



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.4.10.2024

**Pan
Rafał Zwolak
Prezydent
Miasta Zamość**

ul. Rynek Wielki 13
22-400 Zamość

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/071 – Bezpieczeństwo zakładów, obiektów i urządzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zamość (dalej: UM lub Urząd), 22-400 Zamość, ul. Rynek Wielki 13.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Zwolak, Prezydent Miasta Zamość od 6 maja 2024 r. (dalej: Prezydent). Poprzednio tj. od 21 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r. Prezydentem Miasta był Andrzej Wnuk.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urzędzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracjach miejskich. 2. Przygotowanie na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urzędzeń 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
Kontrolerzy	1. Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/63/2024 z 2 kwietnia 2024 r. 2. Joanna Jabłońska-Chyła inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/85/2024 z 3 czerwca 2024 r. (akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Zamość (dalej: Miasto) w okresie objętym kontrolą podejmowało działania organizacyjne na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urzędzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracji miejskiej. Prezydent zapewnił odpowiednie warunki do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym również związanych z zaopatrzeniem w wodę, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków, poprzez wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Urzędu merytorycznych wydziałów. Pracujący w nich urzędnicy posiadali niezbędne kwalifikacje do zajmowania się zadaniami im powierzonymi. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Zamość³ zawierał wymagane przepisami zapisy dotyczące m.in. sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. W Urzędzie opracowano dodatkowe, poza Miejskim Planem Zarządzania Kryzysowego⁴, plany reagowania na wypadek wystąpienia zakłóceń w zakresie: zaopatrzenia mieszkańców w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,

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 Stanowiący załącznik do uchwały nr VII/89/2019.

⁴ Dalej: MPZK lub Plan.

zaopatrzenia w energię ciepłą w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej. Miasto określiło minimalne dzienne zaopatrzenie w wodę dla jednej osoby. Urząd przygotował także procedury, zawarte m.in. w MPZK, dotyczące informowania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniach i sytuacjach kryzysowych.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na tym, że opracowany w 2011 r. MPZK był aktualizowany tylko raz w 2015 r., natomiast zgodnie z ustawą z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵ powinien być aktualizowany co najmniej raz na dwa lata.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie miasta realizacja zadań z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych została powierzona Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zamościu⁷, na podstawie zezwolenia Zarządu Miasta z 30 lipca 2002 r.⁸, w którym zobowiązano Przedsiębiorstwo do spełnienia wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w tym wymagań bakteriologicznych, fizykochemicznych i organoleptycznych. W pozwoleniu określono również obowiązki Spółki w przypadku zaistnienia przerw w dostawach wody na skutek siły wyższej, a także zdarzeń nagłych tj. niezwłoczne poinformowanie o zaistniałej sytuacji odbiorców, uruchomienie zastępczych punktów poboru wody i opublikowanie informacji o ich usytuowaniu oraz niezwłoczne przystąpienie do usuwania skutków awarii lub zdarzeń nagłych.

Zgodnie z kolejnymi wersjami Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu nadzoru nad właściwym utrzymaniem urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz innych spraw wynikających z ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków⁹, zostały przypisane Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska¹⁰. Realizacja zadań wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz nadzór nad właściwym utrzymaniem urządzeń kanalizacyjnych należało do obowiązków wyznaczonego pracownika WGKiOŚ.

PGK realizowało zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pozwolenia udzielonego w drodze decyzji nr GKiOŚ 7033/1/02 z 30 lipca 2002 r., które to zadania wykonywano w sposób ciągły i niezawodny. Według Prezydenta w latach 2021-2024 (do 31 maja) Spółka

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm. (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym).

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej: Spółka, Przedsiębiorstwo lub PGK.

