



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.01.2016

P/16/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

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 Łodzi.

Kontrolerzy

Henryk Kominiak – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli LLO/90/2016 z dnia 17 października 2016 r.,

Lucjan Kaszczyk – gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli LLO/99/2016 z dnia 3 listopada 2016 r.,

Agnieszka Tomalska – gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli LLO/106/2016 z dnia 1 grudnia 2016 r.

Zbigniew Łabęcki – gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli LLO/105/2016 z dnia 1 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4 i 1166-1169)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Łodzi z siedzibą w Łodzi ul. Piotrkowska 104 (kod 90-926), zwany dalej „Urzędem” lub „UMŁ”.

Kierownik
jednostki
kontrolowanej

Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi od dnia 6 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Miasto Łódź nie jest dostatecznie przygotowane do zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych.

Miejskie plany zarządzania kryzysowego nie uwzględniały zagrożeń w zakresie zapewnienia ciągłości dostaw wody, uznanych za mało prawdopodobne.

Kierunkowy dokument „Zasady zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych”, stanowił załącznik do nieaktualnego Planu obrony cywilnej miasta Łodzi z 2003 r. Był on niekompletny, niespójny i w dużej części nieaktualny. Przedstawione w nim dane liczbowe, określające m.in. liczbę i rodzaj odbiorców wody i ich zapotrzebowanie na wodę, pomimo upływu czasu (14 lat) nie zostały uaktualnione. Wykazano w nim m.in. szereg nieistniejących już zakładów pracy i jednostek użyteczności publicznej, mających dysponować ujęciami, studniami i zbiornikami wodnymi, które miały zapewnić dostarczanie wody dla miasta w sytuacjach kryzysowych. Skutkiem powyższego Prezydent Miasta Łodzi nie dysponowała rzetelną informacją o uwarunkowaniach zaopatrzenia w wodę miasta na wypadek wystąpienia takich sytuacji.

Prezydent Miasta Łodzi przekazał² do Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (zwanego dalej „ZWik”) swoje obowiązki w zakresie nadzoru i koordynacji przygotowań

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie;

oraz realizacji zadań dotyczących funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych. Nie ustalono jednak mechanizmów efektywnego rozliczenia powierzonych zadań. W treści zarządzenia przekazującego ww. obowiązki nie określono terminu opracowania przez ZWiK planu działań na rzecz zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach kryzysowych, a Urząd, przez niemal 7 lat nie wyegzekwował od Prezesa ZWiK obowiązku jego opracowania.

Urząd nie podjął skutecznych działań na rzecz opracowania przez ZWiK (jako operatora infrastruktury krytycznej) planu ochrony tej infrastruktury, pomimo przekazania w 2013 r. przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa informacji o ujęciu obiektów ZWiK w wykazie infrastruktury krytycznej. Zgodnie z przepisem § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej³, operator takiej infrastruktury powinien sporządzić plan w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania ww. informacji.

Należy zauważyć, że powierzenie spółce ZWiK obowiązków gminy w zakresie zabezpieczenia dostaw wody nie zwalnia Prezydenta Miasta Łodzi z odpowiedzialności za realizację tego zadania. Zaniechania ZWiK nie powodowały stosownej reakcji ze strony organu gminy.

Dane sprawozdawcze dotyczące stanu przygotowań Obrony Cywilnej Miasta Łodzi za 2015 r. Urząd sporządził wg otrzymanego wzoru i terminowo przekazał do Wojewody Łódzkiego, tym niemniej, wykazane w pkt 9 „Oceny stanu przygotowań Obrony Cywilnej Miasta Łodzi za 2015 r.”, dane otrzymane ze ZWiK, dotyczące ilości studni awaryjnych nie zostały prawidłowo zweryfikowane.

ZWiK przekazywał do Urzędu półroczne informacje dotyczące realizacji bieżących zadań, a stan przygotowania sieci wodociągowej i kanalizacyjnej do okresu zimowego był przedstawiany na corocznych posiedzeniach Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Zarówno Urząd, jak i podległa mu Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. (zwana dalej „ŁSI”), będąca właścicielem lub dzierżawcą miejskiej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, nie analizowały prawidłowości procesów projektowania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę w kontekście ich funkcjonowania w sytuacji kryzysowej, utrzymywania studni awaryjnych oraz działalności ZWiK w zakresie zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych.

Na wypadek braku możliwości dostawy wody siecią wodociagową, Miasto zamierzało korzystać z alternatywnych źródeł w postaci studni awaryjnych oraz studni publicznych, a także dysponowało możliwością pobierania i rozwożenia wody pitnej ze zbiorników. Dysponentem składników systemu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków był również w tym zakresie ZWiK. W trakcie kontroli nie uzyskano jednak potwierdzenia sprawności technicznej i zdatności do spożycia wody ze studni zaliczanych do źródeł alternatywnych.

Z przedstawionych przez ZWiK danych wynika, że przedsiębiorstwo zapewniło zasoby surowca pozwalające na pokrycie zapotrzebowania w wodę mieszkańców Łodzi w sytuacjach kryzysowych⁴. Jednak należy zauważyć, że ilość wody możliwej do rozprowadzenia w ciągu doby środkami transportu będącymi w dyspozycji ZWiK kształtowała się na bardzo niskim poziomie, wynoszącym 225 m³, co pokrywało 2,1%

² zarządzenie Nr 4150/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 8 kwietnia 2010 r. zwane dalej „zarządzeniem Prezydenta z dnia 8 kwietnia 2010 r.”,

³ Dz. U. Nr 83, poz. 542, zwanej dalej „rozporządzeniem w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej”,

⁴ przedmiotowej oceny dokonano bez uwzględnienia zapotrzebowania w zakresie pozostałych potrzeb (tj. potrzeb wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego, urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń, zakładów innych niż zakłady przemysłu spożywczego, których funkcjonowanie jest niezbędne dla zapewnienia ludności warunków do przetrwania, zakładów użyteczności publicznej, zwierząt hodowlanych),

niezbędnego zapotrzebowania w wodę oraz 4,2% minimalnego zapotrzebowania w wodę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

I. Planowanie działań na wypadek wystąpienia zdarzeń mogących w istotny sposób wpłynąć na stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców Łodzi.

1.1. Ustanowione regulacje pozwalające na zaplanowanie działań gwarantujących zabezpieczenie ludności w wodę w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Zagadnienia objęte wewnętrznymi uregulowaniami, w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych dotyczyły działalności trzech spółek prawa handlowego, których właścicielem jest Miasto Łódź tj.:

- Zakładu Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Łodzi (100% udział kapitałowy Miasta),
- Grupowej Oczyszczalni Ścieków w Łodzi sp. z o.o. (99,98% udziałów Miasta),
- Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej - sp. z o.o. (100 % udziałów Miasta).

(dowód akta kontroli str. 26-31)

Do ZWiK, pełniącego funkcję operatora sieci wodno – kanalizacyjnej należała realizacja zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków bez oczyszczania ścieków wraz z eksploatacją, konserwacją i remontami miejskiej sieci kanalizacji deszczowej i urządzeń kanalizacyjnych służących do odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

W celu realizacji powierzonych zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, w tym zadań z zakresu użyteczności publicznej, ZWiK eksploatuje infrastrukturę wodno-kanalizacyjną na podstawie umowy dzierżawy składników majątkowych wchodzących w skład systemów zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, stanowiących własność ŁSI oraz umowy poddzierżawy składników majątkowych wchodzących w skład tych systemów, stanowiących własność Miasta⁵, a dzierżawionych przez ŁSI.

(dowód akta kontroli str. 34-35, 49-56 i 204-244)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., sieć wodociągowa zapewniała dostawę wody do 99,85% ogółu ludności Miasta Łodzi⁶, zaopatrywanych w wodę z trzech systemów wodociagowych zlokalizowanych w: Tomaszowie, Sulejowie oraz w Łodzi. Długość sieci wodociągowej na dzień 31 grudnia 2015 r., wynosiła łącznie 2 179 km z tego rurociągi tranzytowe i magistrale 344,6 km, sieć rozdzielcza 1 285,2 km oraz przyłącza do nieruchomości 549,2 km. Systemy te były zasilane wodą z 48 studni głębinowych, a w jednym przypadku (Zalew Sulejowski) z ujęcia powierzchniowego. W informacjach przekazywanych przez Urząd do Wydziału Bezpieczeństwa

⁵ uchwała nr LI/919/05 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 czerwca 2005 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie przez Miasto Łódź Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą „Łódzka Spółka Infrastrukturalna” i wniesienia przez Miasto Łódź wkładu pieniężnego z przeznaczeniem na pokrycie kapitału zakładowego „Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej” Spółki z o.o. oraz w sprawie zmian w budżecie Miasta Łodzi na 2005 rok w zakresie zadań własnych,

⁶ na podstawie corocznego zestawienia sporządzanego przez GUS, na koniec 2015 r. liczba ludności w Łodzi wynosiła 698.688 mieszkańców,

i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego nie przewidywano potrzeby budowy nowych studni głębinowych⁷.

(dowód akta kontroli str. 24-25 i 109-117)

1.1.2. Na podstawie art. 16 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Prezydent Miasta Łodzi decyzją z 1 stycznia 2003 r. wydał dla ZWiK zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Zezwolenie to zostało udzielone na czas nieokreślony, poczynając od dnia 21 października 2002 r. W zezwoleniu oraz warunkach jego realizacji, wypełniając wymogi art. 18 ww. ustawy wskazano m.in.: przedsiębiorstwo (ZWiK), jego siedzibę i adres, przedmiot oraz obszar jego działalności, wymagania w zakresie jakości świadczonych usług wodociągowo-kanalizacyjnych, warunki, zakres i tryb kontroli realizacji zezwolenia oraz przestrzegania regulaminu, warunki wprowadzenia ograniczeń dostarczania wody w przypadku jej niedoboru, warunki cofnięcia i wygaśnięcia zezwolenia oraz okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

(dowód akta kontroli str. 36-48)

1.1.3. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Łodzi został przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi nr XIX/239/03 z dnia 24 września 2003 r. W regulaminie tym określono m.in. prawa i obowiązki ZWiK oraz odbiorców usług, warunki przyłączania do sieci, minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody, sposobu postępowania w przypadku przerw i ograniczenia w ciągłości dostawy wody oraz zasady rozliczania należności za dostarczaną wodę. W załącznikach do regulaminu określono natomiast dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych (mieszanie ścieków przemysłowych i bytowych) wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz dopuszczalne stężenie gazów i par w części powietrznej urządzeń kanalizacyjnych.

(dowód akta kontroli str. 63-87)

Wykonywanie zadań własnych gminy i powiatu z zakresu gospodarki komunalnej, a obejmujących dostawę wody na cele przeciwpożarowe, pobór wody ze źródeł ulicznych oraz dowóz wody beczkowozami powierzono ZWiK, na podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr LIII/1098/12 z dnia 5 grudnia 2012 r. Prezydent Miasta Łodzi, działający jako Zgromadzenie Wspólników ZWiK, na mocy postanowień tej uchwały zobowiązany został do ustalenia zasad i sposobu wykonywania powierzonych w tym zakresie zadań oraz sposobu dokonywania rozliczeń finansowych pomiędzy Miastem a Zakładem.

(dowód akta kontroli str. 88-89)

1.1.4. Prezydent Miasta Łodzi, jako Szef Obrony Cywilnej wydał⁸ „Wytyczne do działalności w dziedzinie obrony cywilnej”⁹, w których wskazano, że głównym zadaniem Miasta z zakresu obrony cywilnej w latach 2015-2016 będzie m.in. weryfikacja i sprawdzenie sprawności awaryjnych źródeł zasilania w energię oraz nadzorowanie poprawności funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrywania w wodę. Wytyczne te zawierały ponadto zapisy zobowiązujące kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz instytucji, przedsiębiorstw i jednostek organizacyjnych miasta do opracowania własnych rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej.

