



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Mieczysław Łuczak

LKA.410.022.04.2016  
P/16/068

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/068 – Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Marcin Wesoly, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/196/2016 z dnia 11 października 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji <sup>1</sup> , ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Minister, pomimo ponawianych corocznie co najmniej od 2011 r., przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju<sup>3</sup> postulatów, nie podjął działań mających na celu ustanowienie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach sytuacji kryzysowej. Działania takie podjął dopiero w 2016 r., nadzorowany przez Ministra SOCK, co nie pozwoliło jednak, z uwagi m.in. na skomplikowane podłoże formalno-prawne w tym obszarze<sup>4</sup>, do czasu zakończenia kontroli NIK, na ustanowienie regulacji (bądź ich projektu) zapewniających skuteczne zaplanowanie, przez podmioty do tego zobowiązane, działań gwarantujących zabezpieczenie ludności w wodę w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Minister zaakceptował przedłożone przez SOCK oceny przygotowań dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej, pomimo niezawarcia w tych dokumentach diagnozy stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w zakresie zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej wraz z wnioskami. W związku z powyższym, w ocenie NIK, dokumenty te nie pozwalały ich adresatom (Radzie Ministrów i Ministrowi Obrony Narodowej) na poznanie faktycznego przygotowania poszczególnych organów władzy publicznej do dostaw wody w sytuacji kryzysowej. Minister dokonywał akceptacji ww. dokumentów bez ich uprzedniej weryfikacji, wymaganej regulacjami wewnętrznymi.

Minister, wobec braku stosownych podstaw prawnych, nie pełnił w badanym okresie obowiązków „współgospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę jako systemu infrastruktury krytycznej.

<sup>1</sup> Zwane dalej „Ministerstwem” lub „MSWiA”. Dla okresu sprzed 16 listopada 2015 r. skrót „Ministerstwo” dotyczy także określenia odnoszącego się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zwanego także „MSW”.

<sup>2</sup> Zwany dalej „Ministrem” (powołany z dniem 16 listopada 2015 r. - M.P. poz. 1091). Wcześniej stanowisko Ministra zajmowali: Teresa Piotrowska (od 22 września 2014 r. – M.P. poz. 806 do 16 listopada 2015 r.), Bartłomiej Sienkiewicz (od 25 lutego 2013 r. do 22 września 2014 r.), Jacek Cichocki (od 18 listopada 2011 r. do 25 lutego 2013 r.).

<sup>3</sup> Zwanego dalej „SOCK”.

<sup>4</sup> W szczególności w zakresie zakresu kompetencji poszczególnych organów władzy publicznej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Udział w opracowaniu planów reagowania na wypadek sytuacji kryzysowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Podsekretarz Stanu, sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw z zakresu m.in. obrony cywilnej<sup>5</sup>, ustanowił procedurę o numerze WOL(06)<sup>6</sup>, określającą tryb (w tym terminy) przedkładania sporządzanych przez SOCK ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>7</sup>, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>8</sup>. W procedurze określono m.in. Departament Ministerstwa odpowiedzialny za sporządzanie analiz i opinii o tych Ocenach<sup>9</sup>, terminy występowania do SOCK o ich przekazanie oraz terminy ich zatwierdzania (akceptacji) przez Ministra. Procedura obowiązuje od 11 lutego 2013 r. (w okresie wcześniejszym nie ustanowiono procedur w przedmiotowym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 458, 1088, 1305, 1873, 1948)

Ustalone nieprawidłowości

Oceny przygotowań za lata 2014-2015 nie podlegały właściwej weryfikacji na poziomie Ministerstwa, co było niezgodne z procedurą WOL(06). W szczególności DOLiZK nie sporządził analiz i opinii o tych Ocenach, które następnie miały być przedkładane zarówno Ministrowi (na poziomie akceptacji tych Ocen), jak i SOCK.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił<sup>10</sup>, że Oceny przygotowań były przekazywane Ministrowi na krótko przed upływem terminu zobowiązującego SOCK do ich przekazania do KPRM lub MON, tj. 31 maja, co nie pozwalało na ich pogłębioną analizę. Stosowna rekomendacja dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotycząca akceptacji ww. Ocen sprowadzała się do weryfikacji - czy zawiera ona informacje dotyczące realizacji w danym roku wszystkich zadań z zakresu obrony cywilnej przewidzianych przepisami prawa i czy zawiera stosowne wnioski<sup>11</sup>. Opóźnienie w przekazaniu Ocen przygotowań przez SOCK było związane z koniecznością zgromadzenia informacji pochodzących od wojewódzkich i powiatowych szefów obrony cywilnej (które spływały z opóźnieniem). Jednocześnie Dyrektor DOLiZK wskazał, że „niektóre terminy określone w wewnętrznych procedurach obowiązujących w dawnym Departamencie Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW miały jedynie charakter instrukcyjny”. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił również, że Ocena przygotowań za 2015 r. w ogóle nie została zweryfikowana przez DOLiZK przed jego akceptacją, gdyż

<sup>5</sup> Zgodnie z § 4 pkt 1 decyzji nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie zakresu czynności Kierownictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

<sup>6</sup> O nazwie: „Nadzór nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju – przedkładanie oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawierającej diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami”, zwaną dalej „procedurą WOL(06)”.

<sup>7</sup> Zwane dalej „Ocenami przygotowań”.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie planowania”.

<sup>9</sup> Do 28 lutego 2016 r. - Departament Ratownictwa i Ochrony Ludności (zwany dalej „DRiOL”); od dnia 29 lutego 2016 r., tj. od wejścia w życie zarządzenia Ministra nr 6 z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa (ze zm.) - Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (zwany dalej „DOLiZK”). Do zakresu DOLiZK należało m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością SOCK oraz prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań w zakresie właściwości Ministra dotyczących obrony cywilnej (§17 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. a ww. zarządzenia Ministra nr 6 z dnia 29 lutego 2016 r.). Analogiczne zadania DRiOL określone były w §17 pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b zarządzenia nr 4 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (ze zm.).

<sup>10</sup> Pismem nr DOLiZK-OL-551-3/2016/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r.

<sup>11</sup> Rekomendacje zawarte były w sporządzanych przez Departament projektach pism o zatwierdzeniu (akceptacji) Ocen przygotowań.

dokument ten został przedłożony temu Departamentowi już po jego zatwierdzeniu przez Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 458, 1088)

Opisane w ww. wyjaśnieniach Dyrektora DOLiZK opóźnienie w uzyskaniu przez Ministra od SOCK Ocen przygotowań za lata 2014-2015 wyniosło co najmniej<sup>12</sup> 51 i 52 dni, co spowodowało dokonanie ich akceptacji przez Ministra również po upływie terminów wyznaczonych procedurą WOL(06)<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 458, 1088, 1785)

Powyższe nieprawidłowości świadczą o nieskuteczności sprawowanego przez Ministra w tym zakresie nadzoru nad SOCK, do czego był on uprawniony w świetle postanowień art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>, zgodnie z którym SOCK podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Podkreślić należy, że zgodnie z procedurą WOL(06) Minister miał do końca lutego każdego roku kalendarzowego zwracać się do SOCK o przekazanie Ocen przygotowań, wyznaczając miesięczny termin na realizację tego obowiązku. Powyższe nie było realizowane, gdyż jak wyjaśnił<sup>15</sup> upoważniony przez Ministra Sekretarz Stanu procedura WOL(06) miała charakter pomocniczy, poza tym Minister nie miał obowiązku stosowania procedur/instrukcji ustanowionych przez poprzednie kierownictwo Ministerstwa, a ponadto DOLiZK uzyskiwał od SOCK w trybie roboczym informacje, że ww. Oceny będą przekazywane w późniejszym terminie, z uwagi na konieczność uzyskania informacji od terenowych struktur obrony cywilnej. Ponadto ww. Sekretarz Stanu wskazał, że zostały dochowane terminy przedłożenia Ocen przygotowań Radzie Ministrów lub Ministrowi Obrony Narodowej, określone w rozporządzeniu w sprawie planowania.