⁸ Decyzja nr GKiOŚ 703/1/02.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 537, ze zm. (dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

¹⁰ Dalej: WGKiOŚ.

realizowała powierzone jej zadania w ścisłej współpracy z Miastem i wywiązywała się z nich w sposób nie budzący zastrzeżeń. Przedkładała do zatwierdzenia wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jej posiadaniu, gdzie wskazywane były planowane inwestycje w zakresie modernizacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności jej funkcjonowania. Nadzór nad utrzymaniem urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych prowadził WGKiOŚ. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta polegał on na analizie przedkładanych do zatwierdzenia wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych będących w posiadaniu PGK oraz do przekazywania Spółce informacji bądź zgłoszeń od mieszkańców oraz innych jednostek dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu urządzeń wodno-kanalizacyjnych.

W strukturze organizacyjnej UM sprawami zarządzania kryzysowego zajmowali się pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego a wcześniej Wydziału Spraw Społecznych i Zarządzania Kryzysowego. Do zakresu działania ww. Wydziału należało m.in.:

- opracowywanie i aktualizacja miejskiego planu zarządzania kryzysowego,
- informowanie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń oraz zarządzonych formach ochrony i postępowania ludności,
- zapewnienie obsługi kancelaryjnej Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹¹,
- zapewnienie warunków służących koordynacji działań w wypadkach zdarzeń kryzysowych,
- zapewnienie funkcjonowania Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego¹².

W poszczególnych wersjach Regulaminu organizacyjnego obowiązujących w latach 2021-2024 (do 31 maja) do zadań wspólnych wydziałów UM należała współpraca z odpowiednim wydziałem do spraw zarządzania kryzysowego.

Do zakresów obowiązków łącznie dwóch pracowników ww. komórek organizacyjnych, w okresie objętym kontrolą należały m.in. realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej. Pracownicy Wydziału Spraw Społecznych i Zarządzania wzięli udział w 2023 r. w Regionalnym Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej zorganizowanym przez Lubelski Urząd Wojewódzki (dalej: LUW).

(akta kontroli str. 37-193)

1.2. Na terenie miasta zadanie z zakresu zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę zostało powierzone PGK, które dostarczało w 2021 r. wodę dla 97,8% mieszkańców Miasta, w 2022 r. dla 98%, a w 2023 i w 2024 r. (do 31 maja) dla 98,1% mieszkańców. Zbiorowe zaopatrzenie w energię ciepłą było wykonywane przez VEOLIA WSCHÓD Sp. z o. o. W latach objętych kontrolą VEOLIA WSCHÓD Sp. z o.o. oszacowała zapotrzebowanie odbiorców zamieszkałych na terenie miasta na moc w następujących ilościach: w 2021 r. – 93,54 MW, w 2022 r. – 92,58 MW, w 2023 r. – 93,52 MW i w 2024 r. – 93,61 MW. Usuwanie i oczyszczanie ścieków było realizowane przez PGK, z którego usług korzystało w 2021 r. 90,9% mieszkańców Miasta, w 2022 r. 94,4%, w 2023 r. i w 2024 r. (do 31 maja) 97,3% mieszkańców.

(akta kontroli str. 194-195)

¹¹ Dalej: MZZK.

¹² Dalej: MCZK.

1.3. W budżecie Miasta na 2021 r. została utworzona rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 1230 tys. zł, podczas gdy minimalna kwota rezerwy stanowiąca 0,5% wydatków Miasta, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu wynosiła 1229,2 tys. zł. Powyższe było zgodne z art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który stanowi, iż w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację tych zadań w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu JST pomniejszonych wskazane powyżej wydatki. W 2022 r. planowana rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego wyniosła 1200 tys. zł, podczas gdy minimalna kwota tej rezerwy wyniosła 1139,2 tys. zł. Przedmiotowa rezerwa celowa w budżecie Miasta na 2023 r. została ustalona w wysokości 1120 tys. zł, przy minimalnej kwocie rezerwy na poziomie 1115,1 tys. zł. Na 2024 r. w budżecie Miasta zaplanowano rezerwę celową na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 1210 tys. zł, przy minimalnej kwocie rezerwy 1206,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 196)

