakładowe (o pojemności 5819 osób)<sup>23</sup>, a 93 dla pozostałej ludności (7954) – w całości w zasobach wspólnot mieszkaniowych. Na koniec 2021 r. liczba schronów wynosiła 129, z czego 41 zakładowych na 5269 osób<sup>24</sup> i 88 dla pozostałej ludności na 7304 osób. Żaden ze schronów nie był wolnostojący, a wszystkie dla pozostałej ludności były w zasobach wspólnot mieszkaniowych. Wykazano ponadto (we wszystkich latach), że liczba schronów wymagających remontu wynosi 56, z czego 19 schronów zakładowych o pojemności 1225 osób i 37 dla pozostałej ludności o pojemności 2270 osób.

(akta kontroli str. 174-186)

Kontrola wykazała, że pomimo tego, iż ww. charakterystykach wykazano do remontu 56 schronów, to remontowi lub co najmniej modernizacji należałoby poddać zdecydowaną ich większość, gdyż zbudowano je i/lub modernizowano w latach 1951-1986<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 19-49, 174-186, 351-362, 479-481)

Kierownik Biura w sporządzonym na potrzeby kontroli NIK zestawieniu wykazał, że 83% mieszkańców Kielc (wg stanu na 28 kwietnia 2022 r.) ma zapewnione miejsca w budowlach ochronnych oraz ukryciach do doraźnego przygotowania. Do wyliczeń przyjął, że liczba mieszkańców, którzy mogą się schronić to 151 474<sup>26</sup>, a liczba osób zameldowanych w Kielcach to 183 512. Kierownik jako miejsca w ukryciach do doraźnego przygotowania przyjął wszystkie podpiwniczone budynki w mieście.

(akta kontroli str. 173)

<sup>23</sup> W tym 8 komunalnych o pojemności 600 osób i 37 prywatnych o pojemności 5219 osób.

<sup>24</sup> W tym 6 komunalnych o pojemności 250 osób i 35 prywatnych o pojemności 5019 osób.

<sup>25</sup> Wyjątki to: cztery schrony z ul. Kostki 7, 7a, 11 i 11a modernizowane w latach 2009-2012, pięć schronów modernizowanych w latach 1994-1997 (Chemar S.A., I LO, NBP, Zespół Szkół Informatycznych, Urząd).

<sup>26</sup> Z tego 138 901 to liczba nowych miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania.

NIK nie podziela zdania prezentowanego przez Kierownika Biura. W związku z tym, że nie zaprowadzono ewidencji ukryć do doraźnego przygotowania oraz w żaden sposób nie weryfikowano w Urzędzie przydatności tych miejsc do doraźnego przygotowania (inspekcje, oględziny itp.), nie można założyć, że miejsca te mogą posłużyć mieszkańcom jako ukrycie w przypadku zagrożenia. Biorąc pod uwagę ustalenia niniejszej kontroli, tj. przeprowadzone oględziny wybranych schronów, brak kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, potrzeby remontów i modernizacji schronów można oszacować, że liczba mieszkańców Kielc mogących skorzystać ze schronów wynosi pomiędzy 1019<sup>27</sup> a 6287<sup>28</sup>, tj. zawiera się w przedziale 0,55-3,43%.

W trakcie kontroli Kierownik Biura skorygował zestawienie podając w uzupełnieniu, iż błędnie zinterpretował opis rubryk w tabeli. W zmodyfikowanym zestawieniu nie wykazano już miejsc w ukryciach do doraźnego przygotowania, a liczbę miejsc w budowlach ochronnych wg stanu na 28 kwietnia 2022 r. zmniejszono z 12 573 na 4832. Jak wyjaśnił Kierownik, liczbę tę wyliczono poprzez zsumowanie danych z rubryki „pojemność” po skorygowaniu w toku kontroli danych o liczbie budowli ochronnych. Po korekcie danych liczba mieszkańców Kielc mogących skorzystać ze schronów wyniosła 2,57%<sup>29</sup>.

(akta kontroli str. 173, 426-431, 446-476, 479-481, 537)

Zgodnie z prowadzoną ewidencją oraz przygotowanym na potrzeby kontroli NIK planem miasta Kielce z naniesionymi budowlami ochronnymi, w Kielcach są znaczne obszary, gdzie nie ma budowli ochronnych lub występują one pojedynczo (na północ od linii ulic Świętokrzyska-Łódzka<sup>30</sup>, na zachód od ul. Jagiellońskiej, na południe od ul. Wapiennikowej, na wschód od linii ulic Ściegiennego-Tarnowska-Solidarności<sup>31</sup>). Mieszkańcy Kielc mieszkający na tych obszarach nie mają żadnego dostępu do budowli ochronnych lub dostęp ten jest bardzo ograniczony.

(akta kontroli str. 19-49, 576)

Kierownik Biura w odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób mieszkańcom tych obszarów planuje się zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc schronienia i ukrycia wyjaśnił: *Budowle ochronne (schrony i ukrycia) były budowane w latach 1950-1970. Później zaniechano takiego budownictwa. Na obszarach, o których jest mowa, dominuje budownictwo indywidualne. Obszary te z militarnego punktu widzenia są „nieistotne”, gdyż budynki te nie tworzą zwartej zabudowy i nie są celami militarnymi. Planowanie w tych rejonach schronów i ukryć jest związane z wykorzystaniem piwnic i garaży podziemnych jako podstawowego ukrycia.*

(akta kontroli str. 351-362)

Zgodnie z wytycznymi prezydent miasta miał nadzorować i kontrolować zasoby budowli ochronnych, które należą do jednostek organizacyjnych działających na obszarze miasta (§ 14 wytycznych), a w ramach kontroli przygotowań w zakresie samoobrony oraz określania sposobów przygotowania i wykorzystania pomieszczeń ochronnych przeprowadzać przeglądy pozostałych zasobów budowli ochronnych (§ 15). Planowe przeglądy całego zasobu budowli ochronnych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego powinny odbywać się w ciągu 10 lat, a pozaplanowe – stosownie do potrzeb, w przypadku konieczności sprawdzenia

<sup>27</sup> Przyjęto liczbę osób mogących się schronić w sześciu schronach przy ul. Kostki oraz w pięciu modernizowanych po 1986 r.

