



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.021.02.2016
P/16/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/068 – Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , 1. Marek Zyskowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/96/2016 z dnia 20 października 2016 r. 2. Adam Markiewicz – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/97/2016 z dnia 20 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, kod pocztowy 90-926 Łódź, nr statystyczny 470754976, zwany w dalszej części niniejszego wystąpienia „ŁUW” lub „Urząd”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewodą Łódzkim jest od dnia 9 grudnia 2015 r. Zbigniew Rau. Poprzednio t.j. w okresie od dnia 29 listopada 2007 r. do dnia 8 grudnia 2015 r. Wojewodą Łódzkim była Jolanta Chelmińska. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowych Wojewoda Łódzki realizował zadania polegające na koordynacji i nadzorze w tym obszarze, bowiem bezpośrednie przygotowanie do realizacji tych zadań należało do zadań własnych gmin².

Na terenie Województwa Łódzkiego wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r. funkcjonowało odpowiednio: 637 i 685 wodociągów, a procent ludności objętej zasięgiem wodociągów wynosił 97%. Zwiększyła się ilość wodociągów wyposażonych w zespoły prądotwórcze ze 175 do 349, spadła natomiast liczba studni awaryjnych ze 603 do 263 szt.

Wprawdzie Województwo Łódzkie posiadało opracowane i zatwierdzone plany zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, tym niemniej, dokumentacja ta nie określała szczegółowo zagrożeń w zakresie zapewnienia ciągłości dostaw wody.

Wojewoda, jako Szef Obrony Cywilnej Województwa miał ograniczone możliwości działania, gdyż nie miał podstaw prawnych do egzekwowania zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, jak również do ich finansowania. Przepisy, które to sankcjonowały zostały uchylone, a nowych nie wydano. Dane liczbowe wymiarujące stan przygotowań aglomeracji miejskich do dostarczania ludności w sytuacjach

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według ww. skali, nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

kryzysowych były gromadzone na podstawie sprawozdań jednostek samorządowych bez praktycznej możliwości ich sprawdzenia. Stan prawny uniemożliwiał również Wojewodzie na zawieranie umów z posiadaczami sprzętu przydatnego do działań w warunkach kryzysowych, na co nie zostały wydzielone środki finansowe.

NIK wskazuje, że zatwierdzony w czerwcu 2015 r. Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego został opracowany z ponadrocznym opóźnieniem w stosunku do wymogów określonych przepisem art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³.

Wojewoda terminowo przesłał Szefowi Obrony Cywilnej Kraju ocenę stanu przygotowań Obrony Cywilnej w województwie za lata 2014-2015, tym niemniej nie obrazowały one stopnia przygotowania obrony cywilnej w województwie w zakresie dotyczącym zapewnienia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych z uwagi na zawarte w nich niepełne i szacunkowe dane.

W ocenie NIK prawidłowo prowadzono ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa (art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁴).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dysponowanie przez Wojewodę aktualnymi planami reagowania na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób wpłynąć na stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców dużych aglomeracji miejskich?

1.1. Ustanowienie przez Wojewodę regulacji pozwalających na zaplanowanie działań gwarantujących zabezpieczenie ludności w wodę w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej

Opis stanu faktycznego

1. Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego (WPZK) sporządzony został w dniu 27 marca 2015 r. na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. c ww. ustawy został przedłożony Ministrowi Administracji i Cyfryzacji do zatwierdzenia. Akceptacja dokumentu nastąpiła 1 czerwca 2015 roku, po czym dokument został zwrócony do ŁUW.

Powyższy dokument określa zasady udziału administracji publicznej w zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli, reagowaniu w przypadku wystąpienia oraz usuwaniu ich skutków. Stanowi materiał pomocniczy dla członków wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego do planowania i realizacji przedsięwzięć niezbędnych w sytuacjach kryzysowych, a także ułatwia opracowanie propozycji do decyzji dla szefa zespołu zarządzania kryzysowego. Umożliwia pełne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz skoordynowanie działań pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysem.

(dowód: akta kontroli str. 8-18, 38-39, 45)

Poprzedni obowiązujący i zaktualizowany wojewódzki plan zarządzania kryzysowego został przedłożony Ministrowi Spraw Wewnętrznych do zatwierdzenia w dniu 9 sierpnia 2011 r. Akceptacja dokumentu nastąpiła 23 lutego 2012 r., po czym dokument został zwrócony do ŁUW w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 21-28)

³Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm., zwana dalej ustawą o zarządzaniu kryzysowym.

⁴Dz. U. z 2014 r. poz. 1099 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie osób i mienia,

338

2. Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a i ust. 6 pkt 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Wojewoda Łódzki pismem nr ZK-I.6330.6.2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. wydał starostom i prezydentom miast na prawach powiatu zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Zalecenia te zawierały informacje o elementach z jakich powinny składać się powiatowe plany zarządzania kryzysowego. Wśród nich wojewoda wymienił w szczególności procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej (IK), opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu. Zalecenie zobowiązuje powiaty na terenie których znajdują się obiekty infrastruktury krytycznej, określone w „Wykazie obiektów, instalacji i systemów infrastruktury krytycznej” wydanym przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, do zamieszczenia informacji o opracowaniu przez właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej – planów ochrony infrastruktury krytycznej. Zalecenia zobowiązują także do podania informacji odnośnie danych osób wyznaczonych przez odpowiedzialnych, za utrzymanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK.