(dowód: akta kontroli str. 458, 1784-1786)

Przyjmując do wiadomości powyższe wyjaśnienie, NIK zwraca uwagę, że nie może ono stanowić wystarczającego usprawiedliwienia ww. nieprawidłowości, ponieważ:

- we wcześniejszych wyjaśnieniach<sup>16</sup>, ww. Sekretarz Stanu odpowiadając na pytanie, czy Minister określił zakres i tryb (w tym terminy) przekazywania przez SOCK m.in. Ocen przygotowań podał, że Minister zatwierdził m.in. procedurę WOL(06), określając ją jednocześnie jako „procedurę wynikającą z nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju”. Ponadto w opracowanych w DOLiZK i przekazanych przez ww. Sekretarza Stanu<sup>17</sup> kolejnych wyjaśnieniach podano, że przedmiotowa procedura obowiązuje od lutego 2013 r. (nie wskazując na wygaśnięcie jej mocy obowiązującej). Kontrolującym nie przedłożono przy tym żadnych dokumentów dotyczących ewentualnego uchylecia tej procedury. Z tych też względów procedura WOL(06) winna być stosowana, niezależnie od zmian kierownictwa Ministerstwa, i tym samym, do czasu jej ewentualnego uchylecia, nie może być traktowana jako jedynie materiał pomocniczy, dowolnie wykorzystywany.

(dowód: akta kontroli str. 14, 18, 1088, 1781)

- na ocenę NIK nie wpływa argument, iż ww. Oceny przygotowań zostały przedłożone terminowo właściwym organom, gdyż Minister nie odpowiadał za ich przedłożenie (był to obowiązek SOCK<sup>18</sup>) lecz za ich uprzednią akceptację, która

<sup>12</sup> Zgodnie z procedurą WOL(06), Minister do końca lutego każdego roku miał wyznaczać SOCK miesięczny termin na przekazanie Ocen przygotowań (tj. najpóźniej do końca marca danego roku). Ocena przygotowań za 2014 r. wpłynęła w dniu 21 maja 2015 r., a za 2015 r. w dniu 22 maja 2016 r.

<sup>13</sup> Ocenę przygotowań za 2014 r. zaakceptowano w dniu 25 maja 2015r., a za 2015r. w dniu 25 maja 2016 r., co miało nastąpić do końca kwietnia każdego z tych lat (tj. opóźnienie wyniosło po 25 dni).

<sup>14</sup> Dz.U z 2016 r., poz. 1534 ze zm.

<sup>15</sup> Pismem nr DKiN-KKN-096-5-2/2017 z dnia 23 stycznia 2017 r.

<sup>16</sup> Pismo nr DKSiW-KKN-096-18-1/2016 z dnia 2 listopada 2016 r.

<sup>17</sup> Pisma nr DOLiZK-OL-551-3/17 i nr DOLiZK-OL-551-3/2016/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r.

<sup>18</sup> Zgodnie z § 12 ust. 2 w związku z § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planowania.

- jak wykazano w toku kontroli - nie była dokonywana w oparciu o wymagane analizy i opinie, z uwagi na ich niesporządzenie.

Opis stanu  
faktycznego

W pisemnej analizie dotyczącej Oceny przygotowania za 2011 r. z 25 czerwca 2012 r. (sporządzonej przez DRiOL i zaakceptowanej przez Podsekretarza Stanu w MSWiA) uznano za zasadną konieczność wprowadzenia przepisów ustanawiających strukturę planowania, standardy dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych dla ludności na czas klęsk żywiołowych i wojny oraz wyposażenia urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną. Do ocen przygotowań za lata 2012-2013 nie sporządzono żadnych analiz ani opinii.

(dowód: akta kontroli str. 159-160, 353-356, 1081, 1088)

W Ocenach przygotowań za lata 2011-2015, w odrębnym punkcie zatytułowanym „Zapewnienie dostaw wody pitnej oraz ochrony ujęć i urządzeń wodnych”<sup>19</sup>, opisano uwarunkowania prawne w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę. Wskazano m.in., że ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>20</sup> pomija kwestie dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, m.in. w czasie klęsk żywiołowych i wojny, a także nie daje delegacji prawnej do opracowania założeń dotyczących zapewnienia ich funkcjonowania w ww. warunkach. Zauważono<sup>21</sup>, że zasady te opisywało zarządzenie nr 2/95 Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 września 1995 r. w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych<sup>22</sup>, które jednak zostało uchylone z dniem 30 marca 2001 r.<sup>23</sup>. Wskazano jednocześnie<sup>24</sup>, że ww. nieobowiązujące zarządzenie jest nadal stosowane na podstawie „nakazu” zawartego w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 2 maja 2003 r.<sup>25</sup> Ponadto w Ocenach przygotowań przedstawiono stan dostępności sieci wodociągowych i studni awaryjnych dla ludności<sup>26</sup> oraz przedstawiono działania podejmowane przez gminy w zakresie przeciwdziałania ewentualnym skutkom zakłócenia ciągłości w dostawach wody<sup>27</sup>. W Ocenach przygotowań

<sup>19</sup> W Ocenach przygotowań za lata 2013-2015 w punkcie „Ochrona ujęć i urządzeń wodnych”.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 139.

<sup>21</sup> Ocena przygotowań za 2012 r. i za 2015 r.

<sup>22</sup> M.P. Nr 59, poz. 663, zwane dalej „zarządzeniem z 1995 r.”.

<sup>23</sup> na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268). Przedmiotowe zarządzenie zostało ujęte w obwieszczeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r. (M.P. z 2001 r., Nr 47, poz. 782).

<sup>24</sup> Ocena przygotowań za 2015 r.

<sup>25</sup> Nr SO-0731-3/ES/2003/350. W przedmiotowym piśmie, wystosowanym do Wojewody Śląskiego, stwierdzono, że zarządzenie z 1995 r. utraciło moc obowiązującą jedynie ze względu na prawną podstawę jego wydania, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz.U. nr 93, poz.429) oraz że pomimo utraty mocy obowiązującej ww. zarządzenia, jego ustalenia (a w szczególności zasady określone w załączniku „zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych”), nie straciły nic na aktualności. Wskazano, że doświadczenia wynikające z powodzi od roku 1997 poprzez wydarzenia z 11 września 2001 r. do bieżących wydarzeń, potwierdzają słuszność i celowość kontynuowania przedsięwzięć wynikających z ww. załącznika, którego ustalenia zobowiązują gminy do sporządzania dokumentacji planowanych działań i podejmowania określonych przedsięwzięć zapewniających funkcjonowanie publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę pitną w sytuacjach nadzwyczajnych, przynajmniej na poziomie dostaw niezbędnych do życia, funkcjonowania zakładów użyteczności publicznej i potrzeb wybranej produkcji. W piśmie wyrażono również ubolewanie w związku z brakiem podstaw prawnych do wydania stosownego aktu wykonawczego regulującego przedmiotową tematykę. W ocenie przygotowań za 2012 r. zapisano, że przedmiotowe pismo nie stanowi podstawy prawnej.