<sup>28</sup> Na podstawie ustaleń kontroli przyjęto, że raportowana Wojewodzie w charakterystykach liczba miejsc w budowlach ochronnych jest dwukrotnie zawyżona (wg stanu na koniec 2021 r. wynosiła ona 12573).

<sup>29</sup> Wyliczenia dokonano poprzez podzielenie 4708 (prawidłowa liczba sumowania z rubryki „pojemność”) przez liczbę mieszkańców Kielc – 183 459.

<sup>30</sup> Z wyłączeniem niewielkiego obszaru w okolicach ulic Klonowej, Marszałkowskiej i Bukowej oraz Olszewskiego.

<sup>31</sup> Z wyłączeniem niewielkiego obszaru w okolicach ulic Pomorskiej i Mazurskiej.

stanu budowli ochronnej (§ 16 ust. 1 wytycznych). Przeglądy obiektów zakwalifikowanych jako ukrycia do doraźnego przygotowania realizowane powinny być pozaplanowo – stosownie do potrzeb, w przypadku konieczności sprawdzenia stanu obiektu budowlanego.

W okresie objętym kontrolą nie były prowadzone kontrole stanu technicznego budowli ochronnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 74-75)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny sześciu schronów, dobranych w sposób celowy<sup>32</sup> spośród 143 wykazanych w ewidencji budowli ochronnych. Żaden ze schronów poddanych oględzinom nie spełniał wymogu szczelności i nie miał zdolnych do natychmiastowego użytkowania urządzeń filtrowentylacyjnych. Trzy schrony<sup>33</sup> były utrzymane w dobrym stanie technicznym, natomiast w pozostałych trzech lokalizacjach<sup>34</sup> znajdowały się faktycznie jedynie pozostałości po schronach. W pomieszczeniach tych znajdowały się piwnice lokatorskie, nie było sanitariatów ani umywalek, a dawne wyjścia ewakuacyjne były zasypane lub zamurowane.

(akta kontroli str. 363-371)

W toku kontroli skierowano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pisma do trzech zarządców/administratorów schronów, dotyczące m.in. stanu technicznego 72 schronów<sup>35</sup> spośród 143 wykazanych w ewidencji.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że schrony te nie są szczelne, nie mają sprawnych urządzeń filtrowentylacyjnych, część jest nieoświetlona, w wielu zdemontowane zostały sanitariaty.

Żaden z administratorów nie ponosił nakładów na utrzymanie schronów.

(akta kontroli str. 565-574)

W okresie 2018-2022 w Urzędzie nie planowano i nie poniesiono żadnych wydatków na schrony i ukrycia. Kierownik Biura wyjaśnił, że brak było podstaw prawnych do planowania takich wydatków.

(akta kontroli str. 187-209, 351-362, 426-431, 440-445)

W okresie objętym kontrolą (do 4 maja 2022 r. – data badania) na stronach internetowych Urzędu<sup>36</sup> nie zamieszczano informacji na temat schronów i ukryć (miejsc w budowlach ochronnych), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 14)

Na ewidencję budowli ochronnych Prezydent nałożył (do 11 maja 2022 r.) klauzulę „zastrzeżone”.

(akta kontroli str. 19)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły trzy wnioski o udzielenie informacji publicznej, których zakres obejmował dane dotyczące budowli ochronnych.

D.Ł. 15 marca 2019 r. wnioskowała (skan podpisanego pisma przesłany drogą e-mailową) o udostępnienie planu obrony cywilnej miasta Kielce, planu ewakuacji, ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, zarządzenia w sprawie powołania formacji obrony cywilnej oraz oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej za 2017 r. lub 2018 r. W dniu 25 marca 2019 r.

<sup>32</sup> Kierując się kryterium najłatwiejszej dostępności oględzinom poddano trzy schrony wskazane przez przedstawicieli Urzędu Miasta Kielce, kolejne trzy schrony dobrano kierując się osądem kontrolerów.

<sup>33</sup> Ul. Rynek 1, Św. Stanisława Kostki 11A i Św. Stanisława Kostki 15A.

<sup>34</sup> Ul. Hipoteczna 3, Sienkiewicza 26/28, Kościuszki 7/9.

<sup>35</sup> W zarządzie Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. było wykazanych 56 schronów, ADM Nieruchomości – siedem, a Unikol Krzysztof Cieślik sp. j. – dwa schrony.

<sup>36</sup> <http://www.um.kielce.pl/>, <https://www.kielce.eu/>, <https://bipum.kielce.eu/>.

wystosowano do niej pismo informujące o przedłużeniu terminu udzielenia odpowiedzi do 15 maja 2019 r., argumentując, że powodem opóźnienia udostępnienia informacji jest konieczność dokonania analizy zawartych w dokumentach w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz ochrony danych osobowych (RODO). W dniu 13 maja 2019 r. skierowano do wnioskodawczyni wezwanie do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za dokonaniem przetworzenia wnioskowanych informacji (przy czym nie uzasadniono, dlaczego informacje te mają charakter informacji przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej) oraz (odrębnym pismem) wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku w postaci podpisu, z jednoczesnym pouczeniem o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania w razie niedokonania powyższych czynności. W obu pismach wskazano jednodniowy termin na uzupełnienie braków. W dniu 15 marca 2019 r. wobec ich nieuzupełnienia, wniosek pozostawiono bez rozpoznania, o czym pisemnie poinformowano wnioskodawczynię.

