



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.004.12.2024

**Pan
Jakub Banaszek
Prezydent Miasta Chełm**

ul. Lubelska 65
22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola P/24/071 – Bezpieczeństwo zakładów i urzędzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm, 22-100 Chełm, ul. Lubelska 65 (dalej: Urząd lub UM).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Banaszek – Prezydent Miasta Chełm (dalej: Prezydent Miasta), od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracjach miejskich. 2. Przygotowanie na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urządzeń istotnych dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do 31 maja) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Dariusz Barej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/56/2024 z 20 marca 2024 r. i nr LLU/96/2024 z 8 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-3, 499-500)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd podejmował działania na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla zapewnienia doraźnego zaopatrzenia w wodę w przypadku sytuacji kryzysowej wywołanej klęską żywiołową, aktem terrorystycznym lub wojną. W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano realizację zadań dotyczących obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Obowiązki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i usuwanie ścieków komunalnych Miasto Chełm (dalej: Miasto) powierzyło Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.³ (dalej: MPGK), natomiast zaopatrywanie w energię ciepłą Miejskiemu Przedsiębiorstwu Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.⁴ (dalej: MPEC). Wyznaczone w Urzędzie osoby odpowiedzialne za nadzór i kontakt z MPGK i MPEC, rzetelnie wywiązywały się ze swoich obowiązków. Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego⁵ zawierał charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska związanych z nieuprawnioną ingerencją w infrastrukturę mającą istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, zawierał również procedury postępowania wobec tych zagrożeń.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Spółka wpisana do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem 0000062896 (data rejestracji 20 listopada 2001 r.). Jedynym udziałowcem Spółki jest Miasto Chełm.

⁴ Spółka wpisana do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem 0000047164 (data rejestracji 12 października 2001 r.). Jedynym udziałowcem Spółki jest Miasto Chełm (100% udziałów).

⁵ Zatwierdzony przez Prezydenta Miasta oraz Wojewodę Lubelskiego w dniu 11 grudnia 2023 r., dalej: MPZK.

Przewidywał istotną rolę MPGK w zaopatrzeniu w wodę w warunkach kryzysowych (powódź, awarie przemysłowe, skażenia chemiczne, zdarzenia o charakterze terrorystycznym).

Opracowana przez Koordynatora Miejskiego ds. zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych „Dokumentacja zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych”⁶ zawierała wymagania techniczne i organizacyjne, dotyczące zaopatrzenia w wodę w warunkach wystąpienia klęsk żywiołowych, skażenia i wojny, definiowała również jednostkowe minimalne i niezbędne zapotrzebowanie na wodę.

Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷ utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegająca na nieopracowaniu planów działania w zakresie obrony cywilnej - wieloletniego i rocznych na 2021 r. i 2022 r. nie miała wpływu na bezpieczeństwo publiczne w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków komunalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracjach miejskich.

Opis stanu faktycznego

1.1. Prezydent Miasta określił zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, co umożliwiło podjęcie działań w sytuacjach kryzysowych mających na celu zaopatrzenie Miasta w wodę (w tym odprowadzanie ścieków), energię elektryczną, ciepłą i gazową.

Do zadań Wydziału Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZK)⁹ należało m.in.:

- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń na obszarze miasta,
- opracowanie i aktualizacja Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta oraz uzgadnianie z uczestnikami planowanych działań ratowniczych,
- koordynowanie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody do urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych,
- realizacja zadań związanych z utrzymaniem szachtów studziennych oraz terenów zielonych stref ochrony bezpośredniej terenu studni wraz z pomiarem wydajności studni, położenia zwierciadła wody oraz kontrolą jakości wody w 13 studniach zlokalizowanych na terenie miasta,
- przygotowanie ludności i warunków jej ochrony na wypadek wojny.

Pracą WZK kierował dyrektor Departamentu Spraw Obywatelskich.

Departament Komunalny odpowiadał za współpracę z MPEC i MPGK. Posiadane wykształcenie, doświadczenie zawodowe oraz odbyte szkolenia pozwalały pracownikom WZK należycie wypełniać powierzone zadania.

⁶ Dalej: „Dokumentacja zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych”.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm., dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Określonych w zarządzeniu nr 1150/21 Prezydenta Miasta Chelmu z 2 lipca 2021 r. w sprawie szczegółowych zakresów działania komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Chelmu, zmienionego zarządzeniami nr: 1536/22 z 13 kwietnia 2022 r., 1919/23 z 18 stycznia 2023 r. i 2402/23 z 24 listopada 2023 r.