W okresie objętym kontrolą na obszarze miasta obowiązywał MPZK zatwierdzony przez Wojewodę Lubelskiego (dalej: Wojewoda) 10 listopada 2011 r. MPZK zawierał elementy wymagane w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w tym: plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym procedury reagowania kryzysowego oraz załączniki funkcjonalne planu głównego określające m.in. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Plan zawierał charakterystykę zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego i paliwowego oraz zakłóceń w dostarczaniu energii elektrycznej, jak również procedury postępowania w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego i awarii systemów energetycznych. Ponadto w załącznikach funkcjonalnych do MPZK zostały ujęte standardowe procedury operacyjne, w których opisano m.in.:

- działania Komendy Miejskiej Policji w przypadku wystąpienia długotrwałych przerw w dostawach energii elektrycznej i wodociągowych (awaria systemów energetycznych),
- działania Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w przypadku wystąpienia długotrwałych przerw w dostawach energii elektrycznej i wodociągowej,
- działania Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w przypadku wystąpienia długotrwałych przerw w dostawach energii elektrycznej,
- działania MCZK w przypadku wystąpienia awarii systemów wodociągowych i ciepłowniczych.

Wojewoda przekazał Prezydentowi Miasta¹³ Wyciąg z Jednolitego „Wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy” obejmujący infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terenie miasta. Powyższy wykaz został wydany przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i przekazany Wojewodzie w zakresie obiektów, instalacji i systemów znajdujących się na obszarze województwa lubelskiego.

(akta kontroli str. 197-288, 384-385)

¹³ Pismem nr ZK-V.6330.2.Z-216.2013 z 12 września 2013 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, plany zarządzania kryzysowego podlegają aktualizacji co dwa lata. Opracowany w 2011 r. MPZK był aktualizowany tylko raz, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

MPZK zawierał regulacje określone w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁴ dotyczące reagowania na wypadek zniszczenia lub zakłócenia tej infrastruktury i zasady ochrony ludności przed skutkami zakłócenia jej funkcjonowania.

(akta kontroli str. 12-15, 29-30, 289-291)

1.4. Rada Miasta Zamość uchwaliła 25 marca 2019 r. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie miasta Zamość, do którego Wojewoda 24 kwietnia 2019 r. wydał Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr PN-II.4131.169.2019 stwierdzające nieważność uchwały w zakresie kilku zapisów ww. Regulaminu. Następnie Rada Miasta uchwaliła 30 sierpnia 2021 r. kolejny Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków¹⁵, w stosunku, do którego Wojewoda wydał Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr PN-II.4131.267.2021 z 23 września 2021 r. stwierdzające nieważność uchwały w zakresie zapisu § 8 ust. 2 Regulaminu.

W obu obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulaminach określony został minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczanej wody i odprowadzania ścieków. Zobowiązano Przedsiębiorstwo do dostarczania odbiorcy usług wodę w ilości nie mniejszej niż 0,5 m³ na dobę oraz ilości nie mniejszej niż 182,5 m³/rok, a także do odbioru ścieków w analogicznej ilości. PGK zostało również zobowiązane do dostarczania odbiorcy usług wodę o odpowiedniej jakości, jak również do utrzymania ciśnienia w miejscu dostarczania usług nie mniejszej niż 0,1 MPa.

W Rozdziale VIII obu regulaminów określono również sposób postępowania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków¹⁶. Zapisy te zobowiązują PGK do udzielania odbiorcom usług informacji dotyczących występujących zakłóceń zaopatrzenia w wodę i/lub odprowadzania ścieków oraz awarii urządzeń wodociągowych i/lub kanalizacyjnych. Zgodnie z tymi regulacjami Przedsiębiorstwo miało obowiązek poinformowania odbiorców o planowanych przerwach lub ograniczeniach w dostawie wody oraz przewidywanym obniżeniu jej jakości, w sposób zwyczajowo przyjęty z wyprzedzeniem co najmniej 2-dniowym, a w przypadku przerwy w dostawie wody trwającej dłużej niż 12 godzin, do zapewnienia zastępczego punktu poboru wody i poinformowania odbiorców o jego lokalizacji.