K.P. 3 marca 2022 r. wnioskował o udostępnienie informacji dotyczących budowli ochronnych (schronów, ukryć, szczelin przeciwlotniczych) istniejących jak i wykreślonych z dokumentacji z lat 1914-2022 znajdujących się w Kielcach: adresu/współrzędnych obiektów; roku budowy i ewentualnej modernizacji; powierzchni; pojemności; wyposażenia (urządzenia filtrowentylacyjne, środki ochrony osobistej); plany techniczne/ schematy/zdjęcia. Odpowiedzi wnioskującemu udzielono w dniu 16 marca 2022 r. – został poinstruowany, iż w części takie dane stanowią dane historyczne i należy się o nie zwrócić do Muzeum Historii Kielc, a w pozostałym zakresie informacje te zostały oznaczone klauzulą „zastrzeżone”. Tego samego dnia wnioskodawca zadał pytanie o podstawę prawną odmowy, w dniu 17 marca 2022 r. przekazano mu odpowiedź (ponownie powołano się na pismo nakazujące nałożenie klauzuli „zastrzeżone”).

W dniu 2 marca 2022 r. Komendant Głównego Związku Strzeleckiego w Kielcach wnioskował pisemnie o informacje o aktualnym stanie infrastruktury krytycznej na terenie miasta i gminy Kielce. Danych tych mu nie przekazano, w odpowiedzi wskazano, że nie jest on podmiotem dopuszczonym do tego typu informacji.

Żadna z tych spraw nie była procedowana prawidłowo i w żadnej z nich nie udzielono wnioskodawcom informacji, o które wnosili, przy czym żadna z odmów nie miała wymaganej na mocy art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej formy decyzji administracyjnej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 76-104)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził kontroli stanu technicznego budowli ochronnych, mimo obowiązku wynikającego z §§ 14-16 wytycznych oraz z planów działania w zakresie obrony cywilnej miasta Kielce za lata 2018-2021.

(akta kontroli str. 74-75, 243-336)

Wiceprezydent wyjaśniła: *Przeegląd schronów rozpoczął się w wyniku wydania przez Wojewodę Świętokrzyskiego dyspozycji znak: BiZK.II.644.3.2019 z dnia 1 lipca 2019 r. Prace związane z zebraniem dokumentacji i przeglądem były prowadzone do 9 marca 2020 r. kiedy to na terenie całego kraju został wprowadzony stan epidemii wirusem COVID-19 SARS. W dniu 16 maja 2022 r. stan epidemii COVID-19 SARS został przekształcony w stan zagrożenia epidemicznego. Po zakończeniu epidemii planowano wznowić przeglądy schronów. Kontroli zostały poddane*

schrony, których właściciele/zarządcy wystąpili z wnioskiem o wykreślenie z ewidencji budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 337-350)

Z wyjaśnień inspektora odpowiedzialnego za realizację zadań związanych z budowlami ochronnymi wynika, że przegląd, o którym mowa wyżej, sprowadzał się do wysłania pism do administratorów budynków, w których znajdowały się schrony. Ponadto przegląd ten, zgodnie z deklaracją przesłaną do Wojewody, miał zakończyć się do 31 października 2019 r.

(akta kontroli str. 74-75, 477)

Z uwagi na utratę przez wytyczne mocy obowiązującej z dniem 22 kwietnia 2022 r.<sup>37</sup>, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego związanego z tą nieprawidłowością.

2. W okresie objętym kontrolą na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu<sup>38</sup> nie zamieszczano informacji na temat schronów i ukryć (miejsc w budowlach ochronnych), mimo że zgodnie z § 27 wytycznych 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, a spis budowli ochronnych, w tym schronów, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

(akta kontroli str. 14)

W wyjaśnieniach Wiceprezydent podniosła wątpliwości co do charakteru prawnego wytycznych i dodała: *Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, iż zalecenia te kierowane były do szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Jak powszechnie wiadomo obowiązujące do niedawna rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (...) w § 3 wśród zadań z zakresu działania szefów obrony cywilnej nie wymieniało budownictwa ochronnego, co skutkuje brakiem uprawnień do stosowania zaleceń opisanych w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Dlatego też nie opublikowano wykazu miejsc w budowlach ochronnych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kielce. Nadto w ocenie kontrolowanego, pomimo braku ustawowego zakazu publikacji takich danych, a wręcz przeciwnie obowiązku udostępniania ich w trybie dostępu do informacji publicznej – umieszczanie ich w serwisach publicznych jest niewłaściwe i może w przypadku potencjalnego konfliktu zbrojnego stanowić źródło informacji o celach ataków.*

(akta kontroli str. 337-350)

Z uwagi na utratę przez wytyczne mocy obowiązującej, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego związanego z tą nieprawidłowością.

3. Ewidencję budowli ochronnych prowadzono w Urzędzie nierzetelnie, tj. niezgodnie z wytycznymi, a mianowicie:
  - Zgodnie z § 32 wytycznych ewidencja budowli ochronnych prowadzona w formie tabelarycznej powinna zawierać m.in. numer ewidencyjny (jeżeli nadano), nazwę administratora, przeznaczenie, typ budowli ochronnej, orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach (MPa), pojemność, rok budowy, rok ostatniej modernizacji (jeżeli była przeprowadzona), w przypadku

<sup>37</sup> Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny, która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, nie wprowadzając w jej miejsce kompleksowych regulacji dotyczących obrony cywilnej. Utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy, w tym wytyczne.

<sup>38</sup> bipum.kielce.eu, <http://www.bip.kielce.eu/>.



istniejących schronów – stan przygotowania oraz sposobu wykorzystania w okresie pokoju. W prowadzonej w Urzędzie ewidencji:

- a) w rubryce *Numer ewidencyjny* zamiast tego numeru wpisano liczbę porządkową;
- b) dla pozycji 8, 9, 31, 38, 48, 51, 78, 99, 102, 119 nie wpisano administratora, przeznaczenia, typu, wytrzymałości, pojemności, roku budowy i sposobu wykorzystania w okresie pokoju;
- c) dla pozycji 84, 89, 90 nie wpisano sposobu wykorzystania w okresie pokoju;
- d) dla pozycji 106 nie wpisano administratora, przeznaczenia, typu i wytrzymałości;
- e) dla pozycji 139 nie wpisano administratora, pojemności, roku budowy;
- f) dla pozycji 92, 93 nie wpisano pojemności;
- g) w przypadku żadnego ze schronów nie wpisano stanu przygotowania;
- h) w pozycjach 2, 3, 6, 7, 32, 96, 112 i 142 wpisano dwie wartości dotyczące pojemności.