<sup>26</sup> Według danych za 2015 r.: około 92% ludności kraju jest objęta zasięgiem sieci wodociągowych, a około 39% ludności zasięgiem studni awaryjnych.

<sup>27</sup> Polegające m.in. na wyposażaniu ujęć wodociągowych w agregaty prądotwórcze bądź przystosowywaniu instalacji elektrycznej do podłączenia przewoźnych agregatów, zapewnianiu

wskazywano m.in. na potrzeby budowy ujęć (studni) awaryjnych w kraju<sup>28</sup>, a także wyposażenia i dostosowywania urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną, umożliwiające działanie w sytuacjach kryzysowych<sup>29</sup>. W przedmiotowych dokumentach podkreślano konieczność zapewnienia niezbędnych przepisów wykonawczych, w których byłaby określona struktura planowania oraz standardy w zakresie dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych ludności na czas klęsk żywiołowych i/lub wojny<sup>30</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 118-352, 485-486)

Ustalone  
nieprawidłowości

Minister<sup>31</sup> zaakceptował Oceny przygotowań za lata 2014-2015 pomimo, że nie spełniały one wymagań określonych w § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planowania. Zgodnie bowiem z tym przepisem, oceny winny zawierać diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań m.in. w zakresie zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych<sup>32</sup> w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami.

W ocenie NIK, zaakceptowane przez Ministra dokumenty nie zawierały takiej diagnozy w ww. zakresie, gdyż na ich podstawie nie było możliwe stwierdzenie, czy właściwe podmioty są przygotowane do zapewnienia dostaw wody pitnej przynajmniej na poziomie

---

możliwości przełączania zasilania energii elektrycznej, planowaniu wykonania nowych awaryjnych ujęć wody.

<sup>28</sup> W 2015 r. zgłoszono potrzebę budowy 2.565 studni awaryjnych. W porównaniu z rokiem 2011 potrzeby w tym zakresie uległy zmniejszeniu o około 5% (na dzień 31 grudnia 2011 r. potrzeby wynosiły 2.681 studni awaryjnych).

<sup>29</sup> Np. pkt 2.8 wniosek nr 2 oceny przygotowań za 2015 r.

<sup>30</sup> W ocenie przygotowań za 2011 r. w podsumowaniu (pkt 4.4) zapisano: „Ustawa (...) o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę pomija zagadnienie dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i nie daje delegacji prawnej do opracowania takich założeń. Istnieje potrzeba zapewnienia niezbędnych przepisów wykonawczych, w których byłaby określona struktura planowania, standardy w zakresie dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych ludności na czas klęsk żywiołowych i/lub wojny, a także wyposażenia urządzeń zaopatrzenia w wodę w zapasowe źródła zasilania energią elektryczną”. W ocenie przygotowań za 2012 r. w pkt 2.6 (wniosek nr 1) zapisano: „W związku z tym, że ustawa (...) o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę pomija zagadnienie dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i nie daje delegacji prawnej do opracowania takich założeń, istnieje potrzeba wdrożenia rozwiązań pozwalających na wydanie niezbędnych przepisów wykonawczych, w których byłaby określona struktura planowania oraz zakres zadań dostawców, związany z ich funkcjonowaniem w warunkach specjalnych”. W ocenie przygotowań za 2013 r. (pkt 2.8) zapisano: „(...) ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) i inne przepisy dotyczące zaopatrzenia w wodę, pomijają zagadnienia dotyczące zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych m.in. w stanach kwalifikowanych. Problem ten jest podnoszony jako wymagający szczegółowego uregulowania. Należy uznać potrzebę szczegółowego uregulowania obszaru dotyczącego zasad zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych”. W ocenie przygotowań za 2014 r. w pkt 2.8 (wniosek nr 1) zapisano: „opracować akt prawny umożliwiający w sposób szczegółowy realizowanie zagadnienia dotyczącego zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych”. W ocenie przygotowań za 2015 r. (pkt 2.8 wniosek nr 1) rekomendowano podjęcie prac nad opracowaniem aktu prawnego oraz przepisów wykonawczych umożliwiających w sposób szczegółowy realizowanie zagadnienia dotyczącego zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

<sup>31</sup> Akceptacji Oceny przygotowań za rok 2014 r. z upoważnienia Ministra dokonał Podsekretarz Stanu Piotr Stachańczyk, a akceptacji Oceny przygotowań za rok 2015 r. dokonał Minister Mariusz Błaszczak.

<sup>32</sup> § 3 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. nr 96, poz. 850), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie SOCK”.

niezbędnym/minimalnym<sup>33</sup>, a jeśli nie, to jaki był poziom niedoboru w tym zakresie. W ocenach opisano jedynie działania podejmowane przez gminy w celu zabezpieczenia dostaw wody, nie wskazując na poziom ich skuteczności. Z samej natomiast informacji o liczbie studni awaryjnych (w tym o liczbie brakujących studni) nie wynikało, czy ludność była zabezpieczona i w jakim zakresie na wypadek zakłócenia normalnych dostaw wody<sup>34</sup>. Jednocześnie oceny nie zawierały żadnych informacji o przewidywanych przez Wojewodów problemach przy dostawach wody w sytuacji kryzysowej (informacje te były przekazywane SOCK, który na ich podstawie sporządzał Oceny przygotowań). Z danych przekazanych przez Wojewodów na dzień 31 grudnia 2015 r. wynikało przykładowo, że w województwie lubelskim nie było możliwości zapewnienia ciągłości dostaw wody w przypadku awarii sieci elektrycznej<sup>35</sup>, a możliwości awaryjnej dostawy wody szacowano jedynie na około 40% potrzeb. Z kolei w województwie małopolskim przewidywano problemy z dostawą wody w przypadku skażeń, z uwagi m.in. na brak wyposażenia ujęć podziemnych w chloratory, brak agregatów prądotwórczych, brak możliwości napełnienia beczkowsów z około 40% zbiorników retencyjnych zamkniętych przy odciętej sieci wodociągowej. W przypadku województwa podlaskiego zgłoszono brak cystern do dowożenia wody pitnej, a w przypadku województwa podkarpackiego niezadawalający stan wielu studni awaryjnych (pełniących istotną rolę w sytuacjach awarii lub unieruchomienia wodociągów), który wymaga zdecydowanego podjęcia działań mających na celu doprowadzenie tych studni do możliwości ich ewentualnego użycia. Oceny nie zawierały również informacji o realizacji zadań z zakresu planowania i zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem<sup>36</sup> (przedstawiono jedynie działania podejmowane przez gminy w celu zabezpieczenia ciągłości dostaw wody, nie zamieszczono natomiast informacji o sposobach i poziomie realizacji ochrony obiektów systemu zaopatrzenia w wodę). Przedmiotowych danych (w tym diagnozy stanu) nie zawierały również Oceny przygotowań za lata 2011-2013.