1.2. W latach 2021-2024 (do 31 maja) zbiorowe zapotrzebowanie w wodę oraz oczyszczanie ścieków komunalnych zapewniało MP GK. Odsetek osób¹⁰ korzystających w poszczególnych latach ze zbiorowego zaopatrzenia w wodę wynosił odpowiednio: 91%, 95%, 97% i 98%, natomiast z oczyszczania ścieków: 89%, 93%, 95% i 97%.

Zbiorowe zaopatrzenie w energię ciepłą w ww. latach zapewniało MPEC, zasilalo w 2021 r. - 997 obiektów, w 2022 r. - 1230, w 2023 r. - 1200, w 2024 r. - 1186 (według stanu na 4 kwietnia 2024 r.).

(akta kontroli str. 70-71)

1.3. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego¹¹ zatwierdzony przez Prezydenta Miasta oraz Wojewodę Lubelskiego (dalej: Wojewoda) w dniu 11 grudnia 2023 r. (dalej: MPZK) zawierał (w części I) opis przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej dotyczącej zagrożenia polegającego na zakłóceniach w systemie energetycznym¹². W celu usunięcia wymienionych zagrożeń, poszczególnym fazom zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy) przypisano zadania dla podmiotów wiodących: Prezydent Miasta i PGE Dystrybucja i podmiotów współpracujących: Komenda Miejska Policji (dalej: KM Policji), Straż Miejska i zarządcy obiektów.

Część funkcjonalna MPZK zawierała Procedurę postępowania w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego, awarii systemów energetycznych (PRK-10). W jej skład wchodziły m.in. następujące standardowe procedury operacyjne (SPO): Działania Policji podczas awarii systemów energetycznych (SPO-10.3), Działania Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego podczas awarii systemów energetycznych (SPO-10.4), Procedura Działania Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego podczas wystąpienia awarii systemów energetycznych (SPO-10.5). W SPO określono podmioty wiodące i współpracujące, podstawy prawne działań, opis realizowanych przedsięwzięć i podmiotów odpowiedzialnych.

Zgodnie z zapisami w pkt 4.4.6 Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK), Prezydent określił w MPZK zadania z zakresu ochrony infrastruktury energetycznej zlokalizowanej na obszarze miasta, określił procedury reagowania na wypadek awarii systemów energetycznych obejmujących ochronę ludności przed skutkami tych awarii. PGE Dystrybucja został określony jako podmiot wiodący i uczestniczący we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego, przewidziano realizację przez ten podmiot zadań we współpracy z Prezydentem, Policją, Strażą Miejską i innymi podmiotami.

Według zapisów MPZK na terenie miasta nie występuje infrastruktura krytyczna w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, co potwierdził w swoich wyjaśnieniach Prezydent Miasta¹³. Urząd nie został formalnie poinformowany przez Wojewodę o obiektach zlokalizowanych na terenie Chelma, ujętych w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

¹⁰ Odsetek osób korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacji odprowadzającej ścieki komunalne obliczono na podstawie liczby mieszkańców zameldowanych w poszczególnych latach w Chelmie oraz liczby mieszkańców korzystających z kanalizacji sanitarnej oraz wodociągowej według zawartych umów z PGKiM Sp. z o.o. Liczba mieszkańców zameldowanych w latach 2021-2024 (4 kwietnia 2024 r.) wynosiła odpowiednio: 59 190; 57 014; 56 127 i 55 925.

¹¹ Zgodnie z zarządzeniem nr 54 Wojewody Lubelskiego z 22 lutego 2023 r.

¹² Według pkt I.1. MPZK, sektor energetyczny oznacza elektrownie, elektrociepłownie oraz sieci przesyłowe.

¹³ Wg pkt III.11. MPZK do Urzędu Miasta nie została przekazana przez Wojewodę informacja o infrastrukturze krytycznej zlokalizowanej na terenie miasta ujętej w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. O tym czy dany obiekt zalicza się do IK decydują szczegółowe kryteria zapisane w niejawnym załączniku do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

(akta kontroli str. 198, 232-234, 262, 340, 406-411, 482)

W budżecie Miasta utworzono rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu Miasta, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W 2021 r. wymieniona rezerwa wyniosła 1 200 000 zł (0,56%), w 2022 r. 1 000 000 zł (0,53%), w 2023 r. 1 000 000 zł (0,53%) i w 2024 r. 1 200 000 zł (0,59%).