⁷ stosownie do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Województwa w sprawie opracowania oceny przygotowań obrony cywilnej, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.,

⁸ w dniu 12 lutego 2015 r. do działalności w 2015 r. i w dniu 12 lutego 2016 r. do działalności w 2016 r.,

⁹ wytyczne z dnia 10 października 2014 r. i z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie działalności w dziedzinie obrony cywilnej w latach 2015 r. i 2016 r. zwane dalej „wytycznymi do działalności w dziedzinie obrony cywilnej”,

Według założeń ujętych w załączniku, będącym harmonogramem „Rocznego planu działań w zakresie obrony cywilnej”, za całoroczną realizację zadań w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej odpowiedzialnym był Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa.

Kontrola NIK przeprowadzona w ZWiK (nr LLO-410.021.03.2016) wykazały, że z posiadanych przez tę Spółkę 16 agregatów o mocy od 16 kW do 200 kW, do użytku nadawało się 10 agregatów (9 stacjonarnych, 1 mobilny na przyczepie samochodowej). Pozostałe 6 niesprawnych urządzeń zostało wycofanych z użytku i zakwalifikowanych do likwidacji z powodu braku części zamiennych.

(dowód: akta kontroli str. 90-103)

1.1.5. W „Planie obrony cywilnej Miasta Łodzi,” uzgodnionym 12 czerwca 2013 r. z Wojewodą Łódzkim oraz z innymi jednostkami organizacyjnymi, w zakresie dotyczącym ich działalności, ujęto m.in. zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacji specjalnej. Zapisy ujęte w tym planie związane były z ocenami ryzyka zagrożeń¹⁰ w postaci zakłóceń w zaopatrzeniu miasta i mieszkańców w wodę z sieci wodociągowej, a zidentyfikowane ryzyko wiązano z uszkodzeniami bądź zniszczeniem obiektów energetycznych i ujęć wody oraz stacji jej uzdatniania, wskutek działań wojennych lub działalności dywersyjnej albo sabotażowej.

W celu radzenia sobie ze skutkami hipotetycznie założonego ryzyka zaistnienia sytuacji specjalnej/kryzysowej, określono w „Planie...” zadania i działania związane z zapewnieniem funkcjonowania w takich warunkach urządzeń i zaopatrzenia w wodę. Analizę i opis działania zawarto w stanowiącej integralną część „Planu...” - „Karcie realizacji zadania Nr 8 obrony cywilnej” pt. „Doraźne przywracanie do działania uszkodzonych instalacji i urządzeń zaopatrujących ludność w wodę pitną”, w której przytoczono podstawowe procedury, jako właściwe dla zrealizowania zadania oraz wskazano podmioty zewnętrzne¹¹, współpracujące przy realizacji zadania. Uszczegółowienie zadań i działań zawierały omówione w dalszej części wystąpienia „Zasady zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych”¹², pochodzące z 2002 r.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

1.1.6. Wypełniając dyspozycję art. 17 ust. 6 i 7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz § 3 pkt 13 rozporządzenia o SOCK¹³, Prezydent Miasta w dniu 8 kwietnia 2010 r. wyznaczył¹⁴ Prezesa ZWiK m.in. do koordynowania przygotowań i realizacji zadań wynikających z obowiązku funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych na terenie miasta Łodzi oraz zobowiązał go do opracowania dokumentacji planowanych działań zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych. Treść należytą do sporządzenia dokumentacji i danych w tym zakresie określał szczegółowo¹⁵ załącznik do w/w zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 104-106)

¹⁰ oceny zostały dokonane odrębnie dla zagrożeń czasu pokojowego i na czas wojny,

¹¹ Komenda Miejska PSP, kierownicy jednostek organizacyjnych realizujących zadania OC z terenu miasta oraz Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.,

¹² stanowiące załącznik funkcjonalny nr 13 do części III „Planu...”,

¹³ ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1534) oraz 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 (Dz.U. Nr 96, poz. 850),

¹⁴ patrz przypis 2,

¹⁵ w tym m.in. należało ustalić brakujące ilości i wydajność ujęć wody i studni awaryjnych, ilości i mocy zespołów prądotwórczych, innych urządzeń i materiałów, np. pomp głębinowych. Zarządzenie nie podawało jednak sposobu ustalenia braków;

1.1.7. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi nr 1964/VI/12 z dnia 21 marca 2012 r.¹⁶ ustalony został zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W odniesieniu do zagadnień objętych niniejszą kontrolą, działania takie przypisane zostały dla Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (zwanego dalej "WZKiB") oraz Wydziału Gospodarki Komunalnej („WGK”).

(dowód akta kontroli str.7-11)

Szczegółowy zakres zadań realizowanych przez te Wydziały, obejmujący m.in. zadania własne gminy oraz zlecone gminie z zakresu administracji rządowej ustalony został w zarządzeniach Prezydenta Miasta Łodzi: Nr 608/VII/15 z dnia 16 marca 2015 r.¹⁷ oraz Nr 4548/VII/16 z dnia 26 września 2016 r.¹⁸

Stosownie do zapisów ujętych w zarządzeniu Nr 608 do zadań WZKiB należało m.in.:

- przyjmowanie zgłoszeń o zagrożeniach bezpieczeństwa i wystąpieniu zdarzeń nagłych, a także o awariach lub szkodach w urządzeniach infrastruktury technicznej¹⁹, które to zadanie realizowało funkcjonujące w strukturze Wydziału - Centrum Zarządzania Kryzysowego,
- planowanie i zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem²⁰ - zadanie Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej,
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej miasta²¹ (Samodzielne Stanowisko ds. Systemu Bezpieczeństwa)²².

(dowód akta kontroli str. 12-18 i 247-248)

W obowiązującym do dnia 23 września 2016 r. szczegółowym wykazie zadań realizowanych przez WGK (zmienionym przez zarządzenie Nr 4548/VII/16 z dnia 26 września 2016 r.) zadania te odnosiły się do:

- nadzoru nad realizacją przez ŁSI obowiązków wynikających z umowy dzierżawy systemów zaopatrzenia w wodę, stosownie do postanowień art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ oraz
- nadzoru i kontroli wykonywania przez ZWiK obowiązków wynikających z zezwolenia na wykonywanie usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków i dostarczania ich do Grupowej Oczyszczalni Ścieków Łódzkiej Aglomeracji Miejskiej.

Z dniem 23 września 2016 r. tj. wejściem w życie zapisów zarządzenia Nr 4548, szczegółowy wykaz zadań realizowanych przez WGK obejmował m.in.

¹⁶ zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 1964/VI/12 z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Łodzi,

¹⁷ zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 608/VII/15 z dnia 16 marca 2015 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa w Departamencie Prezydenta Urzędu Miasta Łodzi, zwane dalej „zarządzeniem Nr 608”,

¹⁸ zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 4548/VII/16 z dnia 23 września 2016 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej w Departamencie Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi, zwane dalej „zarządzeniem Nr 4548”. Zarządzenie to uchyliło obowiązujące do dnia 23 września 2016 r. zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 1188/W/14 z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego wykazu zadań realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej w Departamencie Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi;

¹⁹ stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o zarządzaniu kryzysowym”,

²⁰ zgodnie z § 3 pkt 15 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),

²¹ art. 19 ust. 2 pkt 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,

²² zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej w okresie objętym kontrolą były realizowane przez Oddział Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego WZKiB,

²³ Dz. U. z 2016 r., poz. 446,

- nadzór nad ZWiK Spółka z o.o. w zakresie zleconego zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w tym m.in. nadzorowanie powierzonych Spółce zadań związanych z dostawą wody na cele przeciwpożarowe oraz eksploatacją studni publicznych, źródeł i dowozu wody beczkowozami,
- nadzór nad realizacją przez ŁSI obowiązków wynikających z umowy dzierżawy systemów zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

(dowód akta kontroli str.19-23)

Na podstawie, powołanego wcześniej zarządzenia z dnia 8 kwietnia 2010 roku, koordynatorem nadzorującym przygotowanie publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę do funkcjonowania w warunkach specjalnych, ustanowiono Prezesa ZWiK.

(dowód akta kontroli str. 104-105)

1.1.8. Poza wyznaczeniem koordynatora, o którym mowa w pkt 1.6. i przypisaniem mu zadań, Prezydent Miasta nie określił innych wymagań dotyczących struktury i treści dokumentacji zaopatrzenia Miasta w wodę w sytuacji kryzysowej.

Wobec braku takiego obowiązku, Prezydent nie wydał także szczegółowych regulacji dotyczących sposobu obliczania (kalkulowania) liczby i pojemności środków przewozu wody pitnej, niezbędnej do zapewnienia dostaw wody w sytuacji kryzysowej, jak również, nie zgłaszał potrzeby ich wydania organom administracji publicznej.

Jak wyjaśniła Pani Prezydent, stosownie do postanowień powołanego wcześniej zarządzenia z dnia 8 kwietnia 2010 r.²⁴, osobą odpowiedzialną za wykonanie wskazanych zadań jest Prezes ZWiK. Ponadto z wyjaśnień kierownika Oddziału Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej w WGK wynika, że zapisy tego zarządzenia miały być podstawą do rozpoczęcia prac nad opracowaniem przez przedsiębiorstwo „Planu zaopatrzenia Miasta Łodzi w wodę w warunkach specjalnych”, którego nie sporządzono do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK.

(dowód akta kontroli str. 104-106, 188-190 i 1118-1125)

1.1.9. Zgodnie z zapisami powołanych wcześniej: zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz regulaminu dostarczania wody, w przypadku odcięcia dostawy wody, ZWiK był zobowiązany do udostępnienia zastępczego punktu poboru wody, przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Z informacji przedłożonej do Urzędu wynika, że według stanu na dzień 30 września 2016 r. ZWiK dysponował środkami przewozu wody pitnej umożliwiającymi rozprowadzenie w ciągu doby 225 m³, przy niezbędnym oraz minimalnym zapotrzebowaniu na wodę odpowiednio w ilości: 10.590 m³ i 5.295 m³. Stanowiło to 2,1% pokrycia dobowych potrzeb w zakresie dostaw niezbędnych i 4,2% w zakresie dostaw minimalnych.

(dowód: akta kontroli str. 198-199)

Prezydent Miasta Łodzi nie wydawała regulacji prawnych określających sposób kalkulowania (obliczania) liczby i pojemności środków przewozu wody pitnej niezbędnej dla zapewnienia dostaw wody w sytuacji kryzysowej. Jak wyjaśniła kierownik Oddziału Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej w Wydziale Gospodarki Komunalnej UMŁ, zgodnie z § 8 umowy dzierżawy zawartej 6 lutego 2006r., Miasto wydzierżawiło ŁSI składniki majątkowe wchodzące w skład systemów zaopatrzenia w wodę celem ich dalszej poddzierżawy operatorom eksploatacyjnym. ŁSI przejęło zatem obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu zaopatrzenia w wodę w tym zapewnienia funkcjonowania urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 201-203 i 204-244)

²⁴ patrz przypis 2,

1.2. Dokumentacja dotycząca zapewnienia właściwego funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego, opracowany w styczniu 2013 r. został zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 4 lutego 2013 r. Był on 4-krotnie aktualizowany m.in. 12 marca 2014 r. w zakresie odnoszącym się do funkcjonujących na terenie miasta Łodzi zbiorników retencyjnych. Kolejny Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego, opracowany w maju 2016 r. Wojewoda Łódzki zatwierdził 29 czerwca 2016 r.

Plan Obrony Cywilnej Miasta Łodzi opracowany w 2013 r., uzgodniony został z Wojewodą Łódzkim w dniu 12 czerwca 2013 r. oraz zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Łodzi. Plan ten opracowano w celu zapewnienia funkcjonowania oraz zapewnienia podstawowych warunków przetrwania mieszkańcom miasta Łodzi na wypadek wystąpienia symptomów zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Był on aktualizowany w zakresie części tabelarycznych, w dniach 1-12 marca 2015 r. W Planie OC uwzględniono charakterystykę zagrożeń bezpieczeństwa państwa na skutek zdarzeń wewnętrznych lub w relacjach międzynarodowych. Wykazano obiekty, które z militarnego i gospodarczego punktu widzenia są obiektami – jak wskazano w Planie OC – najprawdopodobniej mogą ulec zniszczeniu przez przeciwnika, w tym ujęcia wody pitnej i stacje uzdatniania wody, studnie głębinowe oraz wodociągi.