(akta kontroli str. 19-49)

Kierownik Biura wyjaśnił, że w prowadzonej ewidencji:

- a) *w rubryce Nr ewidencyjny zamiast tego numeru wpisano liczbę porządkową ponieważ nie nadano Nr ewidencyjnych budowlom ochronnym;*
- b) *w poz. 8 i 9 nie zdołano ustalić administratora nieruchomości; w poz. 31, 48, 51, 78 i 119 nie uzupełniono ewidencji, natomiast budowle te mają założone odrębne teczki z dokumentacją; ewidencja budowli była zakładana w lipcu 2019 r. a dokumentacja spływała w późniejszym terminie; w poz. 38, 99 i 102 pomimo ustalonego administratora (nie uzupełniono na bieżąco ewidencji) brak odpowiedzi oraz brak uzupełnionej karty;*
- c) *w poz. 84 i 90 nie dokonano aktualizacji w ewidencji budowli, dane te zawarte są w dokumentacji schronów; w poz. 89 brak odpowiedzi od administratora nieruchomości,*
- d) *w poz. 106 brak danych od administratora;*
- e) *w poz. 139 brak danych od administratora;*
- f) *w poz. 92 i 93 brak danych od administratora;*
- g) *administratorzy nieruchomości nie określili stanu przygotowania budowli ochronnej;*
- h) *w pozycjach 2, 3, 6, 7, 32, 96, 112 i 142 wpisano dwie wartości dot. pojemności ponieważ dane przekazane przez administratorów nieruchomości różniły się od danych zawartych w ewidencji budowli ochronnych z 1998 r.; prawidłowe ilości to ilości zapisane w pierwszej kolejności.*

(akta kontroli str. 351-362)

W uzupełnieniu do powyższych wyjaśnień 24 maja 2022 r. Kierownik Biura podkreślił, że wszystkie powyższe uwagi zostały sprawdzone, skorygowane i uzupełnione w trakcie kontroli. Natomiast udzielając wyjaśnień 29 maja 2022 r. podał, że dane są jeszcze w trakcie aktualizacji i będą jeszcze weryfikowane i uzupełnianie.

(akta kontroli str. 426-431)

W przedłożonej, zaktualizowanej ewidencji nr ewidencyjny zastąpiono liczbą porządkową. Pozycje 8, 9, 31, 38, 99, 102, 106, 139 uzupełniono o dane administratora. W pozycji 38 uzupełniono ponadto typ i wytrzymałość. Pozycje 48, 51, 78 i 119 uzupełniono w całości<sup>39</sup>. W pozycji 90 wpisano sposób wykorzystania w okresie pokoju. Brak pozycji, w których wykazano by dwie wartości dotyczące pojemności.

(akta kontroli str. 446-476)

---

<sup>39</sup> Za wyjątkiem stanu przygotowania.

- Z § 56 wytycznych dotyczących obowiązujących kategorii schronów i ukryć wynika, że budowle ochronne z odpornością poniżej 0,03 MPa należy zakwalifikować do kategorii ukryć. W przypadku 11 wpisów do ewidencji (pozycje 4, 5, 14, 15, 16, 17, 50, 60, 61, 69, 133) pomimo tego, że ich odporność jest poniżej 0,03 Mpa (zgodnie z wpisami) zaliczono je do kategorii schronów, a nie ukryć.

(akta kontroli str. 19-49, 243, 259)

Kierownik Biura wyjaśnił, że *brak definicji w obiegu prawnym (schronu, ukrycia) oraz algorytmu pozwalającego wyliczyć odporność danej budowli, spowodowała, że osoby administrujące nie potrafiły określić parametrów lub podawały parametry jakie były zawarte w kartach ewidencji budowli (karty z lat 80-90 ubiegłego wieku). Pracownik Biura wypełniając „Ewidencję schronów...”, w przypadkach wątpliwych, prowadził konsultacje z pracownikami Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego. Na podstawie tych ustaleń wpisywano konkretne parametry.*

W uzupełnieniu wyjaśnień podał, że wzorowano się na ewidencji budowli ochronnych Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach oraz że dane te będą sprawdzane i korygowane.

(akta kontroli str. 351-362, 426-431)

4. W Urzędzie nie założono kart ewidencyjnych dla 122<sup>40</sup> budowli ochronnych spośród 143 ujętych w ewidencji, mimo że obowiązek taki wynikał z § 36 wytycznych.

(akta kontroli str. 19-49, 243, 253)

Kierownik Biura wyjaśnił, że w 48 przypadkach<sup>41</sup> założono karty ewidencyjne, jednak nie odnotowano tego faktu w ewidencji. W uzupełnionej ewidencji dokonano stosownego wpisu. Dla 64 pozycji<sup>42</sup> nie założono kart ewidencyjnych, gdyż pomimo wysyłanych pism do administratorów nieruchomości nie przekazano do Biura wymaganej dokumentacji, w tym w jednym przypadku<sup>43</sup> *administrator złożył wniosek o wykreślenie budowli, ale nie dostarczył ekspertyzy stanu technicznego. W 10 przypadkach<sup>44</sup> administrator nieruchomości złożył wniosek o wykreślenie budowli z ewidencji; zamiast karty ewidencyjnej nadesłał stosowną dokumentację np. ekspertyzę stanu technicznego budowli. W związku z powyższym budowle te zostały wykreślone z ewidencji (w trakcie kontroli NIK).*

(akta kontroli str. 19-49, 351-362, 426-431, 446-476)

5. Do zakończenia kontroli Urząd nie zrealizował polecenia Wojewody, by do 6 września 2019 r. przesać do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach wykaz budowli ochronnych, przy czym deklarowano, że zostanie on przekazany do 31 października 2019 r.

(akta kontroli str. 477, 478)

W wyjaśnieniach Kierownik Biura wskazywał m.in. na nieudzielenie przez Wojewodę odpowiedzi na pismo Urzędu z prośbą o wydłużenie terminu na przekazanie wykazu.