(dowód: akta kontroli str. 29-35, 50)

3. W badanym okresie Wojewoda Łódzki nie wydawał własnych wytycznych w sprawie realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w województwie na lata 2015-2016. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK), w ŁUW zastosowano zasadę przesyłania szefom obrony cywilnej powiatów tekstu wytycznych wydanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju jako dokumentu obowiązującego w jednostkach właściwych do realizacji zadań obrony cywilnej w całym kraju. Takie działanie zastosowane zostało w odniesieniu do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 października 2014 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r. i zrealizowane za pismem ZK-IV.644.45.2014 z dnia 24 listopada 2014 r. Analogicznie rozwiązanie to zostało zastosowane w odniesieniu do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 23 listopada 2015 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 r. i zrealizowane za pismem ZK-IV.644.1.2016 z dnia 19 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 36, 50-51)

4. Zgodnie z ww. wytycznymi (pkt 5 ust. 4 wytycznych), celem zapewnienia właściwego poziomu przygotowań obrony cywilnej należało, w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej nadzorować poprawność funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 52-70)

5. W ŁUW w badanym okresie na podstawie § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁵, opracowany został Plan Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego⁶, którym zapisano m.in., że obecnie brak jest regulacji prawnych określających funkcjonowanie i organizację publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę, ze szczególnym uwzględnieniem zasad działania i organizacji służb wodociągowych, określenia układów technologicznych wodociągów, warunków technicznych dostawy

⁵Dz. U. Nr 96, poz. 850, zwane dalej rozporządzeniem RM w sprawie SOCK,

⁶ Wprowadzony Zarządzeniem Nr 80/2014 Wojewody Łódzkiego - Szefa Obrony Cywilnej Województwa z dnia 25 marca 2014 r.,

wody, ustaleń dotyczących zapotrzebowania i jakości wody, zasad łączności dyspozytorskiej zobowiązującej do podejmowania określonych przedsięwzięć zapewniających funkcjonowanie publicznych urządzeń zaopatrzenia ludności w wodę pitną w sytuacjach dostaw niezbędnych do życia oraz zasad i zakresu sporządzania dokumentacji planowych działań zapewnienia funkcjonowania ww. urządzeń. Ponadto na podstawie przepisu § 9 pkt 1 ust 4 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego⁷, sporządzono Wojewódzki Program Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2013-2022 (pozytywnie zaopiniowany przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym zapisano m.in. że w świetle zapisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸, zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy, a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody w sposób ciągły i niezawodny. Zadanie to powinno być finansowane ze środków własnych tych organów.

(dowód: akta kontroli str. 71-78,104-117,328-336)

6. Zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań Obrony Cywilnej w województwach, szefowie obrony cywilnej województw, na podstawie danych otrzymanych od szefów obrony cywilnej powiatów i gmin, w terminie do dnia 20 marca każdego roku, przesyłają SOCK ocenę stanu przygotowań Obrony Cywilnej w województwie za poprzedni rok kalendarzowy. Pismem z dnia 12 stycznia 2016 r. Wojewoda poinformował Starostów i Prezydentów miast na prawach powiatu o konieczności aktualizacji załącznika do ww. wytycznych m.in. w zakresie pkt 9 – „Zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń”, i przekazał nowy wzór tabeli nr 11. Jako ostateczny termin sporządzenia i przesłania do ŁUW oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w powiecie Wojewoda ustalił dzień 22 lutego 2016 r. W piśmie tym nie określono sposobu ustalania liczby brakujących studni awaryjnych w danym powiecie. Jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora WBiZK rzetelność informacji przekazanych w trybie oceny przygotowań powiatu, jest weryfikowana poprzez analizę otrzymanych sprawozdań poprzez porównanie tendencji zmian co do ilości oraz jakości. W przypadkach budzących wątpliwości, prowadzący analizę zwraca się z prośbą o wyjaśnienie. Wojewoda otrzymuje ocenę, która zostaje sporządzona przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. Ocena dotyczy również elementów, które występują na poziomie miasta i gminy. W myśl obecnie obowiązujących przepisów Szef Obrony Cywilnej Województwa może kontrolować jedynie zadania OC realizowane przez powiaty.

(dowód: akta kontroli str. 79-85)

7. Jak podano w pkt 3. Wojewoda Łódzki nie wydawał własnych wytycznych w sprawie realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w województwie na lata 2015-2016 ani innych własnych regulacji w tym zakresie.

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn nieokreślenia przez Wojewodę ww. zasad, wymagań i regulacji dotyczących zabezpieczenia ludności w wodę w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że w myśl przepisu

⁷Dz. U. Nr 152, poz. 1599 ze zm., zwane dalej rozporządzeniem RM z dnia 15 czerwca 2004 r.

⁸tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.,

§ 7 pkt 1 ppkt 3 ustawy. o samorządzie gminnym⁹, sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę należą do zadań własnych gminy. Podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków ma obowiązek współdziałania m.in. z powiatowym inspektorem sanitarnym oraz władzami gminy w celu dostarczenia wody spełniającej określone parametry czystości, a także zapewnienia ciągłości dostaw.

Brak odpowiednich przepisów prawnych w ww. zakresie, niejasności i niemożność realizacji zadań przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa była wielokrotnie zgłaszana do Szefa Obrony Cywilnej Kraju (m.in.: w ocenach stanu przygotowań OC za lata 2014-2015 oraz w Planie Doskonalenia Obrony Cywilnej).

(dowód: akta kontroli str. 36, 44-51)

1.2. Dysponowanie przez Wojewodę aktualną dokumentacją dotyczącą zapewnienia właściwego funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej

Opis stanu faktycznego

8 W latach 2015 – 2016 Wojewoda Łódzki dysponował zatwierdzonym przez Ministra Cyfryzacji i Administracji Wojewódzkim Planem Zarządzania Kryzysowego.

(dowód akta kontroli str. 13-18)

Plan Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego zatwierdzony został przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa – Wojewodę Łódzkiego w dniu 19 marca 2014 r. Opracowano go w celu prowadzenia skutecznych działań mających na celu zapewnienie podstawowych warunków przetrwania ludności w sytuacji wystąpienia symptomów masowego zagrożenia, zarówno w okresie wojny jak również pokoju.