(dowód: akta kontroli str. 118-352, 513-524, 1076-1078)

W przekazanych przez upoważnionego przez Ministra Sekretarza Stanu wyjaśnieniach Dyrektora DOLiZK<sup>37</sup> wskazano m.in., że Oceny przygotowań zawierały syntetyczne informacje na temat liczby ludności objętej zasięgiem wodociągów i studni awaryjnych, a także liczby wodociągów i studni awaryjnych z uwzględnieniem zmian w okresie trzyletnim. Ponadto stwierdzono, że podawanie szczegółowych informacji o stanie

---

<sup>33</sup> Zgodnie z Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego (przypis nr 23), do zapewnienia podstawowych potrzeb życiowych obywateli potrzeba od 7,5 do 15 litrów wody na dobę, w tym: woda niezbędna do przeżycia (w płynie i pokarmie) 2,5-3 litr/doba, praktyki podstawowej higieny 2-6 litr/doba, gotowanie żywności 3-6 litr/doba.

<sup>34</sup> Przykładowo w Ocenach przygotowań nie podano, czy woda w wykazanych studniach awaryjnych nadaje się do spożycia – np. Kraków posiadał na dzień 31 grudnia 2015 r. 355 studni awaryjnych, z czego ani jedna nie mogła stanowić źródła wody pitnej (zgodnie z oceną stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie małopolskim na dzień 31 grudnia 2015 r., woda w studniach awaryjnych zdatna była jedynie do celów sanitarnych). W ocenach przygotowań nie zamieszczono również informacji, w jaki sposób dokonano ustalenia liczby brakujących studni (np. w oparciu o jaką metodologię ustalono, że w Krakowie brakuje jedynie 60 studni awaryjnych, skoro żadna z istniejących studni nie stanowi źródła wody pitnej), a w szczególności jaka miałyby być ich wydajność i czy przy wyliczeniach brano pod uwagę inne możliwości awaryjnych dostaw wody np. wody dołowe oraz czy uwzględniono potrzeby np. zakładów przemysłu spożywczego, czy urządzeń do likwidacji skażeń. W niektórych przypadkach (np. Ocena przygotowań na dzień 31 grudnia 2015 r. województwa łódzkiego) nie podano dla wszystkich powiatów danych w zakresie liczby ludności objętej zasięgiem studni awaryjnych, ilości tych studni oraz potrzeb w zakresie ich budowy. Brak jest także informacji o skali niedoborów w zakresie agregatów prądotwórczych, co przekłada się na brak informacji o liczbie i wydajności studni, których nie można w związku z tym wykorzystać w przypadku awarii zasilania, brak jest również informacji o skali niedoborów w zakresie środków służących dystrybucji wody pitnej.

<sup>35</sup> Ciągłość zaopatrzenia w wodę będzie wyłącznie w zakładach i instytucjach użyteczności publicznej posiadających agregaty prądotwórcze.

<sup>36</sup> Zadania wynikające z § 3 pkt 10 rozporządzenia w sprawie SOCK.

<sup>37</sup> Pisma nr DOLiZK-OL-551-3/17 i nr DOLiZK-OL-551-3/2016/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r.

przygotowania do realizacji określonych zadań dla każdego województwa spowodowałyby nadmierny wzrost objętości dokumentów, powodujący utratę waloru jego syntetyczności.

(dowód: akta kontroli str. 1089, 1781)

NIK wskazuje jednak, że konieczność zachowania syntetyczności dokumentu nie może stanowić uzasadnienia dla niezawarcia w Ocenach przygotowań wymaganych prawem elementów (tj: diagnozy stanu rozumianej jako ocena stanu przygotowań przedstawionej na podstawie badań i analiz). Podkreśla się przy tym, że z podawanych w Ocenach przygotowań danych nie wynikała podstawowa informacja o zakresie zabezpieczenia ludności w wodę pitną. Przykładowo, na podstawie samej informacji o objęciu około 40% ludności zasięgiem studni awaryjnych, nie można stwierdzić skali pokrycia określonych potrzeb (np. niezbędnych, minimalnych) w zakresie zaopatrzenia w wodę, co wynika w szczególności z braku obowiązujących zasad dotyczących funkcjonowania publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach sytuacji kryzysowych (w tym metodologii ustalania właściwej liczby studni awaryjnych). W przedmiotowych wyjaśnieniach stwierdzono również, że kompleksowa analiza ww. Ocen przygotowań nie była możliwa z uwagi na późne terminy przekazywania ww. ocen przez SOCK, co - w ocenie NIK - potwierdza konieczność stosowania procedury WOL(06) określającej ramy czasowe, które winny pozwolić na dokonanie rzetelnej i kompleksowej analizy poszczególnych Ocen przygotowań (w tym elementu: diagnoza stanu) przed ich akceptacją.

Jednocześnie NIK przyjmuje do wiadomości przedstawione w ww. wyjaśnieniach stanowisko, iż akceptacja Ocen przygotowań nie jest tożsama z akceptacją stanu funkcjonowania obrony cywilnej, wskazując jednak, że brak ww. diagnozy nie pozwala na rzetelne określenie tego stanu.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1089)

Opis stanu  
faktycznego

**1.2.** Podsekretarz Stanu, sprawujący nadzór nad prowadzeniem spraw z zakresu m.in. obrony cywilnej, ustanowił procedurę o numerze WOL(05)<sup>38</sup>, określającą tryb (w tym terminy) przedkładania przez SOCK informacji o realizacji zadań obrony cywilnej, o których mowa w § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie SOCK. W procedurze określono m.in. terminy występowania do SOCK o ich przekazanie, Departament Ministerstwa odpowiedzialny za sporządzanie analiz o informacjach otrzymanych od SOCK<sup>39</sup> oraz terminy zatwierdzania tych analiz przez Ministra. Procedura obowiązuje od 11 lutego 2013 r. (w okresie wcześniejszym nie ustanowiono procedur w przedmiotowym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 457, 1088, 1090)

W terminach określonych w procedurze WOL(05)<sup>40</sup> Podsekretarze Stanu odpowiedzialni za obronę cywilną, zwrócili się do SOCK pismami z dnia 15 grudnia 2014 r.<sup>41</sup> i 15 grudnia 2015 r.<sup>42</sup> o przekazanie informacji o realizacji zadań obrony cywilnej. Żądane informacje otrzymano odpowiednio w ślad za pismem SOCK z dnia 19 stycznia 2015 r.<sup>43</sup> i z dnia 19 stycznia 2016 r.<sup>44</sup>. DOLiKZ<sup>45</sup>, zgodnie z postanowieniami procedury WOL(05)<sup>46</sup>, sporządził odpowiednio w dniach 26 lutego 2015 r. i 26 lutego 2016 r. analizę przedmiotowych informacji, rekomendując Ministrowi ich przyjęcie. Pismami z dnia 5 marca 2015 r.<sup>47</sup> i 29 lutego 2016 r.<sup>48</sup> poinformowano SOCK o zatwierdzeniu otrzymanych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 403-457, 1090, 1268-1284, 1287, 1299)

<sup>38</sup> O nazwie: „Nadzór nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju – opracowywanie informacji o realizacji zadań obrony cywilnej”, zwanej dalej „procedurą WOL(05)”.