Zdaniem NIK brak odpowiedzi Wojewody nie zwalniał Urzędu z obowiązku przesłania ewidencji budowli ochronnych, przynajmniej w określonym przez Urząd terminie.

<sup>40</sup> Pozycje o numerach 1-7, 10-17, 19-22, 29-30, 32-33, 34-37, 39-41, 43-47, 49-50, 52-77, 79-97, 100-101, 105-106, 108-143.

<sup>41</sup> Pozycje o numerach: 1-5, 13, 19, 30, 33, 39, 41, 43, 47, 49-50, 54, 55, 58, 59, 65, 68, 69, 75-80, 85-87, 90, 91, 94, 100, 101, 109, 110, 115, 119, 122, 126-129, 131, 140, 143.

<sup>42</sup> Pozycje o numerach: 6, 7, 10-12, 20-22, 29, 32, 35, 37, 40, 45, 46, 52, 53, 60, 62-64, 66, 67, 70-74, 81-84, 88, 89, 92, 93, 95-97, 105, 106, 108, 111-114, 116-118, 120, 121, 123-125, 130, 132, 133-139, 141 i 142.

<sup>43</sup> Pozycja 37.

<sup>44</sup> Pozycje o numerach 14-17, 34, 36, 44, 56, 57 i 61.

Kierownik Biura wyjaśnił, że nie przekazano Wojewodzie wykazu do 31 października 2019 r., z powodu zmian organizacyjnych w kwietniu 2019 r. i nałożenia na Biuro nowych zadań. *Wiele z tych zadań wymagało pilnej reakcji. Mniej pilne sprawy zostały odłożone, w tym aktualizowanie ewidencji budowli ochronnych.*

(akta kontroli str. 479-481)

6. W Urzędzie nierzetelnie sporządzano raporty dotyczące zasobów budownictwa ochronnego (charakterystyki), przekazywane Wojewodzie za lata 2018-2021, gdyż dane w nich wykazane nie były spójne z prowadzoną ewidencją, a mianowicie:

a) wykazano, że remontu wymaga 19 schronów zakładowych (z 41 obecnie istniejących) oraz 37 schronów dla pozostałej ludności (z 88), tj. odpowiednio 46% i 42%. Zgodnie z ewidencją zdecydowaną większość wykazanych schronów zbudowano i/lub modernizowano od lat 50. do początku lat 90. ubiegłego wieku<sup>45</sup>;

b) zaraportowano (za 2021 r.) 41 schronów zakładowych oraz 88 dla pozostałej ludności (łącznie 129). Tymczasem w ewidencji wykazano 143 schrony, w tym 30 zakładowych i 101 dla pozostałej ludności (w 12 przypadkach nie wypełniono rubryki dotyczącej przeznaczenia);

c) za 2021 r. wykazano o dziewięć mniej schronów niż za lata 2018-2021, pomimo tego, że z ewidencji nie wykreślono żadnych schronów;

d) wskazano 13 783 jako liczbę miejsc w budowlach ochronnych w latach 2017-2020 oraz 12 573 od 2021. Zgodnie z ewidencją liczba ta to nie więcej niż 12 301.

Kierownik Biura wyjaśnił, że:

a) *Moim zdaniem schrony powinny być modernizowane i wymagają remontów. Ze względu na zużycie się technologiczne oraz brak części zamiennych, nie ma możliwości utrzymania tych schronów w sprawności, one faktycznie są teraz bezużyteczne. Mogą stanowić pewne zabezpieczenie przed podmuchem fali uderzeniowej, odłamkami i zagruzowaniem, ale nie zapewnią szczelności i czystości powietrza, bo nie mają sprawnych układów filtrowentylacyjnych. W tym aspekcie wszystkie schrony należałoby ponownie urządzać, co wymagałoby bardzo wysokich nakładów finansowych i uruchomienia produkcji specjalnej. W charakterystykach przekazywanych Wojewodzie nie uwzględniono wszystkich schronów wymagających remontu. W rubryce „Schrony wymagające remontu” przez nieuwagę dane te były corocznie przepisywane.*

b) Każdy schron znajdujący się w ewidencji ma założoną osobną dokumentację. Fakt wykreślenia z ewidencji odnotowano w dokumentacji poszczególnego schronu. W charakterystyce prawidłowo raportowano liczbę schronów, gdyż wzięto pod uwagę schrony wykreślone przez Wojewodę, wykreślenia z ewidencji dokonano natomiast w trakcie kontroli;

c) W charakterystyce przekazanej Wojewodzie za 2021 r. wykazano mniej schronów niż w ewidencji, ponieważ schrony nie zostały wykreślone z ewidencji;

d) W charakterystyce podano średnią pojemność w budowlach ochronnych w związku z brakiem pełnych danych dotyczących pojemności.

(akta kontroli str. 19-49, 174-186, 351-362, 426-431, 446-476, 479-481)

Kierownik Biura w wyjaśnieniach zobowiązał się do przesłania skorygowanych danych o budowlach ochronnych Wojewodzie (dotyczące zarówno ewidencji, jak i charakterystyk).

(akta kontroli str. 479-481)

<sup>45</sup> Wyjątki to: cztery schrony z ul. Kostki 7, 7a, 11 i 11a modernizowane w latach 2009-2012, cztery schrony modernizowane w latach 1994-1997 (Chemar S.A., I LO, NBP, Zespół Szkół Informatycznych).

7. Na ewidencję budowli ochronnych Prezydent nałożył (do 11 maja 2022 r.) klauzulę „zastrzeżone”, mimo że spis budowli ochronnych, w tym schronów, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 19)

Wiceprezydent wyjaśniła, że nałożenie klauzuli „zastrzeżone” na ewidencję budowli ochronnych wynikało z dyspozycji Wojewody nr BiZK. II.644.Z-51.2022 z dnia 11 marca 2022 r.