(akta kontroli str. 272-291)

1.4. Rada Miasta Chełm uchwaliła¹⁴ Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Miasta Chełm. Regulamin został pozytywnie zaopiniowany przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Lublinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (postanowienie nr LU.RZT.71.65.2021.KW z 8 września 2021 r.) w zakresie określającym sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁵). W § 9 i § 10 Regulaminu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane zostało do informowania odbiorców o wszelkich awariach, utrudnieniach i ograniczeniach związanych z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków, wyznaczeniem zastępczych punktów poboru wody, umieszczania informacji bez zbędnej zwłoki na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty (również telefonicznie, za pomocą faksu i elektronicznych środków przekazu).

(akta kontroli str. 320-337)

Dokumentacja zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych sporządzona została na podstawie zarządzenia nr 17 Wojewody Lubelskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa z 3 lutego 2005 r. w sprawie przygotowań obrony cywilnej w zakresie zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę. Została zatwierdzona przez Prezydenta Miasta w dniu 5 października 2012 r. i zaktualizowana w 2016 r. (w zakresie liczby i umiejscowienia hydrantów), od lutego 2024 r. jest w trakcie aktualizacji. Dokumentacja zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych określała m.in. wymagania techniczno-projektowe dla wodociągów komunalnych i przemysłowych, zbiorników wody czystej, hydrantów, studni awaryjnych, zespołów prądotwórczych¹⁶, zasady łączności dyspozytorskiej. Definiowała jednostkowe zapotrzebowanie na wodę dla ludzi i zwierząt (minimalne, niezbędne), wyznaczała zadania dla służb wodociągowych i Plutonu Ratownictwa Technicznego¹⁷. W nagłych przypadkach grożących ograniczeniem dostaw wody przewidywała powiadomienie Prezydenta Miasta, dyżurnych Służb Wojewody, Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej, dyspozytorów określonych elementów wodociągu MP GK. Procedury reagowania kryzysowego zawarte w MPZK (część funkcjonalna) dotyczące takich zdarzeń jak powódź, awarie przemysłowe, skażenia chemiczne, zdarzenia o charakterze terrorystycznym przewidywały m.in. udział MP GK, a jako główne źródło zaopatrzenia w wodę w sytuacji unieruchomienia wodociągu oraz na terenach nie objętych siecią wodociągową, wskazywały 13 studni awaryjnych.

¹⁴ Uchwała nr XLVII/405/21 Rady Miasta Chełm z dnia 27 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Miasta Chełm.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 757, ze zm.

¹⁶ W tym zasady zasilania elektroenergetycznego wodociągów w warunkach specjalnych przy zasilaniu z sieci zawodowej oraz z własnych źródeł zasilania, także przyłączania zespołu prądotwórczego do rozdzielnic niskiego napięcia głównej lub oddziałowej na terenie zakładu wodociągowego.

¹⁷ Według stanu prawnego do 22 kwietnia 2022 r., po tym dniu nastąpiła utrata mocy obowiązującej ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.), co wiązało się z usunięciem z porządku prawnego funkcji Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

W SPO określono podmioty wiodące i współpracujące, podstawy prawne działań, opis realizowanych przedsięwzięć oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizowanie. Prezydent Miasta wyjaśnił, że Dokumentacja zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych była aktualizowana 30 września 2016 r. w zakresie pkt 21 tabela 8 „Wykaz hydrantów do uruchomienia w warunkach specjalnych” i obecnie jest w trakcie aktualizacji zgodnie z zarządzeniem nr 13/2024 Prezesa Zarządu MPGK z 28 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 72-271, 341-411)

W sprawie konsultacji projektu przepisów dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej Prezydent Miasta wyjaśnił, że Urząd otrzymał z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego pismo z 5 marca 2024 r., w którym jedynie przekazano informację o przygotowywanym projekcie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych użytkowania budowli ochronnych oraz prowadzonych pracach nad projektem ustawy o ochronie ludności. Jednocześnie zwrócono się z prośbą o wstępne, uśrednione koszty wykonania prac remontowych i modernizacyjnych istniejących schronów na terenie miasta.