<sup>39</sup> Do 28 lutego 2016 r. - DRiOL; od dnia 29 lutego 2016 r. - DOLiKZ.

<sup>40</sup> Tj. do połowy stycznia każdego roku kalendarzowego.

<sup>41</sup> Nr DRiOL-OL-551-99/2014.

<sup>42</sup> Nr DRiOL-OL-551-72/2015.

<sup>43</sup> Nr BL-I-0731/1-1/15.

<sup>44</sup> Nr BL-I-0731/1-1/16.

<sup>45</sup> w 2015 r.: DRiOL.

<sup>46</sup> Tj. do końca lutego każdego roku kalendarzowego.

<sup>47</sup> Nr DRiOL-OL-551-16/2015.

<sup>48</sup> Nr DOLiKZ-OL-551-14/2016.



W objętej kontrolą NIK informacji o realizacji zadań obrony cywilnej za rok 2011, podobnie jak w opisanych wyżej Ocenach przygotowań, wskazano na potrzebę prawnego uregulowania zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych<sup>49</sup>. W informacjach za kolejne lata (2012-2015) nie odnoszono się bezpośrednio do zadań z zakresu zaopatrzenia w wodę w warunkach sytuacji kryzysowej, wskazując ogólnie na potrzebę systemowych zmian regulujących sferę ochrony ludności i obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 357-456, 1211-1242)

Minister otrzymał również od SOCK dokumenty zatytułowane „Analiza realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju<sup>50</sup> do działalności w dziedzinie obrony cywilnej” w latach 2012<sup>51</sup>-2015. W ww. dokumentach za lata 2012 i 2014 wskazano na potrzebę prawnego uregulowania zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych<sup>52</sup>. W analizach za lata 2013 i 2015 nie zawarto tego typu rekomendacji.

(dowód: akta kontroli str. 19-117, 525-540, 1311-1320, 1786)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W „Analizie realizacji wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej” za 2014 r.<sup>53</sup> (przekazanej Ministrowi pismem SOCK z dnia 31 sierpnia 2015 r.<sup>54</sup>) podano, że w ramach realizacji wytycznych SOCK prowadzono inwentaryzację publicznych urzędów zaopatrzenia ludności w wodę pitną w warunkach specjalnych na terenie województw i że na podstawie zebranych informacji aktualizowano m.in. dane teleadresowe, lokalizacje, wydajności, wyposażenie w agregaty prądotwórcze, sprawdzano możliwości systemu awaryjnego dostarczania wody dla ludności oraz podejmowano niezbędne działania zmierzające do poprawy istniejącego stanu. Z kolei w ww. analizie za 2015 r.<sup>55</sup> (przekazanej Ministrowi pismem SOCK z dnia 9 października 2016 r.<sup>56</sup>) podano,

<sup>49</sup> W podsumowaniu informacji za 2011 r. (pkt. V) wskazano że „obecny stan rozwiązań prawnych w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej nie jest zadowalający. W minionej dekadzie szereg aktów normatywno-prawnych uchylono bądź zmieniono. W ramach porządkowania prawa, utraciło moc szereg aktów normatywnych regulujących sposób realizacji zadań obrony cywilnej, dotyczących m.in. takich zagadnień jak: (...) zaopatrzenie w wodę w warunkach szczególnych (...). W miejsce aktów normatywnych, które utraciły moc, wprowadzono tylko niektóre, regulujące zasady realizacji części zadań obrony cywilnej. Wprowadzone regulacje nie spowodowały uporządkowania tej problematyki w sposób kompleksowy. Powoduje to brak przejrzystości w odniesieniu do sfery kompetencji i odpowiedzialności za realizację określonych zadań obrony cywilnej (m.in. jednolity zakres działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin powoduje dowolność interpretacji odnośnie realizacji zadań np. zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (...). Z analiz dotyczących oceny stanu przygotowań obrony cywilnej wynika potrzeba systemowych zmian prawnych regulujących kompleksowo sferę ochrony ludności i obrony cywilnej (...)”.

<sup>50</sup> W wytycznych na rok 2014 SOCK zobowiązał podległych szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin do m.in. dokonania inwentaryzacji oraz sprawdzenia poprawności funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (pkt 5.5). W wytycznych na lata 2015-2017 SOCK zobowiązał podległych szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin do m.in. nadzoru poprawności funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (odpowiednio pkt. 5.5, pkt. 5.4 i pkt 5.3.). W wytycznych na lata 2011-2013 brak było poleceń dotyczących bezpośrednio urzędów zaopatrzenia w wodę (w wytycznych na 2011 r. odniesiono się jedynie do zabezpieczenia obiektów użyteczności publicznej w wodę).

<sup>51</sup> Przedmiotowe analizy były sporządzane od 2012 r.

<sup>52</sup> W analizie za rok 2012 (proponycja zmiany nr 9 – str. 8) zapisano: „Niezbędnym jest opracowanie, we współpracy z właściwymi ministerstwami, zasad sporządzania dokumentacji dotyczącej zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (modyfikacja obecnie stosowanego, niezobowiązującego Zarządzenia nr 2/95 Ministra Gospodarki i Budownictwa z 21 września 1995 r. regulującego zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych)”; W analizie za rok 2014 (proponycja zmiany nr 5, str. 15) zapisano: „W ocenie szefów obrony cywilnej województw zachodzi potrzeba uregulowania prawnego (...) zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędów zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych”.

<sup>53</sup> Pkt 23, str. 9.

<sup>54</sup> Nr BL-I-0731/1-17/15.

<sup>55</sup> Pkt 25, str. 13.

<sup>56</sup> Nr BL-I-0731/2-25/16.

że „pomimo braku przepisów prawnych regulujących problematykę funkcjonowania publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, w województwach na poszczególnych szczeblach administracyjnych opracowywane i aktualizowane są plany zaopatrzenia ludności w wodę w warunkach specjalnych<sup>57</sup>”.

NIK zwraca uwagę, że z wyżej podanych informacji zawartych w analizach obejmujących lata 2014-2015 nie wynikało, czy opisane w nich działania okazały się skuteczne i czy ludność była zabezpieczona, w przynajmniej w minimalnym (niezbędnym) zakresie, w awaryjne źródła dostaw wody.