Sporządzenie Planu przebiegało zgodnie z trybem określonym w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Plan został uzgodniony w trybie przewidzianym w ww. wytycznych, a następnie wprowadzony w życie zarządzeniem Nr 80/2014 Wojewody Łódzkiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania planu obrony cywilnej województwa łódzkiego. W dniu 14 stycznia 2015 r. w związku z wejściem do obrotu prawnego na terenie województwa łódzkiego zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Województwa dotyczącego organizacji i funkcjonowania Systemu Wczesnego Ostrzegania oraz Systemu Wykrywania i Alarmowania wprowadzone zostały zmiany do planu w zakresie wynikającym z ww. zarządzenia. W ww. Planie Obrony Cywilnej Województwa nie ujęto charakterystyki zagrożeń w zakresie zapewnienia dostaw wody wraz z oceną ryzyka ich wystąpienia. W treści Planu Obrony Cywilnej Województwa Łódzkiego (str. 262) zawarto stwierdzenie: „Obecnie brak jest regulacji prawnych określających funkcjonowanie i organizację publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę, z szczególnym uwzględnieniem zasad działania i organizacji służb wodociągowych, określenia układów technologicznych wodociągów, warunków technicznych dostawy wody, ustaleń dotyczących zapotrzebowania i jakości wody, zasad łączności dyspozytorskiej zobowiązującej do podejmowania określonych przedsięwzięć zapewniających funkcjonowanie publicznych urządzeń zaopatrzenia ludności w wodę pitną w sytuacjach dostaw niezbędnych do życia oraz zasad i zakresu sporządzania dokumentacji planowych działań zapewnienia funkcjonowania ww. urządzeń”.

(dowód akta kontroli str. 22, 44-45, 71-74, 104-117, 303-327)

⁹ Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. , poz. 446),

Wojewoda Łódzki sporządzał również w badanym okresie raporty częściowe województwa łódzkiego będące częścią raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Raport częściowy województwa łódzkiego w 2014 r. został zaktualizowany na podstawie pisma Dyrektora RCB¹⁰ z dnia 11 lipca 2014 roku i w dniu 30 września 2014 r. (zgodnie z wyznaczonym terminie) został przesłany do adresata.

Raport częściowy województwa łódzkiego w 2016 r. został zaktualizowany na podstawie pisma Dyrektora RCB¹¹ z dnia 4 października 2016 r. i w dniu 9 grudnia 2016 r. (zgodnie z wyznaczonym terminie) został przesłany do adresata.

Obie ww. aktualizacje zostały dokonane w oparciu o powstałą w RCB „Procedurę opracowania raportów częściowych na potrzeby opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” i przekazane do RCB w formie elektronicznej. W omawianych raportach częściowych uwzględniono elementy określone w § 4 rozporządzenia w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹² w zakresie gospodarki wodnej.

(dowód akta kontroli str. 21-22, 89-101)

9. Na podstawie arkusza uzgodnień ustalono, że Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego został uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 8 ww. ustawy WPZK zaopiniowany był pozytywnie na posiedzeniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 26 marca 2015 r.¹³.

(dowód akta kontroli str. 8-12, 16-18)

10. W Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Łódzkiego z 2015 r. nie zdefiniowano odrębnego zagrożenia oraz nie określono procedury reagowania kryzysowego dla sytuacji kryzysowej polegającej na wystąpieniu zakłóceń w dostawach wody pitnej, wymagającego działań koordynacyjnych przez wojewodę, pomimo iż w ww. planie zdefiniowano odrębnie takie zagrożenia jak: 1) wystąpienia ograniczeń w dostawach gazu ziemnego, 2) wystąpienia zakłóceń w dostawach energii elektrycznej czy też 3) wystąpienia zakłóceń w dostawach paliwa.

Należy jednak podkreślić, że w WPZK wyodrębniono charakterystyki i procedury dotyczące zagrożeń, których wystąpienie może skutkować powstaniem bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę, w tym: 1) powódź, 2) pożar, w tym wielkoobszarowe pożary, 3) silne mrozy i opady śniegu, 4) upał lub susza, 5) przekroczenie poziomów substancji niebezpiecznych w powietrzu, 6) zagrożenia epidemiczne lub stan epidemii, 7) skażenie radiacyjne, 8) skażenie chemiczne, 9) zakłócenia bezpieczeństwa publicznego oraz 10) wystąpienie zagrożenia lub zdarzenie terrorystyczne.

W mapach ryzyka następujących zagrożeń nie ujęto możliwości zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę pitną: 1) huragany i silne wiatry, 2) wystąpienie katastrofy budowlanej, 3) wystąpienie choroby zakaźnej zwierząt (epizootie), 4) wystąpienia masowych zachorowań roślin na określonym obszarze (epifitozy), 5) wystąpienia ograniczeń w dostawach gazu ziemnego, 6) wystąpienia zakłóceń w dostawach energii elektrycznej, 7) wystąpienia zakłóceń w dostawach

¹⁰ Pismo nr WP.4162.1.1.2014

¹¹ Pismo nr BP-I.4162.1.1.2016

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. Nr 83, poz. 540)

¹³ Zarządzenie Nr 283/10 Wojewody z dnia 4 października 2010 r. w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

343
paliwa. Zdaniem NIK, ich zaistnienie, w myśl cz. I pkt 1 lit. a) załącznika do zarządzenia nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. ws. wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, mogłoby wymagać podjęcia działań koordynacyjnych przez wojewodę.