(dowód: akta kontroli str. 354-455, 1164)

1.2.2. Miejskie Plany Zarządzania Kryzysowego były pozytywnie uzgodnione z kierownikami łódzkich służb i inspekcji: Komendantem Miejskim Państwowej Straży Pożarnej, Komendantem Miejskim Policji, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Komendantem Straży Miejskiej, Powiatowym Lekarzem Weterynarii oraz Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. W arkuszu uzgodnień tych planów nie uwzględniono kierowników jednostek planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć dotyczących systemu zaopatrzenia w wodę.

Pani Prezydent wyjaśniła, że: *„Plany Zarządzania Kryzysowego z 2012 i 2016 roku uzgadniane były z jednostkami administracji zespolonej właściwego szczebla. Komórki organizacyjne UMŁ oraz jednostki organizacyjne Miasta, a także spółki miejskie przyjmują zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Łodzi plany jako obowiązujące. Wyjątek stanowi Straż Miejska z uwagi na rolę w formacji we współpracy z policją”.*

(dowód: akta kontroli str. 402-455, 1116, 1123)

1.2.3. W Miejskich Planach Zarządzania Kryzysowego²⁵ opracowanych w styczniu 2013 r. oraz w maju 2016 r. nie scharakteryzowano zagrożeń w zakresie zapewnienia ciągłości dostaw wody, z oceną ryzyka ich wystąpienia, pomimo, że w systemie wodociagowym miasta Łodzi występowały obiekty infrastruktury krytycznej.

Dyrektor WZKiB wyjaśnił, że: *„zagrożenie w zakresie zapewnienia ciągłości dostaw wody zostało potraktowane jako:*

- *prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji: nie oczekuje się, że może się zdarzyć; i/lub nie jest w ogóle udokumentowane, nie istnieje w przekazach ludzi; i/lub zdarzenia nie wystąpiły w podobnych organizacjach, urządzeniach, społecznościach; i/lub istnieje mała szansa, powód, czy też inne okoliczności, aby zdarzenia mogły wystąpić; mogą one wystąpić raz na sto lat,*

²⁵ w pkt 3 Planu pn. „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich występowania, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń”,

- w zakresie możliwych skutków: mała liczba rannych lecz bez ofiar śmiertelnych; wymagana pierwsza pomoc; konieczne przemieszczenia ludzi (mniej niż na 24 godziny); część ludzi potrzebuje pomocy.

Reasumując ryzyko wystąpienia jest *pomijalnie małe*. Dlatego pominięto to zagrożenie w Miejskich Planach Zarządzania Kryzysowego. Ocenę taką zaproponował zespół pracowników WZKiB, a kolejne osoby podpisujące projekty planu zgodziły się z tym. Również w ocenie Wojewody Łódzkiego nie wymagało to korekty. Wojewoda plany zatwierdził.

Problematykę dotyczącą zaopatrzenia miasta w wodę ujęto w Planie Zarządzania Kryzysowego z 2016 r. m.in. w następujących częściach planu:

- cz. 1 „Plan główny”, pkt 3a. „Charakterystyka Miasta Łodzi” – wskazano obszarowy podział systemu wodociągowego oraz występujące w nim rodzaje obiektów budowlanych, technicznych i inżynierskich,
- cz. 2 „Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych”, pkt 1 „Monitorowanie zagrożeń” – pomimo niescharakteryzowania zagrożeń w zakresie ciągłości dostaw wody, wykazano tu monitorowanie zakłóceń w dostawie wody ze wskazaniem jednostki odpowiedzialnej za monitoring (ZWik), osób do kontaktu (dyżurni ZWiK), telefonów kontaktowych oraz zakresu przekazywanych informacji (awaria urządzeń służących do poboru i przesyłu wody, sposoby zabezpieczenia dostaw wody, prognozowanie czasu ograniczeń dostaw),
- cz. 2 (jw.), pkt 3 „Procedury zarządzania i reagowania kryzysowego wynikające z przepisów prawnych, określających sposób postępowania Prezydenta Miasta Łodzi oraz podstawy prawne działania administracji publicznej, służb inspekcji i straży w sytuacjach kryzysowych – opis sytuacji i przyjętych zagrożeń” – w odniesieniu do źródeł i ujęć wody pitnej określono zagrożenia terrorystyczne, podłożenie ładunków wybuchowych, umyślne spowodowanie katastrofy technicznej, umyślne skażenia i zakażenia oraz przewidywane działania w takich przypadkach,
- „Procedury (jw.) – przewidywane warianty działań w sytuacjach kryzysowych” – procedury działania w przypadku zatrucia wody w wodociągach.

Analogicznie zagadnienia dotyczące zaopatrzenia w wodę ujęte były w uprzednio obowiązującym Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego z 2013 r.

Uzupełnieniem tego planu był Plan Szczegółowej Ochrony Obiektów ZWiK oraz wykaz infrastruktury krytycznej obejmujący obiekty ZWiK.

Dyrektor WZKiB wyjaśnił, że nie zostały określone potrzeby w zakresie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, polegających na niedoborze wody, ponieważ w ocenie zawartej w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego uznano zagrożenie jako *pomijalnie małe*.

Dostępne siły i środki ujęto w bazie danych ARCUS 2005 oraz w Miejskich planach zarządzania kryzysowego z 2013 r. i 2016 r., w pkt „Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków”. Wskazana aplikacja obejmowała m.in.: dane dotyczące punktów poboru wody, zbiorników krytych na wodę i agregatów prądotwórczych.

Jak wyjaśnił Dyrektor WZKiB, baza danych ARCUS 2005 zawiera jedynie wyszczególnione w menu aplikacji wykazy dostępnych sił i środków, *które potencjalnie mogą być wykorzystane w przypadku zaistnienia nieprzewidywalnej potrzeby*.

(dowód: akta kontroli str. 402-457, 458-460, 535-558, 1145-1146, 1150-1152)

1.2.4. W treści Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego wskazano, że jego uzupełnieniem są m.in.: wykaz infrastruktury krytycznej oraz plan szczegółowej ochrony obiektów ZWiK.

Wykazy infrastruktury krytycznej przekazane zostały Prezydentowi Miasta Łodzi przez Wojewodę Łódzkiego w pismach z dnia 31 lipca 2014 r. oraz 2 lutego 2016 r. i obejmowały obiekty, instalacje i urządzenia w ramach sześciu systemów, w tym systemu zaopatrzenia w wodę.

W kontrolowanym okresie obowiązywały plany szczegółowej ochrony dla poszczególnych obiektów ZWiK²⁶, w tym dotyczące obiektów infrastruktury krytycznej, zatwierdzone przez Wojewodę Łódzkiego w dniach 22 stycznia 2008 r. i 10 czerwca 2015 r.

Dyrektor WZKiB, jako procedury dotyczące obiektów infrastruktury krytycznej ZWiK, wskazał ponadto:

- monitoring ochrony technicznej oraz monitoring technologiczny, stosownie do postanowień zarządzenia Nr 9 z dnia 1 czerwca 2016 r. Prezesa ZWiK w sprawie zadań i organizacji Wydziału Produkcji Wody w ZWiK,
- zasady wstępu do obiektów produkcyjnych ZWiK i tryb postępowania również w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa (instrukcja dot. przepustek, regulamin zwiedzania Stacji Wodociągowej Wodociągu „Dąbrowa”, instrukcja postępowania w przypadku zgłoszenia lub stwierdzenia podłożenia ładunku wybuchowego).

Do chwili obecnej Urząd nie podjął skutecznych działań na rzecz opracowania przez ZWiK (jako operatora infrastruktury krytycznej) planu ochrony tej infrastruktury, pomimo przekazania w 2013 r. przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa informacji o ujęciu obiektów ZWiK w wykazie infrastruktury krytycznej. Było to niezgodne z postanowieniami § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej²⁷, stanowiącym, że operator infrastruktury krytycznej sporządza plan w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania ww. informacji.

(dowód: akta kontroli str. 402-455, 458-456, 1145, 1151)

1.2.5. Zadania z zakresu obrony cywilnej realizowane były w oparciu o następujące wytyczne Prezydenta Miasta Łodzi, jako Szefa Obrony Cywilnej Miasta:

- zarządzenie nr 2224/VI/12 Prezydenta Miasta Łodzi z 14 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych do opracowania planu obrony cywilnej miasta Łodzi (...),
- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Miasta – Prezydenta Miasta Łodzi z 12 lutego 2015 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r.,
- wytyczne (jw.) z dnia 12 lutego 2016 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 r.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Łodzi nie wydawał wytycznych odnoszących się do opracowania i aktualizacji planów zarządzania kryzysowego oraz do zadań związanych z zapewnieniem dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

W okresie tym nie realizowano również zadań rzeczowych związanych z budową, modernizacją i remontami infrastruktury zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 90-101, 488-492, 1146, 1151-1152, 1165)

²⁶ opracowane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. Nr 116, poz. 1090),

²⁷ Dz. U. Nr 83, poz. 542, zwanej dalej „rozporządzeniem w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej”,

1.2.6. W zakresie zapewnienia zaopatrzenia Miasta w wodę w sytuacji kryzysowej, Urząd posługiwał opracowanymi w 2002 r. „Zasadami zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych”²⁸. „Zasady...” te zawierały:

- część opisową, w tym: organizację i zasady działania ZWiK w warunkach specjalnych, przysposobienie obiektów wodociagowych do pracy w warunkach specjalnych, zasady postępowania w wypadku wystąpienia skażenia, zasady eksploatacji wodociagu w przypadku uzdatniania wody skażonej lub w przypadku wznowienia eksploatacji skażonego wodociagu, zasady zaopatrzenia zespołów prądotwórczych w paliwo, zasady osiągania kolejnych stanów gotowości do pracy wodociągów w warunkach specjalnych,
- część tabelaryczną, w tym: plany zaopatrzenia w wodę m. Łodzi w okresie niezbędnych i minimalnych dostaw, zestawienie istniejących możliwości zapewniających dostawę wody dla m. Łodzi, plany zaopatrzenia m. Łodzi w wodę dla terenów posiadających czynną sieć wodociagową/ przy nieczynnej sieci wodociagowej,
- część graficzną, w tym: plany sytuacyjne obiektów wodociagowych.

Dokument ten stanowił załącznik do nieaktualnego Planu obrony cywilnej Miasta Łodzi z 2003 r. i w wielu miejscach posiadał nieaktualne dane (więcej w części „Ustalone nieprawidłowości”).

W wyjaśnieniach Pani Prezydent wskazała, że dokumentami potwierdzającymi realizację w latach 2002 - 2016 zadań przewidzianych przepisami § 3 pkt 10 i 13 oraz § 4 pkt 4 powołanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.²⁹ były:

- plany obrony cywilnej Miasta z 2003 i 2013 roku,
- plany zarządzania kryzysowego z 2013 i 2016 roku,
- zarządzenia Nr 3910/V/10 i Nr 4150/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 12 stycznia 2010 r. i 8 kwietnia 2010 r. w sprawie wyznaczenia miejskiego koordynatora do nadzoru przygotowań publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę do funkcjonowania w warunkach specjalnych,
- wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Miasta – Prezydenta Miasta Łodzi w dziedzinie obrony cywilnej,
- protokoły z odpraw i szkoleń w zakresie obronności i obrony cywilnej realizowanych w cyklu rocznym,
- sprawozdania do wytycznych Wojewody oraz przedkładane corocznie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej.