(dowód: akta kontroli str. 80-117)

**1.3** W latach 2011-2015 procedowany był projekt założeń projektu ustawy o ochronie ludności<sup>58</sup>, którego wnioskodawcą był Minister Spraw Wewnętrznych. Celem projektu było stworzenie ram prawnych dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków dla przetrwania ludności w sytuacjach zagrożeń; współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności oraz usprawnienie koordynowania, przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej. W dniu 9 kwietnia 2014 r. przedmiotowy projekt<sup>59</sup> został umieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>60</sup> Rządowego Centrum Legislacji, jak również w BIP Ministra Spraw Wewnętrznych. Pismem z dnia 20 lutego 2015 r.<sup>61</sup> Minister przekazał projekt<sup>62</sup> Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów<sup>63</sup>, z prośbą o skierowanie go do rozpatrzenia przez ten Komitet. Pismem z dnia 3 marca 2015 r.<sup>64</sup> Sekretarz poinformował, że tekst projektu wymaga uzupełnień. Na posiedzeniu stałego Komitetu Rady Ministrów, mającym miejsce w dniu 5 marca 2015 r.<sup>65</sup>, zobowiązano Ministra Spraw Wewnętrznych do przygotowania nowego tekstu dokumentu, w oparciu o dokonane uzgodnienia i przyjęte uwagi oraz do ponownego skierowania go pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów. Minister Spraw Wewnętrznych przekazał Sekretarzowi nowy tekst projektu pismem z dnia 28 kwietnia 2015 r.<sup>66</sup> W dniu 14 maja 2015 r.<sup>67</sup> stały Komitet Rady Ministrów zdjął jednak z porządku obrad ww. projekt z uwagi na konieczność dokonania dalszych analiz skutków finansowych projektowanych rozwiązań. Pismem z dnia 19 października 2015 r.<sup>68</sup> Minister poinformował Sekretarza, że z uwagi na kończącą się kadencję Sejmu, podjął on decyzję o zawieszeniu prac nad projektem założeń do projektu ustawy o ochronie ludności. Żadna z wersji projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności<sup>69</sup> nie zawierała propozycji szczegółowego uregulowania zasad funkcjonowania urzędzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych, jak również nie projektowała delegacji prawnej dla ich ustanowienia.

(dowód: akta kontroli str. 541-842)

Pismem z dnia 26 stycznia 2016 r.<sup>70</sup> SOCK poinformował Ministra, że analiza projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności (wersja z dnia 18 maja 2015 r.) wykazała, że przyjęty w tych założeniach kierunek nie rozwiązuje zasadniczych kwestii dotyczących

---

<sup>57</sup> Podano również, że zadanie to realizowane było we współpracy m.in. z podmiotami odpowiedzialnymi za utrzymanie sprawności działania urzędzeń publicznych zaopatrujących w wodę.

<sup>58</sup> Projekt procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer ZD93.

<sup>59</sup> Datowany na dzień 19 marca 2014 r.

<sup>60</sup> Zwany dalej „BIP”.

<sup>61</sup> Nr DP-III-0231-44/12/MZ/EMis.

<sup>62</sup> Datowany na dzień 13 lutego 2015 r.

<sup>63</sup> Zwanym dalej „Sekretarzem”.

<sup>64</sup> Nr DPOSR-10-17(2)/15/SL.

<sup>65</sup> Protokół ustaleń nr 9/2015 (pkt 9).

<sup>66</sup> Nr DP-III-0231-44/12/MZ/EMis.

<sup>67</sup> Protokół ustaleń nr 18/2015 (pkt. 8).

<sup>68</sup> Nr DP-III-0231-44/12/MZ/EMis.

<sup>69</sup> Wersje z dnia: 19 marca 2014 r., 11 sierpnia 2014 r., 22 października 2014 r., 13 lutego 2015 r., 17 marca 2015 r.

<sup>70</sup> Nr BL-I-0731/3-1/16.

problematyki obrony cywilnej. Decyzją nr 10 z dnia 4 lutego 2016 r. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej powołał zespół do spraw przygotowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 1323, 1346-1347)

W dniu 4 października 2016 r. SOCK udostępnił na swojej stronie internetowej<sup>71</sup> projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej według stanu na dzień 8 września 2016 r. W projekcie nie zawarto propozycji szczegółowego uregulowania zasad funkcjonowania urzędzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych, jak również nie przewidziano delegacji prawnej dla ich ustanowienia<sup>72</sup>. W wyjaśnieniach Dyrektora DOLiZK przekazanych przez upoważnionego Sekretarza Stanu<sup>73</sup> podano, że w związku z trwającymi pracami nad przedmiotowym projektem, istnieje możliwość wprowadzenia do niego zasad funkcjonowania urzędzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych w trakcie uzgodnień i konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 843-900, 1091-1092)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Minister nie podjął działań w sprawie realizacji wniosków dotyczących konieczności podjęcia prac na opracowanie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach sytuacji kryzysowej (ewentualnie zapewnienia delegacji prawnej dla ich wydania), zawartych w otrzymanych od SOCK, Ocenach przygotowań za lata 2011-2015, informacji o realizacji zadań obrony cywilnej za rok 2011 i analizach realizacji wytycznych SOCK do działalności w dziedzinie obrony cywilnej za lata 2012 i 2014 oraz pomimo dyspozycji, sformułowanej w dniu 9 września 2014 r. na posiedzeniu Rady Ministrów (w związku z przedłożeniem Oceny przygotowań za rok 2013), zobowiązującej Ministra do przedstawienia, w razie uznania za zasadne, propozycji zmian organizacyjnych lub legislacyjnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>74</sup>.

Dopiero w raporcie nt. działalności Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz SOCK w latach 2008-2015 datowanym na dzień 1 czerwca 2016 r. stwierdzono „niewystarczające działania SOCK w zakresie uregulowania kwestii zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz dostaw wody dla urzędzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych w warunkach specjalnych” oraz pilną potrzebę opracowania nowego przepisu prawnego regulującego te zagadnienia. W związku z powyższym SOCK zobowiązał swojego zastępcę do podjęcia współpracy z urzędami wojewódzkimi, instytucjami i urzędami centralnymi właściwymi w sprawach zapewnienia funkcjonowania urzędzeń, dostaw i czystości wody, przede wszystkim z resortem właściwym ds. budownictwa, Państwową Inspekcją Sanitarną oraz Wydziałami Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich, celem opracowania dokumentu normatywnego lub standardu dotyczącego sfery zapewnienia dostaw wody do celów spożywczych i sanitarnych dla ludności w sytuacji kryzysowej, uwzględniając sytuację zewnętrznego zagrożenia państwa i/lub wojny. Termin realizacji zadania wyznaczono na I kwartał 2017 r. NIK zwraca uwagę, że realizacja czynności zakończonych przedmiotowym raportem została zainicjowana przez SOCK, a Minister nie uczestniczył ani w zainicjowaniu tych prac, ani w realizacji audytu oraz formułowaniu wniosków zawartych w tym raporcie.

Ponadto SOCK, w wytycznych z dnia 30 sierpnia 2016 r.<sup>75</sup>, zdefiniował pojęcie studni awaryjnych<sup>76</sup>, której to definicji, od czasu uchylecia zarządzenia z 1995 r., nie było w systemie prawnym.

<sup>71</sup> [http://www.ock.gov.pl/prawo/projekty\\_aktow\\_prawnych](http://www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych).

<sup>72</sup> Taką delegację zaproponowano np. w zakresie budowy ochronnych (mającą na celu likwidację luki prawnej w tym zakresie) – art. 34 ust. 3 projektu.

<sup>73</sup> Pisma nr DOLiZK-OL-551-3/17 i nr DOLiZK-OL-551-3/2016/2017 z dnia 9 stycznia 2017 r.