(dowód akta kontroli str. 102-103)

11. Jednym z zadań Wojewody wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego (art.14 ust.2 pkt 2 lit. b ww. ustawy). W dniu 1 sierpnia 2014 r. Wojewoda Łódzki wydał zalecenia dotyczące opracowania ww. planów. Według stanu na koniec listopada 2016 r. powiatowe plany zarządzania kryzysowego opracowało i przedłożyło do zatwierdzenia 21 z 24 powiatów województwa łódzkiego. Po analizie formalnej i merytorycznej przedłożonych dokumentów dokonanej w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego ŁUW, plany 17 starostw powiatowych zostały zatwierdzone przez Wojewodę Łódzkiego. Plany czterech powiatów, z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych zawartych w art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz nieuwzględnienie zaleceń Wojewody Łódzkiego zostały zwrócone adresatom do uzupełnienia. Z wyjaśnienia Dyrektora WBiZK wynika, iż mimo pism monitujących obowiązek przedłożenia ww. dokumentów do zatwierdzenia, do dnia 29 listopada 2016 r. trzy starostwa powiatowe nie wywiązały się z ustawowego obowiązku.

(dowód akta kontroli str. 29-35, 45)

12. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. k ustawy o zarządzaniu kryzysowym w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego zamieszczono wykaz IK znajdującej się na terenie województwa łódzkiego zawierający wg stanu na 25 marca 2015 r. 23 pozycje, w tym jedną pozycję w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę.

Dane o obiektach IK Wojewoda uzyskiwał w badanym okresie, od dyrektora RCB, który przekazywał w formie elektronicznej (na płycie CD-R) informacje zawierające wykaz „Obiektów infrastruktury krytycznej na terenie województwa łódzkiego”. Z uwagi na fakt braku akredytacji ABW¹⁴ w zakresie możliwości przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „poufne” w systemach teleinformatycznych na komputerach znajdujących się w kancelarii tajnej, brak było możliwości stwierdzenia, że wykaz IK zamieszczony w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego jest zgodny bądź niezgodny z danymi uzyskanymi przez wojewodę od dyrektora RCB.

(dowód akta kontroli str. 46, 254)

13. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie planów ochrony IK¹⁵ wojewoda winien uzgodnić projekty planów ochrony IK z operatorami IK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę. Wojewoda Łódzki w lipcu 2016 r. wystąpił pismem do ZWiK Sp. z o.o. w Łodzi¹⁶ o przekazanie do ŁUW celem uzgodnienia planu ochrony obiektu znajdującego się w wykazie IK. Pismem z dnia 1 sierpnia Spółka poinformowała ŁUW, że jest w trakcie prac nad ww. planem i po ukończeniu przekaże do Wojewody niezbędne dokumenty. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli ŁUW nie dysponował ww. planem ochrony.

¹⁴ Dotychczasowy termin ważności akredytacji ABW upłynął, trwa procedura uzyskania nowej akredytacji,

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. Nr 83, poz. 542)

¹⁶ Pismo znak ZK-I.6330.6.2016 z dnia 7 lipca 2016 r.

(dowód akta kontroli str. 46,170-171,175-178)

14. Według zapisów w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego Operatorzy IK są w trakcie opracowywania Planów Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Aktualnie do ŁUW wpłynęło sześć planów. Plany Ochrony IK zostały opracowane zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej¹⁷ oraz „Wskazówkami do opracowania planów ochrony infrastruktury krytycznej” opracowanymi przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Wśród operatorów, których plany zostały uzgodnione brak jest planu opracowanego przez ZWiK Spółka. z o.o. w Łodzi.

W Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego zamieszczono informację o sporządzonych planach ochrony IK oraz dane kontaktowe osób wyznaczonych przez właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń IK odpowiedzialnych za utrzymanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK.

(dowód akta kontroli str. 179-180)

15. Podstawą aktualizacji Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego stanowiły wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego sformułowane w zarządzeniu nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r.¹⁸ Mając na względzie wspomniane wytyczne, zamieszczenie w planie zarządzania kryzysowego procedur związanych z ochroną infrastruktury krytycznej może nastąpić po uprzednim opracowaniu przez operatorów infrastruktury krytycznej planów ochrony. Wówczas Wojewoda mógłby definiować zagrożenia uwzględnione w tych planach. Jednakże do czasu zakończenia kontroli operator infrastruktury krytycznej systemu zaopatrzenia w wodę (ZWiK Sp. z o.o.) nie przedstawił do uzgodnienia Wojewodzie Łódzkiemu projektu planu ochrony IK.

(dowód akta kontroli str. 170-171, 175-178)

16. Jak podano w pkt. 3 niniejszego wystąpienia Wojewoda Łódzki nie wydał wytycznych w sprawie realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w województwie na lata 2015-2016. W wyjaśnieniu dotyczącym zadań jakie zostały zrealizowane na terenie województwa Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że w obecnej sytuacji prawnej jest możliwość jedynie częściowego nadzoru i monitoringu kwestii związanych z funkcjonowaniem publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej. Wojewoda realizuje to poprzez: sporządzanie corocznej oceny stanu przygotowań OC na terenie województwa (część opisowa i tabelaryczna), zbieranie danych - baza danych sił i środków w aplikacji ARCUS, aktualizowana przez gminy i powiaty województwa łódzkiego na bieżąco, ponieważ funkcjonowanie publicznych urządzeń zaopatrywania w wodę to zadanie własne gmin. Wojewoda może jedynie występować z prośbą do jednostek samorządu terytorialnego o przekazanie interesujących go informacji (co ma miejsce – najnowsze dodatkowe informacje zbierano w 2016 r.), występować do odpowiednich organów z informacją o braku przepisów wykonawczych w omawianej kwestii, wносить o zakupy sprzętu, który może zostać użyty podczas sytuacji kryzysowej (np. agregaty prądotwórcze). Z uwagi na fakt, że jest to zadanie własne gminy, Szef Obrony Cywilnej Województwa nie ma podstawy prawnej do kontrolowania gminy.