(dowód: akta kontroli str. 249-363, 1115-1116, 1121-1122, 1131-1144)

1.2.7. Dane dotyczące studni awaryjnych oraz agregatów/niezależnych zespołów prądotwórczych były określone w „Zasadach zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych”³⁰. Podano w nich, że zasilanie awaryjne przewidziane zostało dla zbiorników „Stoki” i ośmiu ujęć³¹, zapewniając ich wykorzystanie. Wykaz istniejących zespołów prądotwórczych ujęto w „Zestawieniu istniejących możliwości zapewniających dostarczenie wody dla Miasta Łodzi” stanowiącym załącznik II-4 do Zasad. Załącznik ten zawierał lokalizację i moc niezależnych 30

²⁸ zwane dalej „Zasadami...”,

²⁹ § 3 pkt 10 - planowanie i zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem,

§ 3 pkt 13 - zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych,

§ 4 pkt 4 szef obrony cywilnej gminy ustala zadania i kontroluje ich realizację u przedsiębiorców,

³⁰ opracowanych w 2002 r. i stanowiących załącznik nr 13 do części III planu Obrony Cywilnej Miasta Łodzi z 2003 r., zwanych dalej „Zasadami”,

³¹ Dąbrowa, Chojny, Centralna, Mirecki, Żabieniec, Zbocze, Teofilów, Telefoniczna,

zespołów prądotwórczych, z czego 10 szt. w ramach ujęć wodnych³², 6 szt. w ramach studni hydroforowych³³ i 14 szt. w ramach studni zakładowych³⁴, w tym również przy zakładach nieistniejących na dzień kontroli.

Wykaz agregatów miał być określony w załącznikach IV-1 do Zasad, niemniej jednak w Urzędzie brak było tego załącznika.

Jak wyjaśnił Dyrektor WZKiB, Wydział nie posiada egzemplarza Zasad, zawierającego ten załącznik.

(dowód: akta kontroli str. 249-349, 271-302, 402-455, 524-529, 1145-1155)

A. Liczba i lokalizacja agregatów ujęta w ramach ujęć wodnych i studni hydroforowych, przekazanych do ZWiK do eksploatacji, zgodna była z wykazem sporządzonym przez ZWiK dla celów kontroli NIK. Niezgodne były natomiast wykazane w obu ww. dokumentach (wyrażone w kW), moce 12 spośród 16 agregatów (różnice wynosiły od 11 do 50 kW).

(dowód: akta kontroli str. 204-244, 271-305, 524-529, 802-876, 901-977, 1063, 1145-1155)

W wykazie zasobów sprzętu specjalistycznego³⁵ zawartym w planie OC Miasta Łodzi (z 2003 r.) wykazano, że spośród 11 zespołów prądotwórczych o mocy jednostkowej do 44 kW posiadanych przez osiem przedsiębiorstw, trzy posiadał ZWiK³⁶. W planie nie określono celu wykorzystania tych agregatów.

Kolejny plan OC z 2013 r. nie zawierał takich danych i został ograniczony do wskazania jednego agregatu prądotwórczego, będącego w posiadaniu Urzędu.

Jak wyjaśnił Dyrektor WZKiB, różnice w ilości wykazanych agregatów wynikają z planowanych obszarów zasilania oraz z tego, czy będą brane pod uwagę urządzenia niebędące w eksploatacji ZWiK. Ponadto, Dyrektor podał, że plan OC z 2003 r. był wielokrotnie aktualizowany, ostatniej aktualizacji m.in. w zakresie bazy ZWiK dokonano w 2011 roku. Należy uznać dane zawarte w planie OC jako właściwe, bo pozyskane od ZWiK.

(dowód: akta kontroli str. 350-401, 524-529, 1145-1155)

Odmienne dane zawarte były w prowadzonej przez Urząd bazie danych ARCUS 2005, obejmującej spis dostępnych sił i środków (m.in. ujęcia wody, studnie oraz agregaty). Na dzień 15 grudnia 2016 r. w tej bazie danych wykazanych było 99 agregatów prądotwórczych, z tego 6 stacjonarnych³⁷ i 93 przewoźne (do 100 kW)³⁸ oraz posiadane przez ZWiK cztery cysterny samojezdne i dwie na przyczepach.

Jak wyjaśnił Dyrektor WZKiB, baza danych ARCUS 2005 zawiera informacje, które mogą być przydatne podczas działań ratowniczych w sytuacji niedostatku standardowych sił i środków służb, straży, inspekcji i jednostek organizacyjnych Miasta, a służy do potencjalnego wykorzystania w sytuacjach tego wymagających. Dyrektor potwierdził, że z właścicielami wykazanych w ARCUS 2005 agregatów prądotwórczych Miasto nie zawarło umów/porozumień.

(dowód: akta kontroli str. 524-529, 535-558, 1145-1155, 1170-1171)

³² Dąbrowa (1 szt. 250 kW), Chojny (2 szt. 250 kW), Mireckiego (1 szt., 250 kW), Żabieniec (2 szt. 250 kW), Teofilów (2 szt. 250 kW), Zbocze (1 szt., 100 kW), Zbiornik Stoki (1 szt. 250 kW),

³³ ujęcia: Nowosolna (2 szt. po 55 kW), Andrzejów (1 szt., 16 kW), Beskidzka (1 szt., 16 kW), Żółwiowa (1 szt., 16 kW), Olkuska (1 szt., 16 kW),

³⁴ Prasowe Zakłady Graficzne (2 szt. – 200 kW i 20 kW), stacja PKP Łódź-Olechów (8 szt. – 2x4 kW, 2x55 kW, 3,5 kW, 12 kW), szpital im. Radińskiego (1 szt. 50 kW), Centrum Zdrowia Matki Polki (2 szt. 185 kW i 60 kW), szpital im. Pasteura (1 szt. 250 kW),

³⁵ w załączniku nr 11 do III części Planu,

³⁶ wszystkie do dyspozycji po uwzględnieniu potrzeb sił zbrojnych i zabezpieczeniu świadczeń rzeczowych,

³⁷ posiadanych przez ZWiK (5 szt.) i PGE Dystrybucja SA Oddział w Łodzi (1 szt.),

³⁸ z tego 64 szt. w dyspozycji ZWiK, po 11 szt. w dyspozycji PGE Dystrybucja SA Oddział w Łodzi i MPK Łódź sp. z o.o., 6 szt. w dyspozycji trzech jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych oraz 1 szt. w magazynie przeciwpowodziowym UMi,

B. Wszystkie studnie (awaryjne i publiczne) pozostawały w gestii ZWiK.

Wykaz studni awaryjnych wykazanych w „Planie zaopatrzenia miasta w wodę dla terenów posiadających czynną sieć wodociagową”, stanowiącym załącznik II-5 do Zasad obejmował 3 pozycje (o łącznej wydajności 612 m³/d). W załączniku tym jednocześnie wskazano 18 studni awaryjnych planowanych do wybudowania (9.900 m³/d). Dane te były zgodne z ujętymi w „Planie zaopatrzenia miasta Łodzi w wodę przy nieczynnej sieci wodociagowej” (zał. II-6).

W „Zestawieniu istniejących możliwości zapewniających dostarczenie wody dla Miasta Łodzi” (załącznik II-4) wykazano jako awaryjne źródło wody 258 studni publicznych. Określono ich lokalizację, wydajność (od 1 do 19 m³/dobę) i głębokość.

Przedstawione dane nie były jednak zgodne z wykazem sporządzonym przez ZWiK dla celów kontroli NIK, w którym ujęto 33 studnie awaryjne i 255 studni publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 204-244, 271-305, 524-529, 802-876, 901-977, 997-1023)

1.2.8. W treści Zasad zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych wskazano, że wodociąg miejski posiada zespół głównych zbiorników ziemnych, przeznaczonych dla wody czystej, zlokalizowanych na Stokach i na Chojnach.

W skład zespołu zbiorników na Stokach wchodziły dwa zbiorniki dwukomorowe, o objętości 15.000 m³ każda komora oraz trzy pary zbiorników o objętości 14.000 m³ każda para (łącznie ok. 100.000 m³). Na „Chojnach” zlokalizowane były cztery zbiorniki o łącznej objętości 31.000 m³.

Woda rozprowadzana była siecią wodociagową o układzie pierścieniowym (zamkniętym), rurociągami grawitacyjnymi (ze zbiorników przepływowo-wyrównawczych „Stoki”) i ciśnieniowymi (z pompowni „Chojny”).

Zbiorniki te użytkowane były przez ZWiK.

W „Zestawieniu istniejących możliwości zapewniających dostarczenie wody dla Miasta Łodzi” stanowiącym załącznik II-4 do Zasad, wyszczególniono łącznie 42 zbiorniki wody pitnej (w tym wyżej wymienione) o łącznej objętości 164.641 m³, natomiast w zestawieniu II-5 „Plan zaopatrzenia miasta w wodę dla terenów posiadających czynną sieć wodociagową”, wykazano 40 zbiorników o łącznej pojemności 175.630 m³.

(dowód: akta kontroli str. 204-244, 271-304, 524-529, 802-876, 901-977)

W obowiązujących w badanym okresie planach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej Miasta Łodzi nie wykazano innych alternatywnych źródeł wody planowanych do wykorzystania w przypadku braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową ani zbiorników niebędących w gestii przedsiębiorstwa wodociagowego.

(dowód: akta kontroli str. 271-305, 350-455, 524-529)

1.2.9. Zamieszczony w treści obowiązującego „Planu Obrony Cywilnej Miasta Łodzi” z 2013 r., wykaz zasobów przewidzianych do wykorzystania w warunkach specjalnych obejmował m.in. środki transportu, w tym 32 samochody cysterny posiadane przez dwa podmioty³⁹ oraz 3 beczkowszy posiadane przez 2 podmioty⁴⁰.

Wykaz ten nie obejmował parametrów wymienionych środków transportu.

Poza powyższą informacją, w planach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej nie ujęto innych danych dotyczących cystern i zbiorników magazynujących wodę w środkach transportu.

Jak potwierdził Dyrektor WZKiB, z właścicielami tych środków przewozu, Miasto nie zawierało umów/porozumień o ich wykorzystaniu. Posiadane bazy danych aktualizowane są poprzez kontakty telefoniczne, mailowe, bądź osobiste z przedstawicielami do spraw obrony cywilnej tych podmiotów celem ich wykorzystania w sytuacjach tego wymagających.

³⁹ w tym ZWiK 4 szt. i ŁSM 28 szt., z czego łącznie 20 szt. po odliczeniu potrzeb sił zbrojnych i zabezpieczeniu świadczeń rzeczowych,

⁴⁰ w tym Zakład Drogownictwa i Inżynierii 2 szt. i Zespół Elektrociepłowni 1 szt.,

Środków transportu posiadanych przez inne jednostki nie wykazano także w pkt 9 Oceny stanu przygotowań Obrony Cywilnej Miasta Łodzi za 2015 r. Jak wyjaśnił Dyrektor WZKiB, ujęto w niej jedynie cysterny stanowiące fragment sił i środków obrony cywilnej Miasta, będące w dyspozycji ZWiK. Pozostałe środki ujęto w planie obrony cywilnej Miasta, w bazie danych sił i środków do potencjalnego wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 364-401, 524-529, 559-574, 1145-1155)

W wykazie sporządzonym przez ZWiK dla celów kontroli NIK przedstawiono dwie cysterny (o łącznej pojemności 6.000 litrów) i trzy beczkowozy (o łącznej pojemności 25.000 litrów), wskazując, że nie były one ujęte w Zasadach. Z powyższej liczby, na koniec 2015 r. ZWiK dysponował czterema jednostkami transportowymi do przewozu wody pitnej, tj. dwoma beczkowozami oraz dwoma cysternami, a w I kwartale 2016 r. do eksploatacji został oddany, po modernizacji⁴¹, trzeci beczkowóz o pojemności 5 m³.

(dowód: akta kontroli str. 524-529, 989, 991, 1062, 1145-1155)

1.2.10. Ocenę stanu przygotowań obrony cywilnej Miasta Łodzi za 2015 r. WZKiB sporządził wg otrzymanego wzoru i terminowo przekazał do Wojewody Łódzkiego.

Dane ujęte w punkcie 9 oceny⁴² dotyczyły składników infrastruktury eksploatowanej przez ZWiK. Podano, iż Miasto Łódź posiada w dyspozycji cztery cysterny o łącznej objętości 12.000 litrów oraz pięć źródeł podziemnych, we wszystkich przypadkach wyposażonych/umożliwiających współpracę z zespołem prądotwórczym. Nie wykazano potrzeb budowy nowych studni awaryjnych, ani uwag i wniosków dotyczących systemu zaopatrzenia w wodę.