(akta kontroli str. 412-417)

1.5. Urząd podejmował działania w celu skutecznego zaspokojenia potrzeb wspólnoty w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą oraz gaz, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. MPZK uwzględniał wszystkie moduły zadaniowe wymienione w zarządzeniu nr 118 Wojewody Lubelskiego z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie aktualizacji Planów zarządzania kryzysowego. W pkt I.1. zawierał katalog zagrożeń, ich charakterystykę, ocenę wystąpienia ryzyk oraz mapy ryzyka i zagrożeń zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jako potencjalnie zagrożone przy zdarzeniach o charakterze terrorystycznym przewidziano m.in. obiekty gospodarki wodnej, tj. wodociągi, ujęcia i oczyszczalnie, zbiorniki retencyjne i zapory. Katalog zagrożeń obejmował również zakłócenia w funkcjonowaniu systemu elektroenergetycznego, systemu paliwowego i gazowego. Według procedury reagowania kryzysowego SPO-5.5. zawartej w MPZK w przypadku uszkodzenia urządzeń kanalizacyjnych lub wodociągowych za koordynację działań odpowiedzialny był Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Zaplanowano wprowadzenie ścisłej współpracy ze wszystkimi jednostkami zarządzającymi oczyszczalniami ścieków i składowiskami odpadów w celu uzyskiwania bieżącej informacji o sytuacji na tych obiektach, wyznaczenie zespołów pracowników inspekcji do podjęcia kontroli w przypadkach wymagających ustalenia stanu urządzeń ochrony środowiska lub wystąpienia zagrożenia środowiska.

Plan nie zawierał procedur postępowania na wypadek pogorszenia jakości wody w zakresie parametrów mikrobiologicznych i fizykochemicznych, dostarczanej w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie miasta, zaopatrzenia w ciepło oraz odbioru ścieków z terenu miasta w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że w latach 2021-2024 (do 31 maja) do Urzędu nie wpłynęły informacje z Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Straży Granicznej o zidentyfikowanych zagrożeniach dla funkcjonowania zakładów, urządzeń obiektów mających istotne znaczenie dla funkcjonowania miasta.

Zaopatrzenie w wodę i ciepło zapewniały podległe Miastu spółki komunalne MPEC i MPGK. Ustalono, że MPGK posiadał Wewnętrzną Służbę Ochrony i zastosował środki bezpieczeństwa fizycznego, które:

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

- uniemożliwiały swobodny dostęp osobom nieuprawnionym do stref chronionych,
- nie pozwalały na nieuprawnione, niekontrolowane dostarczenie do chronionych stref przedmiotów, urządzeń, mechanizmów niewiadomego pochodzenia.

Opracowany przez MPGK Plan Ochrony zawierał procedury działania w przypadku wystąpienia nieuprawnionej ingerencji, pracownicy odbyli ćwiczenia w tym zakresie (21 lutego 2023 r.) oraz kursy doszkalające (ostatni 9 lipca 2023 r.).

MPGK było odpowiedzialne m.in. za zaopatrzenie w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych i posiadało umowy z uzbrojoną i umundurowaną grupą interwencyjną oraz podmiotem zapewniającym obsługę systemu zabezpieczeń (alarmy, kamery). Zastosowane na podstawie zawartych umów środki bezpieczeństwa fizycznego uniemożliwiały swobodny dostęp osobom nieuprawnionym do stref chronionych, nie pozwalały również na niekontrolowane dostarczenie do chronionych stref przedmiotów niewiadomego pochodzenia.

(akta kontroli str. 77-97, 310-319)

1.6. Urząd w związku z obowiązkiem zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, stosownie do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz zadaniami wskazanymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w art. 19 ust. 2, zwrócił się do MPGK i MPEC pismami z 14 marca 2024 r. o objęcie szczególnym nadzorem i odpowiednią ochroną obiektów i urządzeń, których zniszczenie może spowodować zagrożenie dla życia i zdrowia.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że Miasto nie występowało do Wojewody o zamieszczenie w ewidencji, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁹ - obszarów, obiektów i urządzeń mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta²⁰.