(dowód akta kontroli str. 48-49, 171)

¹⁷ Dz. U. Nr 83, poz. 542

¹⁸ Dz. U. MAiC poz. 36

205

17. Dyrektor WBiZK stwierdził w wyjaśnieniu, że Wojewoda Łódzki jako Szef Obrony Cywilnej Województwa nie ma podstaw prawnych do opracowywania dokumentacji dotyczącej zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej, jak również do ich finansowania. Przepisy, które to sankcjonowały zostały uchylone, a w ich miejsce nie wydano nowych. Uchylono m.in.: zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 września 1995 r. w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrywania w wodę w warunkach specjalnych¹⁹. Natomiast w obecnie obowiązującej ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zbiorowe zaopatrywanie w wodę jest zadaniem własnym gminy (a więc również kwestia dokumentacji). Nie ma również żadnych wytycznych MSWiA ani Szefa Obrony Cywilnej Kraju (Komendanta Głównego PSP) co do szczegółowego sposobu realizacji tego zadania (wymogów technicznych, organizacyjnych, sposobu finansowania, kontroli ani wymaganej dokumentacji).

(dowód akta kontroli str. 36, 51)

18. W badanym okresie Wojewoda otrzymywał od Szefów Obrony Cywilnej Powiatów dane o stanie przygotowań obrony cywilnej. Informacje w tej sprawie spływały do WBiZK ŁUW z pośrednictwem poczty e-mailowej oraz platformy e-PUAP terminowo. Zakres tych danych był zgodny z wytycznymi SOCK w sprawie oceny stanu przygotowań OC w województwach. Informacje przekazywane przez szefów Obrony Cywilnej Powiatów nie zawierały uwag i wniosków w zakresie zaopatrzenia w wodę. Natomiast Wojewoda Łódzki zgłosił do SOCK własne uwagi w tym zakresie (vide pkt.3.7.27).

(dowód akta kontroli str. 49, 81-82)

19. Weryfikacja powyższych danych o stanie przygotowań obrony cywilnej -według wyjaśnienia Dyrektora WBiZK - sprowadzała się do sprawdzenia danych ilościowych w gminach z obszaru powiatu oraz porównywanie z latami ubiegłymi przesłanych danych. W przypadku niejasności zbierano dodatkowe informacje telefonicznie. Ponadto, Wojewoda Łódzki nie dysponował wiedzą co do zasad ustalania przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu potrzeb w zakresie budowy studni awaryjnych. Należy przyjąć, że brak jest jednoznacznych podstaw prawnych i wytycznych w zakresie konieczność dostaw wody dla zakładów przemysłu spożywczego oraz dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych. Brak aktu, który obligował by organ do objęcia przygotowaniami do funkcjonowania w określonych stanach kryzysowych przedsiębiorcy ważnego ze względu na profil produkcji w zakresie pozostającym przedmiotem wyjaśnień. W związku z powyższym jednostki samorządu terytorialnego mają względną autonomię w ustalaniu swoich potrzeb dotyczących dostaw wody.

(dowód akta kontroli str. 81-82)

20. Wojewoda Łódzki - Szef Obrony Cywilnej Województwa oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie za lata 2014-2015 przesłał do Szefa Obrony Cywilnej Kraju odpowiednio: w dniu 19 marca 2015 r. i w dniu 18 marca 2016 r. t.j w terminach wskazanych w Wytycznych SOCK z dnia 10 lipca 2009 r. Oceny sporządzane były na wzorze stanowiącym załącznik do ww. wytycznych i zawierały wszystkie dostępne dane uzyskane z poszczególnych powiatów. W uwagach i wnioskach dotyczących dostaw wody w obu ocenach zapisano, że w obecnym stanie prawnym, nie ma regulacji prawnej normującej na szczeblu wojewódzkim zarówno zasady zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności

¹⁹ Dz. U. Nr 59, poz. 663.

i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych, jak i podstaw prawnych do realizacji zadania określonego w § 3 pkt 10 rozporządzenia w sprawie SOCK, dotyczącego zabezpieczania ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Odpowiednie zabezpieczenie awaryjnego systemu dostarczania wody pitnej w większości przypadków zapewniłoby zaplanowanie i podjęcie czynności przygotowawczych do wykonania studni głębinowych (dla każdej wsi, każdego osiedla), nie wymagających zasilania energią elektryczną z sieci.

(dowód akta kontroli str. 209-223)

21. W wyjaśnieniach dotyczących posiadanych przez Wojewodę informacji o uwarunkowaniach związanych z zaopatrzeniem województwa w wodę na wypadek sytuacji kryzysowej Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że dane w tym zakresie możliwe były do uzyskania na podstawie sporządzanych przez Szefów Obrony Cywilnej powiatów (miast na prawach powiatów) opracowań zatytułowanych „Ocena stanu Obrony Cywilnej w powiecie”. Zbierano również dodatkowe, pisemne dane oraz na bieżąco prowadzona jest baza sił i środków ARCUS²⁰, zawierająca również dane przydatne w sytuacjach kryzysowych związanych z dostawami wody. Danymi o dobowym zapotrzebowaniu na wodę dysponują gminy, jako podmioty zapewniające dostawy wody na swoim terenie. Dla całego województwa konieczne byłoby zsumowanie kolejno wszystkich (prawie 180) jednostek. Wiedza posiadana przez Wojewodę o alternatywnych źródłach wody, a także o zbiorczym zakresie pokrycia minimalnego i niezbędnego zapotrzebowania na wodę zawierała się w zakresie, która wynikała z oceny przygotowań Obrony Cywilnej w danym roku sprawozdawczym. Informacje o siłach i środkach możliwych do wykorzystania w tym zakresie znajdują się również w aktualizowanej na bieżąco bazie ARCUS. Wojewoda nie zawierał porozumień z innymi jednostkami organizacyjnymi dotyczących wzajemnej współpracy w przypadku wystąpienia zakłóceń w dostawach wody. Nie ma podstaw prawnych do podejmowania takich działań, a tym samym ich finansowania.