Ocena ta nie była sporządzona na podstawie danych zawartych w planie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

W tabeli nr 7 oceny⁴³ nie wykazano potrzeb sprzętowych w zakresie zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej oraz sprzętu żywnościowego.

Przedstawiono wyłącznie potrzeby w zakresie części zamiennych i sprzętu przeciwpowodziowego, które wg stanu na 31 grudnia 2015 r. zostały zrealizowane w 100%.

Kontrola wykazała jednak, że w pkt 9 oceny ujęto niezweryfikowane dane dotyczące ilości studni awaryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 524-529, 559-574, 576-579)

Wykazane w zestawieniu sporządzonym przez ZWiK dla celów kontroli dane o istniejących studniach awaryjnych obejmują zarówno studnie spełniające kryteria jakości wody, jak i niespełniające tych wymogów. Spośród 19 studni awaryjnych funkcjonujących na koniec 2015 r.⁴⁴, pięć z nich spełniało wymogi dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. W przypadku studni publicznych wskazano, że tylko dwie z 220 spełniają te wymogi, a w pozostałych przypadkach, że ze względu na złą jakość wody zaprzestano od 2009 r. cyklicznych kontrolnych badań jej jakości.

Wyjaśniając, czy i w jaki sposób – w związku z powyższym - zabezpieczona została na terenie Miasta Łodzi możliwość pozyskania wody pitnej w sytuacjach kryzysowych, Dyrektor WZKiB podał, że ZWiK nie dysponuje innymi możliwościami awaryjnego zabezpieczenia dostaw wody poza studniami awaryjnymi bądź zbiornikami wody pitnej. ZWiK nie posiada żadnych urządzeń do konfekcjonowania wody. W przypadku

⁴¹ modernizacja polegała na przystosowaniu podwozia z 2007 roku i zbiornika do przewozu z roku 2009,

⁴² „Zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów ppoż.” zawierający tabelę nr 11 „Stan zaopatrzenia ludności w wodę stan na dzień 31 grudnia 2015 r.”,

⁴³ „Zestawienie potrzeb sprzętowych”,

⁴⁴ studnia nr A-6 ujęcie Żabieniec była w eksploatacji do końca maja 2016 r., a z dniem 1 czerwca 2016 r. została wyłączona z ruchu, razem z całym Wodociągiem Żabieniec”,

konieczności skorzystania z wody konfekcjonowanej istnieje możliwość pozyskania środków z rezerwy celowej lub uruchomienia krajowych rezerw strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 997-1023, 1054-1059, 1145-1155)

1.2.11. Kontrole ZWiK, w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem Prezydenta Miasta w sprawie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, przeprowadzali pracownicy WGK. W latach 2011-2015 kontrole takie były planowane i realizowane corocznie (łącznie 5) i dotyczyły:

- terminowości i prawidłowości załatwiania skarg (we wszystkich latach),
- ewidencji awarii sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej, ich zasięgu, czasu usuwania oraz przyczyn ich występowania, (w latach 2011-2013),
- sposobu załatwiania wniosków osób i podmiotów zainteresowanych przyłączeniem do sieci wod.-kan. (w latach 2011 i 2014 i 2015),
- prawidłowości oceny działalności ZWiK, przedkładanej Prezydentowi Miasta (w latach 2014 i 2015),
- jakości świadczonych usług zbiorowego odprowadzania ścieków (tylko 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 595-629)

W wyjaśnieniach Dyrektor WGK podała, że kontrola w ZWiK nie została zaplanowana w 2016 r. z uwagi na brak obowiązku corocznego przeprowadzania takich kontroli. Kontrola ta została ujęta w planie na 2017 r.

Wyjaśniając przyczyny prowadzenia kontroli tylko w wyrywkowych obszarach określonych w zezwoleniu, Dyrektor Wydziału wskazała, że głównym czynnikiem przy określaniu zakresu kontroli ZWiK były zagadnienia wpływające na jakość świadczonych usług, z punktu widzenia mieszkańca.

(dowód: akta kontroli str. 673-676)

ZWiK przekazywał do WGK półroczne informacje dotyczące realizacji zadań, a stan przygotowania sieci wodociągowej i kanalizacyjnej do okresu zimowego był przedstawiany na corocznych posiedzeniach Zespołu Zarządzania Kryzysowego dotyczących przygotowań do zimy na terenie Miasta Łodzi.

Kontrolę w zakresie realizacji przez ZWiK zadań z zakresu obrony cywilnej, pracownicy WZKiB przeprowadzili w ZWiK w dniu 30 maja 2014 r. Kontrola ta nie obejmowała zagadnień związanych z zaopatrzeniem w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 109-187, 630-670)

Urząd nie kontrolował ZWiK w zakresie procesów projektowania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę w kontekście ich funkcjonowania w sytuacji kryzysowej, prawidłowości utrzymywania studni awaryjnych oraz działalności ZWiK w zakresie zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Jak wyjaśniła Dyrektor WGK, uprawnionym do prowadzenia kontroli w powyższym zakresie jest właściciel systemu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków - ŁSI Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 671-676)

Również ŁSI Sp. z o.o. nie prowadziła kontroli ZWiK sp. z o.o. w ww. zakresie. Jak podał Dyrektor ds. Inwestycji i Eksploatacji ŁSI, cyt.: „(...) *zagadnienia te nie są objęte standardami jakości świadczenia usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków ujętymi w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Łodzi oraz udzielonym Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*”.

W 2016 r. ŁSI zleciła przeprowadzenie w ZWiK kontroli w zakresie obowiązku prowadzenia badań jakości wody i ścieków. Zakończenie kontroli planowane jest w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 677-679)

W związku z przekazaniem⁴⁵ ZWiK nadzoru i koordynacji przygotowań oraz realizacji zadań wynikających z obowiązku funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, Prezydent Miasta Łodzi nie realizowała bezpośrednio zadań określonych w § 3 pkt 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.⁴⁶.

W celu zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem, ZWiK m.in. opracował plany szczegółowej ochrony dla poszczególnych obiektów ZWiK, instrukcję na wypadek zgłoszenia lub stwierdzenia zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz inne procedury dotyczące monitoringu i zasad wstępu do obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 104-106, 458-459, 1115-1125, 1145-1155)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego został opracowany w styczniu 2013 r. (zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 4 lutego 2013 r.), był 4-krotnie aktualizowany, w lutym i marcu 2014 r.

Kolejny Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego opracowany został w maju 2016 r. (zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 29 czerwca 2016 r.).

Powyższy cykl planowania był niezgodny z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym stanowiącym, że „plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata”.

Pani Prezydent wyjaśniła, co następuje:

„W 2014 roku, w związku z informacją, że na podstawie zarządzenia Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 roku w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego i pisma Wojewody Łódzkiego z dnia 1 sierpnia 2014 roku w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, znaczącej zmianie ulega formuła planu, zapewniono jego aktualność i ciągłość poprzez bieżące aktualizacje. Prace nad planem rozpoczęto w nowej formule, w oparciu o zapisy wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego zatwierdzonego w 2015 roku, przekazanego do WZKiB 10 lipca 2015 r. (poprzedni Plan Wojewódzki zatwierdzony został z datą 23.02.2012 r.). Opracowanie planu zakończono w 2016 roku”.

Wprowadzenie aktualizacji do planu zarządzania kryzysowego nie jest tożsame z uchwaleniem nowego planu. Przykładowo nowy plan wymaga uzgodnień z wieloma służbami i inspekcjami (np. Policją i PSP) oraz zatwierdzenia przez wojewodę, natomiast zmiany dokonane w planie nie wymagają już takich uzgodnień oraz zatwierdzenia⁴⁷.

NIK wskazuje, że już 1 sierpnia 2014 r. Wojewoda Łódzki wydał zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, na podstawie którego plany takie powinny być opracowane⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 402-455, 480-487, 1116-1117, 1123-1124, 1164)

⁴⁵ patrz przypis 2,

⁴⁶ patrz przypis 20,

⁴⁷ Wojewoda Łódzki w piśmie z dnia 1.08.2014 r. znak: ZK-I.6330.6.2014 kierowanym do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu wskazał, że zatwierdzenia przez Wojewodę nie wymagają zmiany niemające zasadniczego znaczenia dla treści planu zarządzania kryzysowego, dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami wynikającymi z ustawy o zarządzaniu kryzysowym,

⁴⁸ pismo jw.,

2. Urząd Miasta Łodzi nie podjął skutecznych działań na rzecz opracowania przez ZWiK (jako operatora infrastruktury krytycznej) planu ochrony tej infrastruktury, pomimo że Łódzki Urząd Wojewódzki, przy pismach z dnia 31 lipca 2014 r. oraz 2 lutego 2016 r., przekazywał do UMŁ informacje o ujęciu wybranych obiektów ZWiK w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

Art. 5b ust. 7 pkt 1 i 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa informuje o ujęciu w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej - ich właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych.

Pani Prezydent wyjaśniła, że powyższa informacja została przekazana do ZWiK przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, pismami z dnia 7 maja 2013 r. i 27 października 2016 r., przy czym wykaz obiektów ZWiK stanowiących infrastrukturę krytyczną nie ulegał zmianie.

Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, operator infrastruktury krytycznej sporządza plan w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania ww. informacji.

W związku z brakiem realizacji zadania wynikającego z ww. przepisu, Pani Prezydent wyjaśniła, że: „ZWiK jest w trakcie opracowywania planu infrastruktury krytycznej. Do tej pory opracowano plan ochrony fizycznej, który jest częścią składową ww. planu. W ZWiK został powołany dedykowany zespół do opracowywania planu ochrony infrastruktury krytycznej. Dodatkowo kierownik Działu Zarządzania Bezpieczeństwem i Informatyki ZWiK bierze czynny udział w szkoleniach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Przewidywane zakończenie opracowywanego ww. planu to koniec pierwszego kwartału 2017 r.”

Pani Prezydent wyjaśniła ponadto, że UMŁ podejmował działania w celu opracowania przez ZWiK planu ochrony infrastruktury krytycznej, tj.:

„Pismem z dnia 19 listopada 2015 r. Dyrektor WZKiB zwrócił się do wszystkich operatorów infrastruktury krytycznej wymienionych w wykazie obiektów, instalacji urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z terenu miasta Łodzi (w tym ZWiK), o przesłanie do wydziału opracowanych i uzgodnionych z podmiotami wskazanymi w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej dla obiektów ujętych w wykazie (...). Na etapie opracowania ww. planów odbywały się spotkania merytorycznych przedstawicieli ZWiK i WZKiB oraz rozmowy telefoniczne, w trakcie których wymieniano informacje dotyczące przedmiotowego zagadnienia”.

(dowód: akta kontroli str. 458-459, 1117, 1124, 1126-1130)

NIK wskazuje, że działania, o których mowa w ww. wyjaśnieniu były podejmowane w 2015 r., a więc po upływie terminu, o którym mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej. Ponadto, w ocenie NIK, działania te były mało skuteczne, gdyż aż do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie przyniosły oczekiwanego rezultatu w postaci opracowania przez ZWiK całości planu ochrony infrastruktury krytycznej.

3. Dokument „Zasady zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych” stanowił załącznik do nieaktualnego Planu obrony cywilnej miasta Łodzi z 2003 r. i był nieaktualny. Przedstawione w nim dane liczbowe, określające m.in. liczbę i rodzaj odbiorców wody i ich zapotrzebowanie na wodę, z uwagi na upływ czasu (14 lat) uległy dezaktualizacji. Ponadto, w „Zestawieniu istniejących możliwości zapewniających dostarczanie wody dla miasta Łodzi” oraz „Analizie zabezpieczenia

dostaw niezbędnych ilości wody z uwzględnieniem zapewnienia wody dla ważniejszych zakładów kontynuujących działalność w warunkach specjalnych", jako lokalizacje źródeł wodnych (ujęć, studni, zbiorników), wykazano szereg nieistniejących zakładów pracy i instytucji. W wyjaśnieniach kierownik Oddziału ds. Obronnych i Obrony Cywilnej WZKiB podał, że opracowane w 2002 r. „Zasady zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych” mają nadal moc obowiązującą ponieważ do chwili obecnej nie zmieniła się strategia zaopatrywania Miasta w wodę i nie wprowadzano istotnych zmian systemowych. Wyjaśnił, że w chwili obecnej powstaje nowa strategia i jeśli zajdzie potrzeba zmian systemowych to zostaną one uwzględnione w nowych „Zasadach...”.

Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa UMŁ wyjaśnił, m.in., że nieaktualny dokument pn. „Zasady...” „*stanowi bazę wiedzy wykorzystywaną do chwili obecnej, gdyż nie ma jeszcze nowego dokumentu opisującego przedmiotową problematykę. (...) Z uwagi na to, że dokument ten zawiera wiele informacji, które wykorzystujemy w planowaniu cywilnym i sprawozdawczości, a informacje te w interesującym nas zakresie są aktualne lub łatwo weryfikowalne, traktujemy ten dokument jako materiał pomocniczy do planu OC.*”

(dowód: akta kontroli str. 102-103 i 107-108, 249-349, 1162-1163)

Dane ujęte w poszczególnych załącznikach do Zasad były rozbieżne. Dotyczyło to: „Zestawienia istniejących możliwości zapewniających dostarczenie wody dla Miasta Łodzi” stanowiącego załącznik II-4 do Zasad, „Planu zaopatrzenia miasta w wodę dla terenów posiadających czynną sieć wodociagową” - załącznik II-5 oraz „Planu zaopatrzenia miasta Łodzi w wodę przy nieczynnej sieci wodociagowej” - załącznik II-6.

Wykazane w toku kontroli różnice odnosiły się do:

- istniejących agregatów prądotwórczych: w załączniku II-5 wykazano ich 19, a w załączniku II-4 – 30, w tym 10 szt. w ramach ujęć wodnych, 6 szt. w ramach studni hydroforowych i 14 szt. w ramach studni zakładowych), natomiast w załączniku II-6 wykazano ich 21;
- ilości studni awaryjnych: w załącznikach II-5 i II-6 do Zasad wykazano 3 studnie awaryjne (o łącznej wydajności 612 m³/d), zaś w załączniku II-4, jako awaryjne, wykazano 258 studni publicznych;
- liczby i pojemności zbiorników wody pitnej: w załączniku II-4 do Zasad, wyszczególniono łącznie 42 zbiorniki wody pitnej o łącznej objętości 164.641 m³, natomiast w zestawieniu II-5 wykazano 40 zbiorników o łącznej pojemności 175.630 m³.

Wyjaśniając powyższe rozbieżności, Dyrektor WZKiB podał, że:

- różnice w ilości wykazanych agregatów wynikają z planowanych obszarów zasilania oraz z tego, czy będą brane pod uwagę urządzenia niebędące w eksploatacji ZWiK,
- w załączniku II-4 do Zasad w pozycji 1A zestawiono wszystkie ujęcia wody eksploatowane przez ZWiK w warunkach normalnych i specjalnych. Wśród nich znajdują się trzy ujęcia hydroforowe, które w bliskim sąsiedztwie posiadały ogólnodostępną wylewkę (albo źródło) zasilaną bezpośrednio z tych studni (tj. mogły pracować lokalnie, bez udziału sieci wodociagowej). Są to ujęcia Olkuska, których łączna wydajność eksploatacyjna dla takich warunków określona została jako 612 m³/db (mniejsza od wykazanej dla celów niniejszej kontroli NIK, bo ograniczona przepustowością wylewki/źródła). Z uwagi na ww. układ technologiczny studnie te były ujęte w załącznikach II-5 i II-6, jako trzy studnie awaryjne przeznaczone do pracy w czasie „W”, tzn. studnie

o podobnym charakterze jak studnie publiczne (lokalne, tj. bez udziału sieci wodociągowej, źródło wody), ale pracujące w oparciu o pompę zasilaną agregatem prądowym. Studnie publiczne (z ręcznymi urządzeniami pompowymi) w liczbie 258 szt. wykazane w załączniku II-4 w pozycji 1B jako studnie awaryjne, mają taki sam status w załącznikach II-5 i II-6, chociaż nie zostały tak nazwane. Są one przedstawione obok ww. trzech ujęć hydroforowych jako źródło wody na czas „W”. W normalnym układzie zasilania Łodzi w wodę studnie publiczne nie mogły stanowić źródła wody dla mieszkańców z uwagi na jej jakość. Ich eksploatacja była uzasadniona wyłącznie koniecznością trzymania ich na wypadek czasu „W”;

- podając w załączniku II-4 do Zasad w wierszu 5 kol. 7 pojemność zbiornika wody pitnej wpisano 11 (m³) a powinno być 11.000 (m³), po zsumowaniu objętości poszczególnych zbiorników w liczbie 42 szt. ich łączna pojemność wynosi 175.630 (m³) czyli tyle, ile w załączniku II-5 wykazanych w liczbie 40 szt. zbiorników. Można przypuszczać, że w zał. II-5 w liczbie zbiorników nastąpił błąd pisarski.

(dowód: akta kontroli str. 271-305, 524-529, 1145-1155)

Parametry techniczne (moc w kW) 12 z 16 agregatów prądowych ujętych w załączniku II-4 do Zasad były różne od wykazanych przez ZWiK dla celów kontroli NIK. Różnice wynosiły od 11 do 50 kW.

Jak wyjaśnił Dyrektor WZKiB, agregaty prądowe ujęte w Zasadach oraz wykazane przez ZWiK, jako rezerwowe źródła energii elektrycznej ujęć awaryjnych, to są te same agregaty prądowe. Urządzenia te mają określone w znamionowych parametrach technicznych dwa rodzaje mocy: czynną liczoną w kW oraz bierną liczoną w kVAr. W załączniku II-4 do Zasad, w niektórych pozycjach zamiast wartości mocy czynnej, mylnie wpisane są wartości mocy biernej.

(dowód: akta kontroli str. 271-302, 524-529, 1063, 1145-1155)

NIK wskazuje, że posługiwanie się dokumentem zawierającym nieaktualne i niespójne dane, może sprzyjać powstawaniu błędów przy planowaniu zadań z zakresu obrony cywilnej i ich ewentualnej realizacji.

4. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi⁴⁹ Nr 4150/V/10 z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie wyznaczenia miejskiego koordynatora do nadzoru przygotowań publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę do funkcjonowania w warunkach specjalnych, zobowiązano koordynatora (tj. Prezesa ZWiK) m.in. do opracowania dokumentacji planowych działań zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych. W załączniku do zarządzenia określono szczegółowy zakres i treść ww. opracowania, obejmującego część opisową i graficzną.

W zarządzeniu tym nie wskazano jednak terminu realizacji ww. zadania. W efekcie do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK dokument ten nie został opracowany.

Pani Prezydent wyjaśniła, co następuje:

„Powodem braku określenia terminu zakończenia zadania, o którym mowa w § 3 zarządzenia Nr 4150/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi była wadliwa redakcja zarządzenia. Obecnie trwają prace nad nowym zarządzeniem regulującym przedmiotowe kwestie.

Do najważniejszych przyczyn mających wpływ na brak zakończenia procesu opracowania »dokumentacji planowych działań zapewnienia funkcjonowania

⁴⁹ zarządzenie podpisane przez pełniącego funkcję Prezydenta Miasta Łodzi Tomasza Sadzyńskiego,

publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych» należy zaliczyć niską efektywność pracowników ZWiK w zakresie realizacji przedmiotowego zadania oraz złożoność i obszerność materiału niezbędnego do objęcia analizą.

W celu wyegzekwowania od prezesa ZWiK obowiązku opracowania przedmiotowej dokumentacji, działający w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi, Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa (dalej WZKB) przeprowadzał konsultacje z osobami odpowiedzialnymi za realizację zadań obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w ZWiK. W efekcie tych działań, w 2012 roku nastąpiła zmiana na stanowisku Kierownika Działu Zarządzania Bezpieczeństwem i Informatyki ZWiK, i w konsekwencji przeprowadzenie przeglądu posiadanych w tym zakresie dokumentów i rozpoczęcie weryfikacji zapisów zawartych w dokumentacji z 2002 r. w stosunku do stanu faktycznego na 2012/2013 rok. Dodatkowo co najmniej raz w roku kalendarzowym, Dyrektor WZKB organizował szkolenia i odprawy z pracownikami ds. obrony cywilnej zakładów pracy i instytucji miasta Łodzi zobowiązanych do realizacji zadań obrony cywilnej. W odprawach tych i szkoleniach uczestniczyli w pracownicy ZWiK. Z przykrością należy stwierdzić, że działania te nie były wystarczająco efektywne”.

NIK podziela ww. stanowisko w sprawie wadliwej redakcji przedmiotowego zarządzenia oraz nieskutecznych działań Urzędu na rzecz opracowania dokumentacji w nim określonej.

NIK wskazuje jednak, że od dnia wydania przedmiotowego zarządzenia do czasu przeprowadzenia niniejszej kontroli NIK upłynęło prawie 7 lat. W tak długim okresie nie zmieniono wadliwie zredagowanego zarządzenia. Urząd nie podjął również żadnych zdecydowanych działań w celu wyegzekwowania od Prezesa ZWiK obowiązku opracowania przedmiotowej dokumentacji.

Działania takie podjęto dopiero w czasie przeprowadzania niniejszej kontroli NIK. Przy piśmie z dnia 11 stycznia 2017 r. Dyrektor WZKiB przekazał kontrolującemu projekt zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie wyznaczenia miejskiego koordynatora do nadzoru przygotowań publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę do funkcjonowania w warunkach specjalnych (Prezesa ZWiK), uchylającego ww. zarządzenie Nr 4150/V/10 z dnia 8 kwietnia 2010 r. W projekcie tym wskazano m.in., że koordynator zobowiązany jest do opracowania dokumentacji (jak w zarządzeniu Nr 4150/V/10 z 8 kwietnia 2010 r.) w terminie do dnia 1 marca 2017 r. W projekcie zarządzenia wskazano ponadto, że do końca stycznia każdego roku koordynator przedstawiać będzie Dyrektorowi WZKiB informacje za rok poprzedni z realizacji zapewnienia funkcjonowania urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych na terenie M. Łodzi. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia powierzony ma być Dyrektorowi WZKiB.

(dowód: akta kontroli str. 104-106, 1116, 1123, 1158-1161)

5. Dane wykazane przez Urząd w pkt 9 oceny stanu przygotowań obrony cywilnej Miasta Łodzi za 2015 r. i przekazane Wojewodzie Łódzkiemu nie zostały prawidłowo zweryfikowane.

W ocenie tej., w kolumnie 11 „Ilość studni awaryjnych” tabeli nr 11 „Stan zaopatrzenia ludności w wodę” podano, że Miasto Łódź nie posiada studni awaryjnych, a w kolumnie 10 „% ludności objętych zasięgiem studni awaryjnych” wskazano na brak danych. Jednocześnie, w ocenie za 2014 r. Urząd wykazał studnie awaryjne w liczbie 234 szt.

Tymczasem, zgodnie z informacją przekazaną w dniu 2 listopada 2016 r. przez ZWiK do WZKiB, na dzień 31 grudnia 2015 r. dysponował on łącznie 49 ujęciami wody, z tego 48 podziemnymi i 1 powierzchniowym. Spośród ujęć

powierzchniowych, 38 posiadało wyposażenie umożliwiające współpracę z zespołem prądotwórczym. ZWiK dysponował też 18 studniami awaryjnymi, a zasięgiem studni awaryjnych było objętych 67,7% ludności.

Jak wyjaśnili Dyrektor WZKiB i Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej Wydziału, powyższe różnice prezentowanych danych wynikały z przyjęcia bez weryfikacji przez pracowników Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej Wydziału, wartości przekazanych przez ZWiK drogą telefoniczną, zaś winny być wykazane dane pozyskane od ZWiK na piśmie w trakcie kontroli.

Ponadto, jak wyjaśnił Kierownik Oddziału Spraw Obronnych i Obrony Cywilnej Wydziału, informacje pozyskiwane od ZWiK nie były weryfikowane ani porównywane z danymi z lat poprzednich, ponieważ dotychczas brak było wątpliwości co do rzetelności przekazywanych danych. Zapowiedział też, że w związku z ustaleniami kontroli, praktyka ta zostanie zmieniona – otrzymane informacje będą porównywane z poprzednimi i analizowane.