(akta kontroli str. 276-277, 338-339)

Urząd na polecenie Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego²¹ (pismo ZK-III.6330.1.7.2024 z 5 marca 2024 r.) zaktualizował bazę danych dotyczącą podmiotów realizujących zadania w zakresie infrastruktury newralgicznej. Aktualizacją objęto 11 systemów infrastruktury newralgicznej, w tym dotyczących zaopatrzenia w wodę. W wymienionym piśmie Dyrektor WBiZK LUW nie uwzględnił systemu zaopatrzenia w ciepło i odprowadzania ścieków jako infrastruktury newralgicznej.

(akta kontroli str. 418-447)

1.7. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że zadania związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców Chełm w zakresie zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz zaopatrzenia w energię ciepłą realizują podległe Miastu spółki miejskie: MPGK i MPEC, tym samym Miasto nie identyfikowało problemów i trudności dotyczących obowiązkowej ochrony obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego.

Prezes Zarządu MPEC wyjaśniła, że nie zidentyfikowano problemów i trudności (w tym o charakterze formalno-prawnym), które mają wpływ na obowiązkową ochronę obiektów i urządzeń znajdujących się w Spółce, ważnych dla bezpieczeństwa publicznego. Nie zidentyfikowano również takich problemów, które wynikałyby z luki prawnej w zakresie przepisów dotyczących obrony cywilnej.

Prezes Zarządu MPGK wyjaśnił również, że nie zidentyfikował ww. problemów, a luka prawna w zakresie przepisów dotyczących obrony cywilnej nie ma znaczenia dla funkcjonowania Spółki.

(akta kontroli str. 272-279, 448-451)

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1995, dalej: ustawa o ochronie osób i mienia.

²⁰ W niniejszym wystąpieniu nie odniesiono się do ochrony ujęć wody zarządzanych przez MPGK w gminach: Chełm i Kamień.

²¹ Dalej WBiZK LUW.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano realizację zadań dotyczących obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Wyznaczono osoby odpowiedzialne za nadzór i współpracę z MPKG i MPEC.

Sporządzony MPZK, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zawierał m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, a także sposób postępowania na wypadek sytuacji kryzysowej dotyczącej systemu elektroenergetycznego oraz systemu zaopatrzenia w wodę. Opracowana Dokumentacja zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych inwentaryzowała infrastrukturę miejską odpowiedzialną za zaopatrzenie w wodę w warunkach kryzysowych. Miasto zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym corocznie w latach objętych kontrolą tworzyło obowiązkową rezerwę celową w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu.

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze miasta został pozytywnie zaopiniowany przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Lublinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie określającym sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. Urząd zgodnie z poleceniem Wojewody zaktualizował bazę danych dotyczącą podmiotów realizujących zadania w zakresie infrastruktury newralgicznej. Aktualizacją objęto 11 systemów infrastruktury newralgicznej, w tym system zaopatrzenia w wodę.

OBSZAR

2. Przygotowanie na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urządzeń istotnych dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej

Opis stanu
faktycznego

2.1. Miasto dysponowało urządzeniami i sprzętem do doraźnego zabezpieczenia potrzeb mieszkańców w wodę pitną w warunkach kryzysu. Były to: własne podziemne ujęcia wody, studnie głębinowe, stacja uzdatniania wody, zbiorniki wyrównawcze, podziemna magistrala wodociągowa, studnie awaryjne, hydranty, agregaty prądotwórcze, własne stacje paliw. Jak wynika z Dokumentacji zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych²² Miasto posiadało:

- pierścieniowy układ magistrali wodociągowej zasilanej z trzech własnych ujęć podziemnych „Bariera”, „Trubaków I” i „Trubaków II”. Sieć magistralna położona pod powierzchnią ziemi była naturalnie zabezpieczona przed ingerencją z zewnątrz. W przypadku jej uszkodzenia spadek ciśnienia wody sygnalizowany był na sterowni jednej z przepompowni wody,
- niezależne magistrale wychodzące z ujęć wody podziemnej oraz zasuwy służące do sterowania siecią wodną umożliwiały odpowiednie kierowanie przepływem wody w sieci i utrzymywanie odpowiedniego ciśnienia,
- cztery zbiorniki wyrównawcze wody czystej po 2150 m³ każdy, które mogły być wykorzystane do pokrycia minimalnych potrzeb ludności miasta przez 20 i pół doby²²,
- 13 studni awaryjnych, z czego trzy z nich były uzbrojone, podłączone do sieci

²² Objętość wody czystej w zbiornikach - 8600 m³ czyli 8 600 000 dm³ podzielona przez liczbę mieszkańców zameldowanych w Chełmie (55 925) i pomnożona przez wskaźnik jednostkowego, dobowego, minimalnego zapotrzebowania jednej osoby (7,5 dm³), 8 600 000/(55925*7,5)=20,5.

wodociągowej i energetycznej, gotowe do natychmiastowego uruchomienia (również z agregatu prądotwórczego),

- ponad 800 hydrantów,
- trzy atestowane beczki na przyczepach o pojemności 2m³ każda.