Odnosząc się do tezy zawartej w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2016 r. (sygn. akt II SAB/OI 64/15) Wiceprezydent wyjaśniła, iż jest ona, w ocenie kontrolowanego, błędna i opiera się na nieprawidłowej wykładni wskazanych tam przepisów. (...) *Nie ulega wątpliwości, iż co do zasady informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Posiadane dokumenty nie mieściły się (...) w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej, bo przepisy po 15 lipca 2002 r. nie nakładały obowiązków związanych z budowlami ochronnymi. Nie tworzyły zadań w tym obszarze dla szefów obrony cywilnej. Nadto w ocenie kontrolowanego nie każdy dokument wytworzony przez władze publiczne, z uwagi na bezpieczeństwo Państwa i obywateli powinien być traktowany jako informacja publiczna.*

(akta kontroli str. 337-350)

Dopiero w trakcie kontroli NIK (11 maja 2022 r.) zrealizowano dyspozycję Wojewody, przekazaną pismem z 4 kwietnia 2022 r. (doręczoną 5 kwietnia 2022 r.), aby traktować jako nieaktualne wcześniejsze zalecenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju o nałożeniu klauzuli niejawności na dokumentację budowli ochronnych.

(akta kontroli str. 19, 106-108)

Wiceprezydent wyjaśniła, że z *daleko posuniętej ostrożności dokumenty były w dalszym ciągu zastrzeżone, gdyż na terenie Polski do 15 maja 2022 r. obowiązywał stan alarmowy BRAWO i BRAWO CRP, a z treści dokumentów można wywnioskować jakie zakłady produkcyjne są przygotowane do Programu Mobilizacji Gospodarki, tym samym, mogą stanowić potencjalne cele ataków terrorystycznych albo w przypadku konfliktu zbrojnego. Ponadto schrony zazwyczaj są przeznaczone dla stanowisk kierowania w niewielkiej ilości dla ludności cywilnej. Po przeprowadzeniu szerokich konsultacji z innymi samorządami i rozmowami z osobami kontrolującymi podjęto decyzję o zdjęciu klauzuli „zastrzeżone” z ewidencji budowli ochronnych, co jednak w ocenie kontrolowanego nie jest korzystne z punktu widzenia obronności kraju.*

(akta kontroli str. 337-350)

Zdaniem NIK utrwalona linia orzecznicza oraz odwołanie przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju wcześniejszych dyspozycji o nałożeniu klauzuli niejawności na dokumentację budowli ochronnych przesądzają o tym, że wcześniejsze zalecenia były błędne, a ponadto z perspektywy zadań Prezydenta Miasta zapewnienie mieszkańcom Kielc informacji o możliwości schronienia w razie zagrożenia jest zadaniem priorytetowym i powinno być realizowane w zaufaniu do innych organów państwa, których działanie jest ukierunkowane na zapobieganie zagrożeniom militarnym i terrorystycznym.

<sup>46</sup> Por. np. wyrok WSA w Olsztynie z 12 kwietnia 2016 r. (II SAB/OI 64/15, LEX nr 2054455).

8. W Urzędzie nieprawidłowo rozpatrzono wszystkie trzy wnioski o udzielenie informacji publicznej, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą i dotyczyły kwestii związanych z budowlami ochronnymi, a mianowicie:
- rozpatrując wniosek D.Ł. wezwano ją do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem jej żądanych informacji, nie wskazując przyczyn, dla których informacje, których dotyczył wniosek, stanowią informację przetworzoną<sup>47</sup>. Od wnioskodawczyni żądano uzupełnienia wniosku (przesłany e-mailowo skan podpisanego dokumentu) o podpis, mimo że zawierał on niezbędne do prawidłowego rozpatrzenia wniosku dane, tzn. wskazano w nim zakres żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia<sup>48</sup>. Żądając uzupełnienia wniosku oraz pozostawiając wniosek bez rozpoznania zastosowano przepisy kpa na etapie, na którym nie mają one zastosowania<sup>49</sup>, przy czym wskazano jednodniowy termin na uzupełnienie wniosku, powołując się na przepis kpa, który wymaga określenia przynajmniej siedmiodniowego terminu.

(akta kontroli str. 79-91)

Wiceprezydent wyjaśniła m.in., że organ w przedmiotowym przypadku omyłkowo określił 1-dniowy termin. *Niezależnie jednak od powyższego zakres żądanych informacji pozwala na ich uzupełnienie w tak określonym terminie. Nawet gdyby przyjąć, że termin wskazany w wezwaniu do usunięcia braków formalnych w sprawie, to termin charakteryzujący się dużym rygorem prawnym, przejawiającym się w tym, że niepodjęcie określonej czynności przez uprawniony podmiot w okresie określonym tym terminem, powoduje definitywne wygaśnięcie przysługującego podmiotowi prawa do tej czynności, to pozostawienie wniosku bez rozpoznania (po upływie terminu wskazanego w wezwaniu) nie było związane z ujemnymi skutkami dla pani [D.Ł.], bowiem mogła ona złożyć nowy wniosek (gdy zgromadziła wszystkie wymagane dokumenty) albo gdy usunęła brak formalny po upływie terminu wskazanego w wezwaniu przed wysłaniem do strony pisma informującego o pozostawieniu pisma bez rozpoznania, strona może uzupełnić braki pisma. Istotny z tej perspektywy jest fakt, iż pozostawienie wniosku bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. nie ma skutku orzeczenia merytorycznego, co umożliwia stronie ponowne zainicjowanie postępowania.*

Odnosząc się do tego, że żądane informacje<sup>50</sup> nie stanowiły informacji przetworzonej, Wiceprezydent wyjaśniła: *Rozpatrując wniosek uznano, że proces przygotowania informacji do udostępnienia wymagać będzie podjęcia dodatkowych czynności, polegających na przekształceniu danych osobowych znajdujących się w powyższych dokumentach w sposób uniemożliwiający przyporządkowanie poszczególnych informacji do określonej lub możliwej do zidentyfikowania osoby*

<sup>47</sup> Pismo informujące stronę o przetworzonym charakterze informacji publicznej powinno zostać tak skonstruowane, aby zarówno sąd administracyjny, jak i wnioskodawca mogli ocenić rzetelność twierdzeń organu, iż żądana informacja jest informacją, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przeciwnym razie wnioskodawca pozbawiony byłby realnej ochrony (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z 4 października 2018 r., II SA/Go 607/17, z 19 września 2018 r., II SAB/Go 65/18).