(dowód: akta kontroli str. 559-592)

Sporządzone w wyniku kontroli sprostowanie do oceny za 2015 r., zostało doręczone do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 21 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

Jednocześnie NIK wskazuje, że również te dane o liczbie studni awaryjnych nie zostały prawidłowo zweryfikowane.

Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że na dzień 31 grudnia 2015 r. ZWiK dysponował faktycznie 19 studniami awaryjnymi, a jak wynika z dokumentów przekazanych przez ZWiK, jedna ze studni z dniem 1 czerwca 2016 r. została wyłączona z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 997-1023, 1059)

Ocena częściowa

Wprawdzie Miasto Łódź posiadało opracowane i zatwierdzone plany zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, tym niemniej, dokumentacja ta nie określała szczegółowo zagrożeń w zakresie zapewnienia ciągłości dostaw wody, z uwagi na przyjęty, niski stopień ryzyka wystąpienia takiej sytuacji.

Prezydent Miasta Łodzi nie dysponował kompletnymi i prawidłowo zweryfikowanymi informacjami o potencjale ZWiK. W celu realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej i sprawozdawczości, Miasto posługiwało się dokumentem „Zasady zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych”, stanowiącym załącznik do nieaktualnego Planu obrony cywilnej miasta Łodzi z 2003 r. Dokument ten był niekompletny, niespójny i w dużej części nieaktualny. Co prawda w 2010 r. Prezydent zlecił Prezesowi ZWiK opracowanie nowej dokumentacji w tym zakresie, jednak realizacja tego zadania nie została wyegzekwowana. Ponadto, do chwili obecnej Urząd nie podjął skutecznych działań na rzecz opracowania przez ZWiK (jako operatora infrastruktury krytycznej) planu ochrony tej infrastruktury.

II. Przygotowanie Urzędu do realizacji planów kryzysowych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Jak podano w pkt 1.1.1. niniejszego wystąpienia, należące do Miasta Łodzi systemy zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zostały przekazane⁵⁰ we władanie ŁSI sp. z o.o., następnie poddzierżawione przez ŁSI do ZWiK, na podstawie umowy z dnia 6 lutego 2006 r. ŁSI została również zobowiązana do przeprowadzania inwentaryzacji dzierżawionego mienia.

⁵⁰ w formie aportu oraz umowy dzierżawy z dnia 6 lutego 2006 r., wraz z aneksami,

Wyniki przeprowadzonej w 2015 r. inwentaryzacji majątku w części wydierżawianej od Miasta, ŁSI przekazała do WGK przy piśmie z 16 grudnia 2016 r.

Utrzymanie i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania powierzonych urządzeń wodociągowych, w tym dokonywanie bieżącej konserwacji i remontów oraz usuwanie awarii i likwidacja ich skutków, zgodnie z treścią Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz umowy poddzierżawy⁵¹, należało do zadań ZWiK.

Dodatkowo, na mocy zarządzenia nr 4150/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 8 kwietnia 2010 r., prezes ZWiK został zobowiązany do nadzorowania i koordynowania przygotowań i realizacji zadań wynikających z obowiązku funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych na terenie Miasta Łodzi.

W latach 2015-2016, ani ZWiK, ani ŁSI nie otrzymywały środków finansowych zabezpieczonych w rezerwie celowej na zarządzanie kryzysowe w budżecie Miasta Łodzi, w związku z zapewnieniem właściwego funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 63-87, 104-106, 204-244, 706-977, 1115-1144)

Zadania, zaplanowane do realizacji przez Prezydenta Miasta Łodzi na lata 2015-2016, określone w Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Miasta, wskazane zostały w pkt 1.1.4. niniejszego wystąpienia. Obejmowały w szczególności nadzorowanie poprawności funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrywania w wodę.

W ramach ich realizacji, odpowiedzialny za całoroczną realizację działań w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, WZKiB, m.in.:

- prowadził odprawy i szkolenia w zakresie realizacji zadań obronnych obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego,
- pozyskiwał dane do rocznych ocen stanu przygotowania obrony cywilnej Miasta,
- prowadził konsultacje z osobami odpowiedzialnymi za realizację zadań obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w ZWiK w zakresie dokumentacji.

Ponadto, jak zapowiedział Dyrektor WZKiB, w wyniku nowelizacji zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 8 kwietnia 2010 r.⁵², zostaną uregulowane forma i terminy nadzoru nad ZWiK. Zakończenie legislacji planowane jest najpóźniej z końcem lutego 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 93-101, 1115-1125, 1145-1155)

Zgodnie z treścią wyjaśnień Prezydenta Miasta Łodzi, określony w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁵³, obowiązek sprawowania nadzoru nad właściwym funkcjonowaniem publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, Prezydent Miasta Łodzi sprawował poprzez powołanego w 2010 r. miejskiego koordynatora do nadzoru przygotowań publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę do funkcjonowania w warunkach specjalnych (prezesa ZWiK).

(dowód: akta kontroli str. 1115-1125)

2.2. Na wypadek braku możliwości dostawy wody siecią wodociagową, Miasto zapewniło alternatywne źródła jej dostawy w postaci studni awaryjnych oraz studni publicznych⁵⁴. Na dzień 30 września 2016 r. czynnych było 18 studni awaryjnych⁵⁵

⁵¹ § 8 umowy z dnia 6 lutego 2006 r., na mocy której ŁSI Sp. z o.o. poddzierżawiła ZWiK systemy zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w celu świadczenia usług zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Miasta w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków,

⁵² jak w przypisie nr 2,

⁵³ wytyczne z dnia 10 października 2014 r. w sprawie działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r. oraz z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 r.,

⁵⁴ ustaleń dokonano w oparciu o niepełne dane w zakresie zapotrzebowania na wodę, tj. które obliczone zostały wyłącznie na podstawie liczby mieszkańców Miasta, bez uwzględnienia pozostałych potrzeb (danymi o pełnym zapotrzebowaniu na wodę nie dysponowało ani przedsiębiorstwo wodociągowe, ani Miasto),

(w tym cztery hydroforowe i osiem funkcjonujących poza terenem administracyjnym Miasta Łodzi, w ramach ujęcia w Rokicinach⁵⁶) oraz 220 studni publicznych⁵⁷, o łącznej wydajności 66.621 m³/dobę.

Studnie te były w dyspozycji ZWiK i zapewniały odpowiednio:

- 629% pokrycia niezbędnego i 1.258% pokrycia minimalnego zapotrzebowania na wodę na wypadek braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową,
- 298% pokrycia niezbędnego i 596% pokrycia minimalnego zapotrzebowania na wodę na wypadek braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową oraz jednoczesnego braku energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 198-199, 981-991, 997-1059)

W okresie od 2002 r. do 30 września 2016 r. wyłączonych z eksploatacji w celu likwidacji lub zlikwidowanych zostało 15 studni awaryjnych (wcześniej, w latach 1998-2000 zlikwidowano trzy studnie) oraz 46 studni publicznych (z czego sześć w 2016 r., trzy w 2015 i 37 w okresie wcześniejszym).

Dodatkowo, z uwagi na brak agregatu, pięć studni nie stanowi obecnie ujęcia awaryjnego.

(dowód: akta kontroli str. 997-1023)

W ocenie stanu przygotowań Obrony Cywilnej Miasta Łodzi za 2015 r. nie wykazano potrzeb w zakresie budowy studni awaryjnych.

Jak wyjaśniła Prezydent Miasta Łodzi, w związku z brakiem zgłoszeń przez Prezesa ZWiK budowy studni awaryjnych przyjęto, że potrzeby Miasta Łodzi w tym zakresie zostały zaspokojone.

(dowód: akta kontroli str. 561-574, 1115-1125)

2.3. Zarówno Miasto, jak i ZWiK nie dysponowały innymi, poza istniejącymi studniami awaryjnymi i zbiornikami wody pitnej, możliwościami awaryjnego zabezpieczenia dostaw wody na wypadek braku możliwości jej dostaw siecią wodociagową.

(dowód: akta kontroli str. 198, 981-991, 1061)

Jak wyjaśniła Prezydent Miasta Łodzi, w opinii ZWiK (miejskiego koordynatora do nadzorowania i koordynowania przygotowań i realizacji zadań wynikających z obowiązku funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych), istniejące studnie awaryjne i zbiorniki wody pitnej zabezpieczają awaryjne dostawy wody.

(dowód: akta kontroli str. 1115-1125)

2.4. Miasto nie dysponowało innymi, niż będącymi w gestii ZWiK, zbiornikami wody pitnej.

Wszystkie zbiorniki wody pitnej (11 szt., w tym dwa niewchodzące w skład miejskiej sieci wodociagowej⁵⁸) pozostawały w dyspozycji ZWiK i zapewniały odpowiednio:

- 155 godzin pokrycia niezbędnego i 310 godzin minimalnego pokrycia zapotrzebowania na wodę na terenie Miasta - w przypadku zbiorników wchodzących w skład sieci wodociagowej,
- 27 godzin pokrycia niezbędnego i 54 godzin pokrycia minimalnego zapotrzebowania na wodę na terenie Miasta - w przypadku zbiorników niewchodzących w skład sieci wodociagowej.

⁵⁵ dodatkowo do modernizacji przewidziano studnię nr A-6 Żabieniec (wyłączoną z eksploatacji 1.06.2016 r.), a do rekonstrukcji – studnię Nr 5 na ujęciu Stoki (wyłączoną z eksploatacji w 2013 r.),

⁵⁶ tylko w warunkach, gdy Stacja Wodociagowa w Rokicinach ma ciągłość zasilania w energię elektryczną z sieci,

⁵⁷ w tym pięć zgłoszonych do likwidacji,

⁵⁸ zbiorniki w Rokicinach i Tomaszowie Maz.,

Spośród posiadanych zbiorników, dwa zespoły zbiorników (Stoki i Chojny) były wyszczególnione w treści „Zasad zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi w warunkach specjalnych”.

(dowód: akta kontroli str. 198, 524-529, 981-991, 1060)

Zbiornik w Tomaszowie Mazowieckim znajdował się na gruntach stanowiących własność Miasta Łodzi, a przypadku zbiornika w Rokicinach⁵⁹, na podstawie decyzji komunalizacyjnych z 2008 r., właścicielem gruntów na których znajdowała się infrastruktura wodociągowa (w tym zbiorniki), była Gmina Rokiciny.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1053)

2.5. Spośród 22 agregatów prądotwórczych ujętych na dzień 15 grudnia 2016 r. w ewidencji księgowej wydziałów Urzędu⁶⁰ (w zakresie zadań objętym kontrolą NIK), 15 szt. znajdowało się na stanie WGK, 2 szt. na stanie WZKiB, a 5 zostało wydierżawionych do Grupowej Oczyszczalni Ścieków Spółka z o.o. w Łodzi.

Agregaty WZKiB (o mocy odpowiednio 3,7 kW i 1 kW), z racji parametrów nienadające się do zasilania urządzeń zaopatrujących w wodę, znajdowały się na wyposażeniu magazynu przeciwpowodziowego.

(dowód: akta kontroli str. 990-991, 1063, 1077-1114)

ZWiK dysponował składnikami majątku planowanymi do wykorzystania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, w związku z przekazaniem⁶¹ przez Miasto nadzoru i koordynacji przygotowań oraz realizacji zadań wynikających z obowiązku funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych. Łącznie ZWiK posiadał 16 agregatów prądotwórczych z przeznaczeniem do zapewnienia zaopatrzenia Łodzi w wodę w sytuacji kryzysowej, z czego dwa dzierżawiono od ŁSI.

Agregaty WGK⁶² (15 szt.) zostały przekazane do ZWiK, z czego 14 szt. ZWiK wykorzystywał do zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej, a jeden, z uwagi na niską moc, stanowił rezerwowe źródło energii wyłącznie dla potrzeb własnych Stacji Uzdatniania Wody w Kalinku.

ZWiK corocznie uzgadniał z WGK liczbę i stan przejętych agregatów.