Według wyjaśnień zastępcy Prezydent Miasta, czas uruchomienia poboru wody z hydrantu nie powinien być dłuższy niż 30 minut. Uruchomienie studni awaryjnej (montaż pomp, podłączenie do agregatu prądotwórczego) to okres ok. jednej doby. Dokumentacja zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych zakładała poziom ewakuacji ludności w wysokości 70% (30% pozostaje w mieście), w zależności od skali ewakuacji zapotrzebowanie na wodę ulega zmianie.

Według wyjaśnień Głównego technologa oczyszczalni ścieków, w przypadku awarii (zniszczeniu) głównej przepompowni ścieków, zostaną użyte przewoźne agregaty prądotwórcze (na wyposażeniu oczyszczalni) i pompy (na wyposażeniu Spółki), które przekierują ścieki na nieuszkodzone obiekty oczyszczalni lub w ostateczności do rzeki Uherki.

MPZK zawierał opis przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej dotyczącej zakłóceń w systemie energetycznym (opis w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 341-405, 493-498, 452-455)

W MPZK nie określono procedur w zakresie odprowadzania ścieków w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej. Prezydent Miasta wyjaśnił, że MPZK został uzgodniony ze wszystkimi służbami - (członkami Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego) i na tej podstawie zatwierdzony został przez Prezydenta Miasta, a następnie przez Wojewodę w dniu 11 grudnia 2023 r. Poinformował, że MPGK jest w trakcie opracowywania „Dokumentacji odbioru ścieków i ich unieszkodliwiania z terenu Miasta Chełm w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej”.

(akta kontroli str. 501-519)

2.2. W części III pkt 12 MPZK określono dobowe zapotrzebowanie na wodę w warunkach kryzysowych na jedną osobę:

- ilość wody związana z fizjologią człowieka – 2,5 dm³,
- minimalna ilość wody do celów spożywczych na okres kilku dób – 7,5 dm³/osobę dziennie,
- niezbędna ilość wody do celów spożywczych na okres kilku tygodni – 15 dm³/osobę dziennie.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta liczba mieszkańców Chełma zameldowanych na początku kwietnia 2024 r. wynosiła 55 925. Dobowe zapotrzebowanie na wodę wynosiło 139,8 m³ (fizjologiczne), 419,4 m³ (minimalne) i 838,9 m³ (niezbędne).

Wydajność trzech studni awaryjnych gotowych do użycia wynosiła odpowiednio: 30 m³/h, 52m³/h i 52,8 m³/h. Orientacyjnie godzinna praca tych studni (134,8m³/h) mogła zaopatrzyć w wodę odpowiednio: 96,4% mieszkańców Miasta (zapotrzebowanie fizjologiczne), 32,1% (zaopatrzenie minimalne) i 16,1% (zaopatrzenie niezbędne). Dodatkowo do zaopatrzenia w wodę pitną służyły jeszcze cztery studnie typu abisyńskiego o wydajności ok. 5m³/h, ponad 800 hydrantów zasilanych ze studni awaryjnych i trzy beczki na przyczepach. Zakłady użyteczności publicznej i zakłady przemysłowe posiadały własne zasoby. Na przykład jeden ze szpitali włączony do miejskiej sieci zasilania w wodę dysponował m.in.:

- dwoma studniami głębinowymi o głębokości 121,25 m i 80 m i wydajności pomp 29 m³/h i 66m³/h,
- dwoma zbiornikami wody czystej o łącznej pojemności 600 m³,
- czterema agregatami prądotwórczymi: 400kW, 409 kW, 250 kW i 37 kW.