<sup>48</sup> Por. uchwała siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13). Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawierają żadnych wymogów formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej poza koniecznością jego utrwalenia w formie pisemnej. Za pisemny wniosek uznaje się również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną (e-mail) i to nawet wówczas, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (Wyrok WSA w Gdańsku z 6 kwietnia 2022 r., II SAB/Gd 2/22).

<sup>49</sup> Jak wynika z uchwały siedmiu sędziów NSA z 9 grudnia 2013 r., (I OPS 7/13) postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy kpa znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej. (...).

<sup>50</sup> Wniosek o udostępnienie informacji publicznej obejmował udostępnienie planu obrony cywilnej miasta Kielce, planu ewakuacji, ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, zarządzenia w sprawie powołania formacji obrony cywilnej oraz oceny przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w mieście Kielce według stanu na 31 grudnia 2018 r.

*fizycznej, uzyskaniu zgód właścicieli na udostępnienie do wiadomości publicznej informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych informacji posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności oraz dokonaniu stosownych analiz (...) Przygotowanie informacji zgodnie z wnioskiem wpływałoby w sposób negatywny na normalny tok pracy organu i prowadziło do dysfunkcji organizacyjnej.*

*Wiceprezydent wyjaśniła także, że sprawa była procedowana w sposób prawidłowy. Uznano bowiem, że powyższe informacje stanowią informację przetworzoną w rozumieniu u.d.i.p. Wniosek Wnioskodawcy wpłynął drogą e-mailową, a zgodnie z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., w przypadku konieczności wydania decyzji w sprawie, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Aby decyzja nie podlegała stwierdzeniu jej nieważności, całe postępowanie musi być prowadzone we właściwy sposób i nie może dojść do uchybienia na żadnym z etapów procedowania sprawy. Zatem aby wydać decyzję w tej sprawie, zgodnie z powyższym, należało wezwać na mocy art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych w postaci podpisu oraz pouczeniem, iż nieusunięcie tego braku spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania, co zaistniało w niniejszym przypadku.*

(akta kontroli str. 337-350, 538-548)

NIK podkreśla, że rozpatrując wniosek o udostępnienie informacji publicznej Urząd winien albo udzielić takiej informacji w terminie określonym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, albo odmówić jej udostępnienia w trybie decyzji administracyjnej lub też umorzyć postępowanie (w przypadku, o którym mowa w art. 14 ust. 2), na podstawie art. 16 ust. 1 tej ustawy. W sytuacji, gdy żądanie strony nie dotyczy informacji publicznej, brak jest podstaw do wydania decyzji i należy jedynie wnioskodawcę poinformować pismem, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej<sup>51</sup>.

Wbrew wymogom ustawy o dostępie do informacji publicznej wniosek D.Ł. był procedowany długo i w sposób wysoce sformalizowany, a z wyjaśnień wynika, że przyczyną tego było planowane wydanie decyzji administracyjnej (odmownej), czego nie uczyniono. Wniosek załatwiono niezgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej (pozostawienie wniosku bez rozpoznania) i poprzez niewydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, pozbawiono wnioskodawcę możliwości odwołania się od takiej decyzji. Nie można podzielić argumentu, że dokumenty, których dotyczył wniosek, stanowiły informację przetworzoną, dla udostępnienia której wymagane jest wykazanie przez wnioskodawcę istnienia szczególnego interesu publicznego (z ustaleń kontroli wynika, że były dostępne w Urzędzie), a ewentualna anonimizacja danych nie stanowi ich przetwarzania. Nieprawidłowo dokonano także oceny o braku formalnym wniosku (braku podpisu), w sytuacji gdy wniosek został przesłany e-mailem w formie skanu wypełnionego i podpisanego urzędowego formularza wniosku o udostępnienie informacji publicznej i spełniał wymogi określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

- mimo rozstrzygnięcia o odmowie udzielenia informacji K.P. nie wydano decyzji administracyjnej wymaganej art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W piśmie dotyczącym nieudostępnienia informacji wskazano, że przyczyną jest utajnienie informacji przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, czym ujawniono treść dokumentu opatrzonego klauzulą „zastrzeżone”.

(akta kontroli str. 95-104)

<sup>51</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. II SA/Gd 1153/03.

Wiceprezydent wyjaśniła, że w kręgu zainteresowania wnioskodawcy leżały informacje z bardzo obszernego zakresu czasowego (1914-2022), zatem w udzielonej mu odpowiedzi został poinstruowany, iż w części takie dane stanowią dane historyczne i należy się o nie zwrócić do Muzeum Historii Kielc. W pozostałym zakresie w trakcie postępowania został poinformowany o tym, że informacje takie zostały oznaczone klauzulą „zastrzeżone”. Informacją publiczną w tej sprawie było zatem stwierdzenie, że dostęp do tego typu danych nie jest nieograniczony. Podmiot zobowiązany uznał bowiem, że informacja publiczna, o którą wniósł Wnioskodawca jest niemożliwa do udostępnienia – na mocy obowiązujących wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Ponieważ ww. dokument nie zezwala na ujawnianie takich danych, organ uznał iż dalsze czynności w sprawie – tj. zmierzanie do wydania decyzji administracyjnej w sprawie tego wniosku (wezwanie do wykazania szczególnej istotności interesu publicznego oraz wydanie decyzji ze względu na art. 5 u.d.i.p.) nie ma tu zastosowania. Wnioskodawca przyjął do wiadomości udzieloną mu odpowiedź i nie podejmował dalszego kontaktu z organem.

(akta kontroli str. 538-548)

W sprawie ujawnienia informacji niejawnych Wiceprezydent wyjaśniła, że w jej ocenie ujawnione wnioskodawcy informacje dotyczące znaku i daty sprawy nie naruszają zapisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych i nie mają wpływu na obronność kraju. Co natomiast znamienne, nie została wyjawiona treść pisma ani zakres informacji, o które wnosił Wnioskodawca. Został on jedynie uświadomiony, że w związku z opatrzeniem pisma stosowną klauzulą nie może on być odbiorcą zawartych w tym piśmie danych.