(dowód akta kontroli str. 226-227)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

- 1) Obowiązujący w okresie objętym kontrolą NIK Plan Zarządzania Kryzysowego Województwa aktualizowany był z opóźnieniem. Plan ten został sporządzony przez Wojewodę w dniu 8 sierpnia 2011 r. i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 23 lutego 2012 r. Następnie został on zmieniony dnia 27 marca 2015 r. i zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w dniu 1 czerwca 2015 r., tzn. po upływie ponad trzech lat. Zadania z zakresu opracowania i aktualizacji tego Planu należą, zgodnie z art. 14 ust. 6 ww. ustawy, należą do komórki urzędu wojewódzkiego właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.
- 2). Dane zawarte w zestawieniu sił i środków (w formie „ARCUS baza danych sił i środków województwa”), będącego częścią aktualnie obowiązującego Planu Zarządzania Kryzysowego Województwa były niekompletne.

²⁰ Wymaganego na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym i na podstawie załącznika do wytycznych do wojewódzkich PZK określonych w zarządzeniu nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 13 grudnia 2013 r. ws. wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (Dz. Urz.MC.2013.36).

Na 69 wykazanych w nim środków transportu wody (obejmujących 40 samochodów cystern i 29 przyczep cystern) w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej w zaopatrzeniu w wodę, tylko w trzech przypadkach (obejmujących 3 samochody cysternę i 2 przyczepy cysterny – 7,2 % zgłoszonych środków) wójtowie zgłosili posiadanie tytułu prawnego (umowa, porozumienie) do dysponowania wykazanym środkiem i tylko w odniesieniu do 7 zgłoszonych środków transportu wody (3 samochody cysterny i 4 przyczepy cysterny – 10,1 % zgłoszonych środków), poinformowali oni Wojewodę o pojemności wodnej tych środków (jednostka pojemności niespójna podawana w m³ lub l). Dane te zostały podane w dodatkowej pozycji jako uwagi, ponieważ w bazie ARCUS nie wyodrębniono pozycji do podawania pojemności wodnej środka transportu wody. Ponadto, na 69 wykazanych środków transportu wody, tylko 40 (22 samochody cysterny i 18 przyczep cystern – 57,9 % zgłoszonych środków) było ujęte w kolumnie dotyczącej możliwości wykorzystania środka transportu w sytuacjach kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 228-248)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Łódzkiego z 2015 r. nie uwzględniono uwag, propozycji i rekomendacji, przedstawionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie dotyczącym zatwierdzenia ww. Planu, tj.: zmiany adresata wniosków o uruchomienie rezerwy celowej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) na Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC), zmiany danych kontaktowych i teleadresowych MSW, MAiC, RCB, uzupełnienia o wzór karty ewakuacji oraz karty ewidencji ewakuowanych osób, grup osób, zwierząt i mienia w części dotyczącej organizacji ewakuacji z obszarów zagrożonych.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, niedysponowanie przez Urząd kompletnymi danymi o łącznej pojemności wodnej środków transportu wody pitnej na terenie województwa, w połączeniu z nieposiadaniem i nieoszacowaniem norm zużycia wody w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz brak wewnętrznych uregulowań świadczy o słabym przygotowaniu Urzędu do koordynacji działań na terenie województwa na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej w zakresie zaopatrzenia w wodę.

2. Przygotowanie Urzędu Wojewódzkiego do realizacji planów kryzysowych

22. Kontrolerom nie przedstawiono wyników przeprowadzonych przez służby Wojewody inwentaryzacji ani innych analiz świadczących o sprawdzeniu właściwego funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej. W wyjaśnieniu dotyczącym sposobu sprawowania nadzoru nad właściwym funkcjonowaniem publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych określonego w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w latach 2015-2016 Dyrektor WBiZK Urzędu stwierdził, że Wojewoda Łódzki jako Szef Obrony Cywilnej Województwa nie ma podstaw prawnych do egzekwowania zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, jak również do ich finansowania. Przepisy, które to sankcjonowały zostały uchylone, a nowych nie wydano. Nie ma również żadnych wytycznych MSWiA ani SOCK (Komendanta Głównego PSP) co do szczegółowego sposobu realizacji tego zadania (wymogów technicznych, organizacyjnych, sposobu finansowania, kontroli itd.). Wielokrotnie ten temat był zgłaszany, m.in. w ocenach

Opis stanu
faktycznego

stanu przygotowań obrony cywilnej i programach doskonalenia obrony cywilnej, ale do dnia dzisiejszego sytuacja nie uległa poprawie.

(dowód akta kontroli str. 36, 51, 171)

23. Na podstawie informacji przedstawionych przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa w ramach oceny stanu przygotowań Obrony Cywilnej w województwie łódzkim na dzień 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r.²¹ ustalono następujące dane odpowiednio:

- liczba ludności w województwie – 2.264.713 i brak danych,
- procent ludności objętej zasięgiem wodociągów – 97% i 97%,
- ilość wodociągów - 637 i 685,
- ilość wodociągów wyposażonych w zespoły prądotwórcze – 175 i 349,
- ilość wodociągów wyposażonych w ujęcia wody podziemnej - 549 i 522,
- ilość wodociągów wyposażonych w zespoły prądotwórcze i w ujęcia wody podziemnej – 191 i 313,
- liczbę studni awaryjnych – 603 i 262,
- procent ludności objętej zasięgiem studni awaryjnych – 50% i 33%,
- liczbę studni awaryjnych wyposażonych w możliwość zasilania z zespołów prądotwórczych – 95 i 107.