<sup>74</sup> Protokół ustaleń nr 34/2014. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.), członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

<sup>75</sup> W sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach.

Nadzorowany przez Ministra SOCK podjął w 2016 r. działania ukierunkowane na określenie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach sytuacji kryzysowej. Jednakże do dnia zakończenia kontroli NIK zasady takie nie zostały określone, dlatego w latach 2015-2016 nie były uregulowane sprawy dotyczące m.in.:

- ✓ reguł sprawowania nadzoru oraz koordynacji przedsięwzięć w zakresie przygotowań i realizacji zadań zabezpieczających dostawę wody w sytuacjach kryzysowych oraz prowadzenia w tym zakresie określonej dokumentacji,
- ✓ wymogów w zakresie struktury i treści dokumentacji dot. zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej,
- ✓ wymagań technicznych i organizacyjnych dotyczących projektowania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę, mających na celu zapewnienie funkcjonowania tych urządzeń w warunkach sytuacji kryzysowej (w tym zasad osiągania kolejnych stanów gotowości wodociągu do pracy w warunkach specjalnych i zasad ustalania potrzeb materiałowych),
- ✓ wymagań w zakresie budowy (w tym lokalizacji) i utrzymywania studni awaryjnych,
- ✓ regulacji dotyczących zasad higieniczno-sanitarnych użytkowania środków przewozu wody pitnej,
- ✓ regulacji dot. sposobu obliczania (kalkulowania) liczby i pojemności środków przewozu wody pitnej, niezbędnej dla zapewnienia jej dostaw w sytuacji kryzysowej.

W ocenie NIK, uregulowanie powyższych kwestii ułatwi podejmowanie skutecznych działań w sytuacji kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. 8, 15, 638, 659, 901-905, 1159, 1203-1204, 1210, 1684-1685)

#### Ocena cząstkowa

Minister dokonywał akceptacji przedkładanych przez SOCK ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej bez zapewnienia ich właściwej weryfikacji oraz pomimo braku w tych dokumentach wymaganych elementów (diagnozy stanu istniejącego). Minister nie podjął działań mających na celu opracowanie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach sytuacji kryzysowej.

## 2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem ciągłości dostaw wody w sytuacji kryzysowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Narodowym Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>77</sup>, przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 56/2013 z dnia 26 marca 2013 r., ministrami odpowiedzialnymi za system zaopatrzenia w wodę byli Minister Administracji i Cyfryzacji oraz Minister Środowiska. W kolejnym NPOIK, przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 201/2015 z dnia 2 listopada 2015 r., nie dokonano zmian w zakresie odpowiedzialności za system zaopatrzenia w wodę. Zmiany takiej dokonano natomiast uchwałą Rady Ministrów nr 61/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r., wskazując jako jedynego „gospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę Ministra Środowiska. W NPOIK podkreślono istotną rolę ministrów odpowiedzialnych za poszczególne systemy infrastruktury krytycznej (w tym za system zaopatrzenia w wodę), wyznaczając jednocześnie zakres zadań do realizacji<sup>78</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1032, 1363-1365, 1499-1500, 1531-1532)

Upoważniony przez Ministra Sekretarza Stanu wyjaśnił<sup>79</sup>, że w latach 2015-2016 Minister nie był gospodarzem, ani współgospodarzem systemu zaopatrzenia w wodę. W wyjaśnieniach wskazano jednocześnie, że *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i*

<sup>76</sup> Które zdefiniowano jako: studnie publiczne i studnie zakładowe (w tym studnie rezerwowe ujęć wodociągowych spełniające wymóg zasilania z zespołu prądotwórczego) oraz wyznaczone studnie prywatne, które w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej będą ogólnodostępne. Źródło wody do zaopatrzenia ludności w wodę w tych warunkach, stanowiąc będą również zbiorniki wody czystek w układach wodociągowych (definicja zamieszczona pod tabelą nr 10 załącznika do ww. wytycznych).

<sup>77</sup> Zwanym dalej „NPOIK”.

<sup>78</sup> Pkt 3.3 NPOIK z 2013 r. i pkt 4.3 NPOIK z 2015 r.

<sup>79</sup> Pismo nr DKSiW-KKN-096-18-1/2016 z dnia 2 listopada 2016 r.

Administracji<sup>80</sup>, które weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało przekształcone w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W ramach przekształcenia niektóre komórki Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, m.in. Departament do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych i Zarządzania Kryzysowego<sup>81</sup> zostały włączone do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jednocześnie należy podkreślić, że część pracowników DUSKiŻiZK realizująca zadania wynikające z NPOIK została przeniesiona do Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji. Również dokumentacja, w tym mająca charakter niejawną, znajduje się w Ministerstwie Cyfryzacji. Fakt włączenia DUSKiŻiZK do MSWiA nie spowodował przeniesienia na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązków wynikających z zapisów NPOIK.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Minister Cyfryzacji wyjaśniła<sup>82</sup>, że od listopada 2015 r.<sup>83</sup> działania w obszarze NPOIK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę pozostawały poza zakresem właściwości Ministra Cyfryzacji, który kierował jedynie działem administracji rządowej: *Informatyzacja*, będąc dysponentem już tylko jednej części budżetu państwa, tj. części 27 *Informatyzacja*. Ponadto ustalono, że sprawy (dokumenty) związane z dotychczasowym wykonywaniem przez ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji obowiązków współgospodarza systemu zaopatrzenia w wodę nie zostały przekazane innym organom państwowym, w szczególności Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 1533-1543)

Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>84</sup> w toku kontroli NIK wyraził stanowisko, że po wejściu w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>85</sup>, ministrem odpowiedzialnym za system zaopatrzenia w wodę (w stosunku do obiektów zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę oraz odprowadzania ścieków) był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który zgodnie z ustaleniami ww. rozporządzenia kieruje działem administracji rządowej pn. administracja publiczna, co jest zbieżne z rozstrzygnięciem Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 6 września 2012 r. Dyrektor dodał, że RCB nie kierowało ani do Ministra spraw Wewnętrznych i Administracji, ani do Ministra Cyfryzacji, pism związanych z realizacją zadań w systemie zaopatrzenia w wodę, z uwagi na nieposiadanie uprawnień pozwalających na wydawanie ministrom poleceń dotyczących NPOIK.

(dowód: akta kontroli str. 1549-1553, 1559, 2045-2052)

Z kolei Minister Środowiska wyjaśnił, że po dniu 1 czerwca 2016 r.<sup>86</sup> Ministerstwo Środowiska nie podejmowało żadnych działań związanych z przejęciem roli koordynatora systemu zaopatrzenia w wodę, nie otrzymało również dokumentów z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Cyfryzacji, dotyczących przedmiotowej sprawy. W opinii Ministra Środowiska, w związku z brakiem podstaw prawnych na szczeblu ustawowym, podejmowanie jakichkolwiek działań związanych z nałożonym na Ministra Środowiska obowiązkiem pełnienia roli gospodarza systemu zaopatrzenia w wodę byłoby

<sup>80</sup> Dz.U. poz. 1946.

<sup>81</sup> Zwany dalej „DUSKiŻiZK” (obecnie DOLiZK).