(akta kontroli str. 72-271, 456-479)

Prezydent Miasta w sprawie przeciwdziałania dezinformacji w sytuacji kryzysowej wymieniał następujące działania:

- informowanie mieszkańców za pośrednictwem megafonów umieszczonych na samochodach Straży Miejskiej oraz na budynku Urzędu,
- dystrybucję wydrukowanych instrukcji, ulotek, plakatów informujących o zagrożeniach i sposobach zapobiegania,
- publikacje informacji o zagrożeniach w mediach społecznościowych, na stronie internetowej Miasta, ogłoszeniach w radiu, prasie i lokalnej telewizji.

Dodał, że wymienione sposoby przeciwdziałania dezinformacji były wykorzystane w praktyce w czasie pandemii Covid-19 w latach 2020-2021.

W sprawie prowadzonych szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, Prezydent Miasta wyjaśnił, że w latach 2021-2024 (do 31 maja) prowadzony był trening nasłuchu radiowego w ramach systemu powszechnego ostrzegania wojsk oraz ludności cywilnej o zagrożeniu uderzeniami z powietrza (zgodnie z harmonogramem) oraz przegląd i weryfikacja procedur z tym związanych, w treningu uczestniczył Urząd i jednostki podległe. W latach 2022-2023 Urząd uczestniczył w wojewódzkim treningu²³ Stałego Dyżuru²⁴, w czasie, którego odbywał się przegląd i weryfikacja procedur właściwego obiegu informacji, zasad organizacyjnych i harmonogramów funkcjonowania Urzędu w czasie kryzysu i wojny. (akta kontroli str. 406-411)

Prezydent Miasta nie sporządził planów rocznych działania w zakresie obrony cywilnej na: 2021 r. i na 2022 r. oraz planu wieloletniego, który obejmowałby wymienione lata, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 480-481)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Urzędzie nie opracowano planów działania w zakresie obrony cywilnej - wieloletniego i rocznych na 2021 r. i 2022 r.

Według § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁵, szefowie obrony cywilnej województw, powiatów, gmin oraz instytucje, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne i społeczne organizacje ratownicze opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej, które podlegają uzgodnieniu z właściwymi dla swojego terenu działania organami obrony cywilnej.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że główną przyczyną braku opracowania przedmiotowych planów w 2021 roku było wystąpienie pandemii Covid-19, nastąpiło przekierowanie innych zadań w tym okresie na pracowników zajmujących się powyższą tematyką oraz braki kadrowe. W 2022 r. główną przyczyną nieopracowania ww. dokumentów był wybuch konfliktu zbrojnego na Ukrainie, który spowodował migrację uchodźców do Polski. Pracownicy zajmujący się ww. zagadnieniem dodatkowo wykonywali zadania związane z organizowaniem pomocy obywatelom Ukrainy oraz jej rozliczaniem. W 2022 r. weszła nowa ustawa o obronie Ojczyzny z dnia 11 marca 2022 r. i tym samym zostały zniesione przepisy prawne dotyczące obrony cywilnej.

²³ W dniach: 30 sierpnia 2022 r., 15-16 listopada 2022 r. i 8-16 maja 2023 r.

²⁴ Na podstawie zarządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie organizacji systemu stałego dyżuru (Dz. U. MR. poz. 9, uchylony z dniem 23 kwietnia 2022 r.), na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm., uchylonej z dniem 23 kwietnia 2022 r.).

²⁵ Dz. U. Nr 96 poz. 850, uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany na wypadek zdarzeń skutkujących uszkodzeniem obiektów i urządzeń istotnych dla funkcjonowania Miasta. MPZK zawierał procedury, które określały sposób działania w sytuacjach kryzysowych, a w Dokumentacji zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych oraz w MPZK określono dobowe zapotrzebowanie na wodę w warunkach jej ograniczenia w przeliczeniu na jedną osobę (fizjologiczne, minimalne, niezbędne, wymagane). Pracownicy Urzędu brali udział w szkoleniach, treningach i ćwiczeniach utrzymujących stałą gotowość do reagowania na sytuację kryzysową. Urząd posiadał przetestowane metody skutecznej walki z dezinformacją w przestrzeni publicznej. Nie opracowano jednak planów działania w zakresie obrony cywilnej - wieloletniego i rocznych na 2021 r. i na 2022 r.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze zmianą stanu prawnego w zakresie obrony cywilnej Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Lublin, dnia 15 lipca 2024 r.

Kontroler:

Dariusz Barej
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/