Według powyższych informacji w latach 2015-2016 zmniejszeniu uległy potrzeby w zakresie budowy nowych studni awaryjnych ze 108 do 70 szt., a procent ludności województwa nie objętej zasięgiem studni awaryjnych zwiększył się z 50% do 67%. Według wyjaśnienia Dyrektora WBiZK przyczynami zmniejszania się liczby studni awaryjnych jest chęć minimalizacji wydatków ze strony organów odpowiedzialnych za ich utrzymanie w zakresie bieżącej konserwacji i remontów. Wg obecnie istniejącego stanu prawnego beneficjentem tych kosztów powinien być organ administracji samorządowej szczebla gminnego. Wg ustawy regulującej obszar ujęć wody, powinny one podlegać ochronie w zakresie planu ochrony, którego organem sprawującym nadzór jest właściwy Komendant Wojewódzkiej Policji. Same koszty sporządzenia i uzgodnienia właściwego planu są bardzo wysokie. Innym powodem, który powoduje zmniejszenie ilości studni awaryjnych jest znacznie szerszy dostęp do wody dystrybuowanej poprzez wodociągi, których podmiotem zarządzającym są podmioty wykonujące działalność gospodarczą na rzecz zaopatrzenia w wodę.

(dowód akta kontroli str. 209-223, 251)

W wyjaśnieniu dotyczącym działań wojewody mających na celu zabezpieczenie ludności województwa w zakresie dostaw wody (np. w przypadku skażenia wody w sieci wodociągowej) Dyrektor WBiZK stwierdził, że sprowadzają się one w obecnym stanie prawnym do uruchomienia rezerwy celowej na zakup usługi przewozu wody (zakup wody) w znacznych ilościach do rejonów dotkniętych skażeniem ujęć lub wodociągów. Przewidziana jest również możliwość pozyskania z Agencji Rezerw Strategicznych urządzeń umożliwiających działania przywracające.

(dowód akta kontroli str. 251)

W wyjaśnieniu dotyczącym realizacji potrzeb sprzętowych zgłaszanych przez powiatowych szefów obrony cywilnej w zakresie systemów zaopatrzenia w wodę Dyrektor WBiZK stwierdził, ww. sprzęt jest sukcesywnie nabywany, w ramach możliwości finansowych jakie daje budżet na dany rok. Ze względu na bardzo skromne środki finansowe przyznawane na realizację zadań OC nie ma możliwości zakupu wszystkich wskazanych sprzętów, a inne należy rozłożyć w czasie.

²¹ zawartych w tabeli nr 11 stanowiącej załącznik do wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 10 lipca 2009 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań Obrony Cywilnej w województwach,

Wszystkie gminy województwa łódzkiego otrzymują dotację celową na OC, z której mogą dokonywać zakupu niezbędnego sprzętu, który jest im potrzebny. Mogą również występować o doposażenie własnych magazynów sprzętem znajdującym się w Wojewódzkim Magazynie Obrony Cywilnej w Piotrkowie Trybunalskim.

(dowód akta kontroli str. 251-252)

Wojewoda nie weryfikował stosowanych przez podległe organy procedur dotyczących zakłóceń w systemie zaopatrzenia w wodę zaopatrzenia jak również zgłaszanych przez nich potrzeb tłumacząc to brakiem podstaw prawnych do realizacji tego zadania oraz autonomii gmin w tym zakresie, (każda jednostka może zgłaszać inne potrzeby, według własnego uznania). Jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora WBiZK mając jednak na uwadze potrzebę zaspokojenia artykułowanych w ramach Oceny przygotowań Obrony Cywilnej w województwie ze strony jednostek administracji samorządowej potrzeb, Wojewoda Łódzki uwzględnił częściowy ich zakres w trakcie projektowania Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2018 – 2026. Ze względu na brak podstaw prawnych i wytycznych co do realizacji wymienionych zadań (a co za tym idzie do ich finansowania) praktycznie niemożliwe jest podpisywanie umów/porozumień z podmiotami trzecimi. Zazwyczaj są to podmioty prywatne, które żądają odpłatności za gotowość do realizacji zadań zawartych w ww. umowach/porozumieniach.

(dowód akta kontroli str. 252)

W ww. tabelach nr 11 dotyczących stanu zaopatrzenia ludności w wodę zamieszczonych w przedstawionych przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa ocenach stanu przygotowań Obrony Cywilnej w województwie łódzkim na dzień 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r. nie wszystkie rubryki dotyczące poszczególnych powiatów i miast były wypełnione (wpisane było b.d.). W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn tego stanu rzeczy Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że informacje przekazane w trybie oceny przygotowań, są weryfikowane poprzez analizę sprawozdań. Analiza polega na porównaniu tendencji zmian co do ilości oraz jakości. W przypadkach budzących wątpliwości, prowadzący analizę zwraca się z prośbą o wyjaśnienie powodów. Pozostawienie nie wypełnionego elementu formularza oceny przygotowań obrony cywilnej, generalnie świadczy o przypadkach zaistnienia niepotwierdzonych zmian lub tendencji zmian, które nie zostały zakończone lub w przypadkach mających często miejsce w jednostkach samorządowych szczebla gminnego niemożności ustalenia konkretnych danych na wskazany dzień. Powodem takiego stanu, są ograniczone możliwości prowadzenia kontroli oraz zakres tych kontroli. Wojewoda otrzymuje ocenę, która zostaje sporządzona przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. Natomiast zakres oceny dotyczy również elementów, które występują na poziomie miasta i gminy. Z tego tytułu czynności kontrolne nabierały by rozmiaru kontroli kompleksowej w powiecie. W myśl obowiązujących przepisów nie ma możliwości kontrolowania gmin przez Szefa Obrony Cywilnej Województwa, jak również nie ma podstaw prawnych do wymagania realizowania zadań z zakresu zabezpieczenia w wodę w sytuacjach kryzysowych, wobec powyższego dane umieszczone w tabeli należy uznać za szacunkowe (poglądowe).