Wykorzystanie tych agregatów zostało przewidziane w Zasadach, stanowiących załącznik do planu OC z 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 104-106, 249-349, 271-302, 524-529, 930, 978-996, 1063-1076)

Posiadane przez ZWiK środki przewozu wody pitnej, umożliwiały rozprowadzenie w ciągu doby 225 m³ wody, przy niezbędnym oraz minimalnym zaopatrzeniu w wodę, odpowiednio w ilości 10.590 m³ i 5.295 m³. Stanowiło to 2,1% pokrycia dobowych potrzeb w zakresie dostaw niezbędnych i 4,2% w zakresie dostaw minimalnych.

Jak wyjaśniła Prezydent Miasta Łodzi, ZWiK nie podejmował żadnych dodatkowych działań związanych z poprawą możliwości awaryjnego zaopatrzenia Miasta w wodę, związanych z wykorzystaniem środków przewozu wody pitnej. Środki przewozu wody pitnej jakimi dysponuje ZWiK są wystarczające do realizacji zapewnienia zastępczego źródła wody w ciągu czterech godzin od wystąpienia awarii i nie przewiduje się działań zmierzających do rozbudowy posiadanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 198, 1115-1125)

Prezydent Miasta Łodzi nie posiadała danych o ilości wody konfekcjonowanej produkowanej w mieście. Jak wyjaśniła Pani Prezydent, Miejskie Centrum Zarządzania

⁵⁹ na podstawie umowy z dnia 21 lutego 2012 r. Miasto Łódź wydierżawiło teren stacji uzdatniania wody głębinowej od Gminy Rokiciny,

⁶⁰ Wydziału Gospodarki Komunalnej oraz Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa,

⁶¹ jak w przypisie 2,

⁶² przekazane nieodpłatnie umową z dnia 27 grudnia 2007 r. przez Wojewodę Łódzkiego z likwidowanych państwowych rezerw mobilizacyjnych,

Kryzysowego posiada potencjalne możliwości uzyskania aktualnych informacji w tym zakresie. W przypadku zaistnienia konieczności wymagającej skorzystania z wody konfekcjonowanej, niezależnie od możliwości skorzystania ze środków z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, możliwe jest uruchomienie decyzją Wojewody Łódzkiego krajowych rezerw strategicznych. Żadne te dodatkowe działania, których celem jest zabezpieczenie wody konfekcjonowanej w sytuacjach kryzysowych nie zostały podjęte.

(dowód: akta kontroli str. 1115-1125)

W „Planie zaopatrzenia miasta w wodę dla terenów posiadających czynną sieć wodociagową”, stanowiącym załącznik II-5 do Zasad (z 2002 r.) wykazano 18 studni awaryjnych planowanych do wybudowania.

Obecnie, jak wynika z wyjaśnień Pani Prezydent, ZWiK nie zgłasza takich potrzeb.

Również w tabeli nr 7 stanowiącej załącznik oceny stanu przygotowań Obrony Cywilnej za 2015 r. nie wykazano potrzeb sprzętowych w zakresie zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej oraz sprzętu żywnościowego.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 524-529, 561-574, 1115-1125)

2.6. Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi nie posiadał danych odnoszących się do zabezpieczenia miasta w awaryjne źródła wody oraz dokumentacji wskazującej na podejmowane działania w celu zapewnienia wystarczającej liczby alternatywnych źródeł wody na wypadek braku możliwości jej dostawy siecią wodociagową. Jak wyjaśniła dyrektor WGK rozbudową miejskiej infrastruktury wodociagowo – kanalizacyjnej zajmuje się spółka celowa tj. ŁSI Sp. z o.o. powołana przez Miasto uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi⁶³. Na podstawie umowy dzierżawy zawartej 6 lutego 2006r. Miasto wydzierżawiło ŁSI składniki majątkowe wchodzące w skład systemów zaopatrzenia w wodę celem ich dalszej poddzierżawy operatorom eksploatacyjnym. Zgodnie z uregulowaniami § 8 tej umowy, ŁSI przejęło obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków w tym zapewnienia wykonywania na własne ryzyko i koszt prac związanych z ich eksploatacją. W szczególności ŁSI zostało zobowiązane do zapewnienia przez operatorów bieżącej konserwacji i remontów, usuwania wszelkich awarii i likwidacji ich skutków. Dyrektor WGK podała także, że eksploatacją miejskiego systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zajmuje się Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., co wynika z udzielonego ZWiK zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 32-56, 200 i 204-244)

Stan zabezpieczenia Miasta na dzień 30 września 2016 r w awaryjne źródła wody (dla zapewnienia niezbędnego i minimalnego zapotrzebowania na wodę mieszkańców Łodzi), na podstawie danych przedłożonych przez ZWiK., przedstawiono w pkt 2.2 i 2.5 niniejszego wystąpienia.

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/dobę, praktyki podstawowej higieny 2-6 litr/dobę, gotowanie żywności 3-6 litr/dobę.

Z przedstawionych przez ZWiK danych wynika, że przedsiębiorstwo w pełni zabezpieczyło Miasto w awaryjne źródła wody na wypadek braku możliwości jej dostawy siecią wodociagową⁶⁴.

⁶³ jak w przypisie 5,

⁶⁴ ustaleń dokonano w oparciu o niepełne dane w zakresie zapotrzebowania na wodę, tj. które obliczone zostały wyłącznie na podstawie liczby mieszkańców Miasta, bez uwzględnienia pozostałych potrzeb

WGK Urzędu nie realizował zadań związanych z monitoringiem kontrolnym (przeglądowym), zawierającym ocenę bezpieczeństwa alternatywnych źródeł wody. Jak wyjaśniła kierownik Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej w WGK UMŁ wszystkie usługi wymienione w zezwoleniu i w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ZWiK wykonuje na własny rachunek i odpowiedzialność, a Miasto nie przekazywało z tego tytułu odrębnych środków finansowych. Wskazała także, że stosownie do zawartych i przywołanych wcześniej umów zawartych, pomiędzy Miastem a ŁSI oraz pomiędzy ŁSI i ZWiK, Miasto pokrywa jedynie koszty zużycia wody ze studni publicznych i źródeł ulicznych. Studnie publiczne jako alternatywne źródło wody stanowią natomiast własność ŁSI.

(dowód: akta kontroli str. 36-48, 49-56, 63-87 oraz 201-203)

2.7. W § 37 regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przyjęto, że przerwy w dostawie wody mogą mieć miejsce w przypadku planowanych prac konserwacyjno-remontowych lub awarii. W przypadku przerwy, spowodowanej pracami konserwacyjno-remontowymi przekraczającej 12 godzin lub awarii urządzeń eksploatowanych przez przedsiębiorstwo, ZWiK zobowiązany był do zorganizowania nieodpłatnego, zastępczego punktu poboru wody. Przyjęte zapisy regulaminu (§ 40) stanowiły, że w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej lub zanieczyszczenia wody ZWiK miał prawo wprowadzenia ograniczenia ilości dostarczanej wody, po zawiadomieniu odbiorców usług o tych ograniczeniach. Nie zwalniało to jednak Spółki z obowiązku zastosowania wszelkich dostępnych sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości dla odbiorców.

W 2015 r. usunięto 674, a w I półroczu 2016 r. - 402 awarie wodociągowe, z których odpowiednio 509 i 285 stanowiły awarie powodujące wyłączenie dopływu wody do odbiorców. W informacjach przekazywanych do WGK przedsiębiorstwo podało, że w przypadkach tych, każdorazowo zapewniono zastępcze źródła wody tj. beczkowóz, stojak hydrantowy z zaworem czerpalnym, a dla najważniejszych odbiorców, prowizoryczne zewnętrzne połączenie wodociągowe. Średni czas usuwania awarii – liczony od chwili wyłączenia wodociągu do włączenia dopływu wody - wynosił 6 godzin 27 minut w 2015 r. i 6 godzin 53 minuty w I półroczu 2016 r. Przekroczenie ustalonych limitów czasu usuwania awarii odnotowano odpowiednio w 18 i 10 przypadkach. Uzasadniając przekroczenia tych limitów wskazywano m.in. na trudne warunki techniczne usuwania awarii np. awarie pod jezdniami i torami MPK, kolizje z drzewami rosnącymi nad wodociągiem, przepływ wody przez kanał telefoniczny i c.o., brak zgody indywidualnych odbiorców na usuwanie awarii w godzinach nocnych.

(dowód: akta kontroli str. 63-87, 109-117 i 150-158)

2.8. Urząd Miasta Łodzi nie posiadał danych i dokumentacji odnoszących się do form i sposobów ochrony studni awaryjnych. Stosownie do zapisów ujętych w pkt 1.2. zezwolenia udzielonego ZWiK na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, działalność gospodarcza tego przedsiębiorstwa polegała również na zapewnieniu ochrony ujęć i stacji uzdatniania wody.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 36-48 i 200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przekazanie przez Urząd do ZWiK agregatów prądotwórczych, otrzymanych od Wojewody Łódzkiego z likwidowanych państwowych rezerw mobilizacyjnych (15 szt.),

(danymi o pełnym zapotrzebowaniu na wodę nie dysponowało ani przedsiębiorstwo wodociągowe, ani Miasto),

nastąpiło bez zawarcia w tym zakresie stosownej umowy. Jedynym potwierdzeniem ich przejęcia 21 maja 2008 r. przez ZWiK było pokwitowanie na dowodzie OT⁶⁵.

W treści złożonych wyjaśnień, Dyrektor WGK potwierdziła fakt bezumownego przekazania agregatów i zapowiedziała podjęcie działań zmierzających do uregulowania zasad korzystania z nich przez ZWiK.

(dowód: akta kontroli str. 1064-1073)

Ocena częściowa

Miasto zapewniło⁶⁶ alternatywne źródła w postaci studni awaryjnych oraz studni publicznych, na wypadek braku możliwości dostawy wody siecią wodociagową, jak też dysponowało możliwością pobierania wody pitnej ze zbiorników. Tym niemniej, w wyniku przekazania do ZWiK wszystkich obowiązków w zakresie nadzoru i koordynacji przygotowań oraz realizacji zadań dotyczących funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, bez jednoczesnego określenia formy nadzoru, Miasto Łódź pozbawiło się możliwości wpływu na rzetelność i terminowość realizacji przez Spółkę zadań określonych w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Kontrola wykazała ponadto, że agregaty prądotwórcze (15 szt.), pochodzące ze zlikwidowanych państwowych rezerw mobilizacyjnych, przekazane zostały przez Urząd do ZWiK, bez zawarcia w tym zakresie stosownej umowy.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁶⁷, wnosi o:

1. Realizację zapowiedzianych działań na rzecz opracowania dokumentacji dotyczącej zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach kryzysowych.
2. Dokonanie weryfikacji stanu przygotowań do zapewnienia zaopatrzenia w wodę Miasta Łodzi na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej.
3. Opracowanie planu ochrony infrastruktury krytycznej w zakresie zaopatrzenia w wodę.
4. Zapewnienie sprawności technicznej agregatów prądotwórczych.

⁶⁵ OT nr MM-ST-5/Z/2008 z dnia 21 maja 2008 r.,

⁶⁶ ustaleń dokonano w oparciu o niepełne dane w zakresie zapotrzebowania na wodę, tj. obliczonego wyłącznie na podstawie liczby mieszkańców Miasta, bez uwzględnienia pozostałych potrzeb (danymi o pełnym zapotrzebowaniu na wodę nie dysponowało ani przedsiębiorstwo wodociagowe, ani Miasto),

⁶⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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 dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

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 wykorzystania uwag i wykonaniu 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.

Łódź, dnia 3 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy
Henryk Kominiak
Doradca ekonomiczny



podpis

Agnieszka Tomalska
Gł. specjalista k.p.



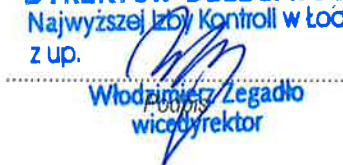
podpis

Zbigniew Łabęcki
Gł. specjalista k.p.



podpis

Dyrektor
Przemysław Szewczyk
DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.



Włodzisław Legadło
wicedyrektor