(akta kontroli str. 538-548)

Zdaniem NIK treść pisma, o którym mowa, została ujawniona (podano, że na podstawie decyzji Szefa Obrony Cywilnej Kraju wszelka dokumentacja dotycząca budowli ochronnych została objęta klauzulą niejawności), przy czym rzeczywiście nie miało to wpływu na obronność kraju (jak wcześniej wskazano, ewidencja budowli ochronnych powinna być udostępniana jako informacja publiczna).

- rozpatrując wniosek Komendanta Głównego Związku Strzeleckiego w Kielcach Urząd zaniechał ustalenia, jakich precyzyjnie informacji żąda wnioskodawca<sup>52</sup>, a odmowa ich udostępnienia nie przybrała formy decyzji administracyjnej, czego wymagał art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przygotowanej odpowiedzi z 8 marca 2022 r. wskazano, po wstępie określającym definicję infrastruktury krytycznej (IK) rozstrzygnięcie o treści (zapisanej z podkreśleniem): *Związek Strzelecki nie ma z tym nic wspólnego i nie widnieje w ewidencji podmiotów dopuszczonych do informacji w sprawie IK !!!*.

Z notatki służbowej sporządzonej przez głównego specjalistę na stanowisku ds. dostępu do informacji publicznej w Wydziale Przedsiębiorczości i Komunikacji Społecznej wynika, że wnioskodawca 14 marca 2022 r. zjawił się w Urzędzie, gdyż chciał się dowiedzieć, dlaczego nie uzyskał jeszcze odpowiedzi na swój wniosek. Odpowiedź tę (przygotowaną w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego) mu przedstawiono, a ponieważ wnioskodawca się z nią nie zgodził, został zaprowadzony do Kierownika Biura, który wyjaśnił mu treść odpowiedzi.

(akta kontroli str. 92-94)

Wiceprezydent wyjaśniła, że Pan Komendant został poinstruowany ustnie, co do zakresu informacji, o które wnioskował. W trakcie rozmowy przyznał, że jego wniosek był nieprecyzyjny i chodziło mu właściwie o uzyskanie innego [rodzaju]

<sup>52</sup> Wniosek został sformułowany ogólnie: *Związek Strzelecki Kielce im. Józefa Piłsudskiego zwraca się o udostępnienie informacji ws aktualnego stanu infrastruktury krytycznej na terenie miasta i gminy Kielce.*

danych. Na podstawie udzielonych informacji zgodził się z przedstawioną argumentacją. Przepisy u.d.i.p. w świetle judykatury dopuszczają możliwość wniesienia zapytania ustnie (vide: wyrok NSA z 16.10.2018 r., I OSK 2621/16, LEX nr 2604182) oraz udzielenia odpowiedzi w sprawie tą samą drogą. Mówi o tym wprost art. 10 ust. 2 ww. ustawy. Kontakt z Wnioskodawcą niejednokrotnie ułatwia pomyślnie załatwienie sprawy gdyż ma on prawo wystąpienia z zapytaniem, ale nie zawsze jest precyzyjny w określeniu interesujących go zagadnień. Wnioskodawca nawet nie musi powoływać się w swoim zapytaniu na ustawę o dostępie do informacji publicznej, jednak to do organu, do którego wpływa zapytanie, należy właściwa kwalifikacja pisma w takim przypadku. Postępowanie w sprawach u.d.i.p. jest postępowaniem dalece odformalizowanym, a przepisy k.p.a. stosuje się jedynie na etapie wydawania decyzji, zatem dopuszczalne jest kontaktowanie się z Wnioskodawcą w celu uszczegółowienia zapytania. Ponieważ Pan Komendant osobiście pofatygował się do Urzędu jego wątpliwości zostały rozwiane przez Kierownika BZK.

(akta kontroli str. 538-548)

NIK podkreśla, że w tej sprawie, która dotyczyła odmowy udzielenia informacji (na co jednoznacznie wskazuje treść pisma z 8 marca 2022 r.), a wniosek został złożony w formie pisemnej, nie miał zastosowania art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Ponadto od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 ww. ustawy).

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Kielcach nie zapewniono mieszkańcom odpowiedniej liczby miejsc w budowlach ochronnych. Stan techniczny istniejących schronów nie był kontrolowany, co mogło być jedną z przyczyn, które spowodowały nieaktualność danych w ewidencji budowli ochronnych. Sama ewidencja była sporządzona nierzetelnie i nie została przekazana Wojewodzie. Prezydent nie zapewnił udostępnienia mieszkańcom Kielc na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu informacji o wykazie budowli ochronnych, a także w sposób niezgodny z ustawą o dostępie do informacji publicznej odmawiano tych danych osobom wnioskującym o nie.

## IV. Uwagi i wnioski

#### Uwaga

Biorąc pod uwagę sytuację, w której w odniesieniu do ewidencji budowli ochronnych podjęto decyzję o zniesieniu klauzuli tajności, zasadnym jest wystąpienie przez Prezydenta, w trybie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>53</sup>, do Wojewody Świętokrzyskiego o zniesienie klauzuli tajności dokumentu znak BiZK.II.664.Z-51.2022 z 11 marca 2022 r., gdyż zawarte w nim informacje nie spełniają przesłanek określonych w art. 5 ust. 4 ww. ustawy.

#### Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Przesłanie Wojewodzie zaktualizowanych danych o budowlach ochronnych.
2. Podjęcie działań zapewniających rozpatrywanie wniosków o udzielenie informacji publicznej dotyczących budowli ochronnych zgodnie z wymogami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 742, ze zm.



## 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 Kielcach. 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  
wykorzystania uwagi  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Kielce, 10 czerwca 2022 r.

Kontroler  
Iwona Rezner  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Arkadiusz Pawlik  
specjalista kp.

.....  
*podpis*