(dowód akta kontroli str. 170-174)

24. Według stanu na dzień 31 października 2016 r. na terenie województwa łódzkiego znajdowało się 69 cystern (jako samochody i przyczepy) o łącznej pojemności ponad 200.000 litrów. Ww. sprzęt nie jest własnością ŁUW, a należy do takich podmiotów jak: zakłady i przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej,

przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, spółdzielnie mleczarskie, jednostki ochotniczych straży pożarnych zlokalizowanych na terenach poszczególnych gmin. Część gmin nie posiadających własnych zbiorników do przewozu wody pitnej, awaryjne zapewnienie dostaw wody zabezpiecza poprzez podpisywanie porozumień w sprawie wzajemnej pomocy z sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego (np. udostępnianie beczkowozów).

W Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego i Planie Obrony Cywilnej nie podano danych dotyczących ww. cystern.

W wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn tego stanu rzeczy Dyrektor WBiZK stwierdził m.in., że nieujęcie w Planie obrony cywilnej województwa cystern i zbiorników wody przydatnej do spożycia po poddaniu określonym zabiegom termicznym, wynika z faktu, że takie urządzenia pozostają w zarządzie sprawowanym przez jednostki OSP i inne podmioty prywatne. Tym samym pozostają w zakresie kompetencyjnym Wójta, Burmistrza, Prezydenta Miasta. Nie ma obowiązku zamieszczania takich danych w planie OC, decyzję co do umieszczonych w nim danych podejmuje wojewoda. Sprzęt, który nie jest własnością ŁUW nie był ujmowany w planie OC, a jest jedynie wykazywany w bazie sił i środków ARCUS.

(dowód akta kontroli str. 251-253, 278-283,)

ŁUW dysponował łącznie 27 sztuk przenośnych agregatów prądotwórczych o mocy od 2,0 do 10,0 kW, z których dziewięć sztuk znajdowało się w Wojewódzkim Magazynie Obrony Cywilnej w Piotrkowie Trybunalskim, pozostałe przekazano do dyspozycji 14 urzędów gmin i miast i Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi. Powyższy sprzęt ujęto w Planie Obrony Cywilnej zatwierdzonym w marcu 2014 r., a agregaty znajdujące się w Magazynie OC również w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego.

Ponadto na terenie województwa łódzkiego znajdowało się 1.073 przenośnych i stacjonarnych agregatów prądotwórczych będących własnością gmin lub ich jednostek organizacyjnych.

(dowód akta kontroli str. 284-285)

Z wyjaśnienia Dyrektora WBiZK wynika, że Wojewoda nie posiada bezpośredniej wiedzy o ilości wody konfekcjonowanej na terenie województwa łódzkiego. Brak było podstaw prawnych do realizacji przez Wojewodę ww. zadania. Gromadzone dane miały charakter szacunkowy.

(dowód akta kontroli str. 252)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK nie w pełni skuteczny nadzór nad właściwym funkcjonowaniem publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę, niepełna weryfikacja danych podawanych przez poszczególne powiaty w zakresie potrzeb sprzętowych i stosowanych procedur może utrudniać przygotowanie Urzędu do realizacji planu zarządzania kryzysowego na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej w zakresie zaopatrzenia w wodę. Przekazane do Szefa Obrony Cywilnej Kraju Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej w województwie sporządzone według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. i 31 grudnia 2015 r. nie prezentowały rzeczywistego stopnia przygotowania obrony cywilnej w województwie w zakresie dotyczącym zapewnienia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych, ponieważ nie były weryfikowane.

3. Zapewnienie przez Urząd Wojewódzki ochrony obiektów i urządzeń tworzących system zaopatrzenia w wodę

Opis stanu
faktycznego

25. Z uwagi na fakt niewystępowania na terenie województwa łódzkiego obszarów, obiektów i urządzeń tworzących system zaopatrzenia w wodę podlegających obowiązkowej ochronie, a podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych organy te nie przekazały Wojewodzie wykazów, o których mowa w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie osób i mienia.

(dowód akta kontroli str. 36)

26. W związku z brakiem na terenie województwa łódzkiego obszarów, obiektów i urządzeń tworzących system zaopatrzenia w wodę podlegających obowiązkowej ochronie, a podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez wojewodę, Wojewoda nie sporządził wykazów, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o ochronie osób i mienia.

(dowód akta kontroli str. 36)

27. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia Wojewoda prowadził ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie znajdujących się na terenie województwa łódzkiego i podległych innym podmiotom. Ewidencja powyższa posiadała klauzulę „Poufne”.

Zawierała ona wg stanu na 22 listopada 2016 r. ogółem 87 pozycji, w tym 25 pozycji obszarów, obiektów i urządzeń dotyczących systemu zaopatrzenia w wodę, w tym jedną pozycję objętą Wykazem Infrastruktury Krytycznej, który to Wykaz zamieszczony był w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego.

(dowód akta kontroli str. 255)

28. Analizie poddano trzy pozycje wpisane do ewidencji w latach 2013-2016 i dotyczące systemu zaopatrzenia w wodę. Dla wszystkich analizowanych obszarów, obiektów i urządzeń Wojewoda wydał decyzje, o których mowa w art. 5 ust. 6 ustawy o ochronie osób i mienia. Wszystkie decyzje były jawne i dostarczone do adresatów niezwłocznie.

(dowód akta kontroli str. 256-273)

29. Zadanie określone w § 3 pkt 10 rozporządzenia w sprawie SOCK (tj. zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem) Wojewoda realizował poprzez prowadzenie ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie oraz sporządzenie wykazu infrastruktury krytycznej zamieszczonym w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 253)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Wojewody w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzoną ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie znajdujących się na terenie województwa łódzkiego, która spełniała wymogi określone w art. 5 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie osób i mienia.

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 o NIK, wnosi o

1. Dokonanie weryfikacji danych dotyczących zaopatrzenia w wodę w warunkach kryzysowych na terenie województwa łódzkiego,
2. Uzupełnienie brakujących planów ochrony infrastruktury krytycznej.

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 przysługuje Panu Wojewodzie 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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 3 lutego 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontroler
Marek Zyskowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Podpis

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

Włodzisław Zegadło
wicedyrektor