<sup>82</sup> w oparciu o informacje przekazane przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Cyfryzacji, której pracownicy w ramach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w przeszłości prowadzili część objętych kontrolą NIK zagadnień.

<sup>83</sup> Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz.U. poz. 2077) dokonano przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, polegającego m.in. na włączeniu działu administracja publiczna do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

<sup>84</sup> Zwanym dalej „RCB”.

<sup>85</sup> Dz.U. poz. 1897.

<sup>86</sup> wejście w życie uchwały Rady Ministrów nr 61/2016 wskazującej Ministra Środowiska jako jedynego „gospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę.

naruszeniem kompetencji należących do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister Środowiska wskazał również, że wolę ewentualnego przejęcia ww. funkcji koordynatora systemu zaopatrzenia w wodę wyraził, w toku uzgodnień projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia NPOIK, pod warunkiem wejścia w życie nowej ustawy Prawo wodne<sup>87</sup> (do końca 2016 r. nie zakończono procesu legislacyjnego w zakresie tej ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 906-909, 1646-1648)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Minister nie dysponował prawnie uzasadnionymi podstawami do wykonywania, po dniu 15 listopada 2015 r., zadań określonych w NPOIK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę. Powyższe, w ocenie NIK, wynikało z następujących przesłanek:

- Minister nie był wskazany w NPOIK jako „gospodarz” lub „współgospodarz” ww. systemu (pomimo przekształcenia z dniem 16 listopada 2015 r. ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, NPOIK został zaktualizowany w przedmiotowym zakresie dopiero 1 czerwca 2016 r., poprzez wskazanie, jako jedynego „gospodarza” systemu, Ministra Środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 1365, 1500, 1532)

- Ustawa o działach administracji rządowej nie przypisuje w sposób jednoznaczny kompetencji w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę żadnemu z ministrów. Powołany w wyżej przytoczonych wyjaśnieniach Dyrektora RCB dział administracja publiczna, który obejmuje m.in. sprawy przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu<sup>88</sup>, nie zawiera jednoznacznego wskazania na system zaopatrzenia w wodę. Takie wskazanie zawiera dopiero planowana nowelizacja ustawy Prawo wodne<sup>89</sup>, zgodnie z którą z działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (sprawy infrastruktury komunalnej) wyodrębniono m.in. sprawy dotyczące zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, przekazując je do działu gospodarka wodna<sup>90</sup>. NIK zwraca uwagę, że w toku procedowania zmian w NPOIK w 2016 r. Dyrektor RCB wskazywał<sup>91</sup>, że *„przypisanie Ministrowi Środowiska odpowiedzialności za system zaopatrzenia w wodę jest zgodne z zakresem spraw należących do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej przedstawionych w art. 11 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej oraz właściwego do spraw środowiska przedstawionych w art. 28 ust. 1 tej ustawy”*. W toku tego samego procesu procedowania zmian NPOIK, Dyrektor RCB proponował również ustanowienie Ministra Infrastruktury i Budownictwa jako ministra-koordynatora w stosunku do m.in. obiektów zbiorowego zaopatrzenia w wodę, argumentując zgodność tej propozycji z *„kompetencjami przewidzianymi w aktualnie obowiązującej ustawie o działach administracji rządowej”*<sup>92</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1561, 1653, 1659)

- Z dokumentacji wskazanej przez Dyrektora RCB<sup>93</sup> nie wynikało jednoznacznie, że obowiązki ministra odpowiedzialnego za system zaopatrzenia w wodę (w części

<sup>87</sup> Projekt procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UC1.

<sup>88</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c tej ustawy.

<sup>89</sup> Dokument przedłożony przez Ministra Środowiska Radzie Ministrów pismem nr DZW-ZDI.0230.15.2016.AK z dnia 7 października 2016 r.

<sup>90</sup> Art. 486 projektu ustawy Prawo wodne.

<sup>91</sup> Pismo Dyrektora RCB nr BP-II.4171.3.2.2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r., skierowane do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

<sup>92</sup> Pismo nr BP-II.4171.3.2.2016.RT z dnia 31 marca 2016 r.

<sup>93</sup> W szczególności: notatka ze spotkania uzgodnieniowego zainteresowanych stron i przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów w sprawie NPOIK, mającego miejsce w dniu 6 września 2012r. (dokument niejawni oznaczony numerami: RCB-Z-1026/2016, RCB-Z-526/12), pismo Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów nr KRM-111-80-11 z dnia 6 września 2012 r.

dotyczącej obiektów zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę oraz odprowadzania ścieków) miał pełnić minister właściwy ds. administracji.

(dowód: akta kontroli str. 1552, 1559, 2045-2052)

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>94</sup>, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności wypływa zatem dla organów administracji publicznej obowiązek przestrzegania przepisów określających ich kompetencje<sup>95</sup>.

Opisane wyżej wątpliwości co do właściwości poszczególnych organów administracji rządowej w zakresie realizacji NPOIK wynikały w znaczącej mierze z braku zgodności pomiędzy systemami infrastruktury krytycznej określonymi w NPOIK, a kompetencjami poszczególnych ministrów ujętymi w ustawie o działach administracji rządowej. NIK wskazuje, że w 2013 r. Minister Administracji i Cyfryzacji zwrócił uwagę na ten problem, występując z inicjatywą legislacyjną w przedmiotowym zakresie<sup>96</sup>. Inicjatywa ta została jednak negatywnie zaopiniowana przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>97</sup>, który przyjął, że problem przyporządkowania systemów IK poszczególnym ministrom konstytucyjnych stał się nieaktualny wraz z przyjęciem NPOIK, co jak wykazano wyżej, było założeniem błędnym.

(dowód: akta kontroli str. 1847, 1858-1859)

#### Ocena cząstkowa

Minister, wobec braku stosownych podstaw prawnych, nie pełnił w badanym okresie obowiązków „współgospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę jako systemu infrastruktury krytycznej.

### 3. Realizacja zadań związanych z ochroną ujęć wody oraz pozostałych elementów systemu zaopatrzenia w wodę

Opis stanu faktycznego

Minister nie wykonywał zadań określonych w ustawie z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>98</sup> w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę, z uwagi na brak jego właściwości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 16, 1787)

#### Ocena cząstkowa

Z uwagi na stwierdzony stan faktyczny w badanym obszarze, odstępuje się od formułowania oceny cząstkowej.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>99</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowego nadzoru nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju w zakresie terminowości i rzetelności corocznych ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

<sup>94</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>95</sup> Konstytucyjny obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości oznacza, że organy administracji publicznej mogą podejmować działania prawne tylko w zakresie przyznanej kompetencji (organy władzy publicznej działają tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa, a więc podejmując jakiegokolwiek akty, muszą być w stanie wykazać się wyraźną legitymacją prawną do działania (Por. S. Zwolak, *Ius Administratio* nr 3/2013, str. 140).

<sup>96</sup> Pismo nr DZKiSPR-I-540-13/2012/13 z dnia 26 marca 2013 r. skierowane do Sekretarza Rady Ministrów.

<sup>97</sup> Pismo nr DRiOL-ZK-542-5/2013 z dnia 14 maja 2013 r.

<sup>98</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1432 ze zm.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 lutego 2017 r.