(akta kontroli str. 33-36, 300-331)

Miasto w odniesieniu do przedsiębiorstwa realizującego zadania gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb na energię ciepłą nie ustaliło sposobu postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości jej dostaw. Prezydent Miasta wskazał, iż UM nie prowadzi nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorstwa

¹⁴ Uchwała nr 210/2015 Rady Ministrów z 2 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej z uwzględnieniem uchwały nr 61/2016 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

¹⁵ Stanowiący załącznik do uchwały nr XXXV/529/2021.

¹⁶ Zgodnie z art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

świadczącego ww. usługi, tj. przez VEOLIA WSCHÓD Sp. z o.o. Jednostka ta posiada opracowany w 2022 r. Plan wprowadzania ograniczeń w dostawie i poborze ciepła dla Miasta Zamość, który został uzgodniony z Wojewodą.

(akta kontroli str. 21-25, 332-347)

1.5. W MPZK obowiązującym w latach 2021-2024 (do 31 maja) ujęta została charakterystyka zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego w sytuacji przerwy w: zasilaniu w energię, dostawach wody i gazu. Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego w przypadku przerw w dostawie energii i wody zostało określone w MPZK na średnim poziomie, a w przypadku przerw w dostawach gazu na niskim.

(akta kontroli str. 201-205)

W okresie objętych kontrolą odpowiednie służby nie przekazały do UM informacji o zidentyfikowanych zagrożeniach dla działalności zakładów, obiektów i urządzeń mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

W odniesieniu do istniejących na terenie miasta ciepłowni, ujęć wody, wodociągów i oczyszczalni ścieków Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego wskazała, iż potencjalne zdarzenie nieuprawnionej ingerencji w poszczególne składniki infrastruktury wskazanej w art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁷, może spowodować zakłócenia w dostawach wody lub brak możliwości odbioru ścieków.

(akta kontroli str. 348-355)

Prezydent wskazał, iż jako Przewodniczący MZZK cyklicznie zwołuje posiedzenia MZZK, na których omawiane są tematy związane z bezpieczeństwem mieszkańców w danym okresie czasu. Prezydent poinformował również, iż obecni na posiedzeniach MZZK przedstawiciele służb i zakładów mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta, analizują aktualną sytuację bezpieczeństwa oraz możliwość wystąpienia incydentów, mających istotne znaczenie dla zdrowia i życia mieszkańców. Zdaniem Prezydenta, PGK stale monitoruje sytuację w odniesieniu do wystąpienia nieuprawnionej ingerencji w stosunku do zakładu wodociągów i kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków, a UM do tej pory nie otrzymał informacji o zagrożeniu z PGK. Oświadczył, iż w przypadku otrzymania sygnałów o zagrożeniu zostaną przeprowadzone dodatkowe analizy ryzyka.

(akta kontroli str. 12-15)

1.6. Pracownicy UM nie zwracali się do kierowników jednostek zarządzających obszarami, obiektami i urządzeniami, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska o objęcie tych obiektów odpowiednią ochroną. W tej sprawie zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie występowały sytuacje zagrażające infrastrukturze. Miasto nie otrzymywało niepokojących sygnałów oraz informacji, które mogłyby wpłynąć na ciągłość funkcjonowania podmiotów o znaczeniu strategicznym.

Miasto nie występowało do Wojewody o zamieszczenie w ewidencji, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia obszarów, obiektów i urządzeń mających istotne znaczenie dla jego funkcjonowania. Zastępca Prezydenta wyjaśnił,

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1995 (dalej: ustawa o ochronie osób i mienia).

że wynikało to z braku występujących sytuacji, wpływających na bezpieczeństwo infrastruktury ważnej dla funkcjonowania Miasta.

(akta kontroli str. 7-11)

1.7. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Miasto nie zidentyfikowało dotychczas problemów i trudności w związku z obowiązkową ochroną zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego.

(akta kontroli str. 7-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UM w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że opracowany w 2011 r. MPZK był aktualizowany tylko raz w 2015 r., natomiast zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że obecnie zatrudniony pracownik do spraw zarządzania kryzysowego objął stanowisko 1 marca 2023 r. Z poprzednim pracownikiem, który przeszedł na emeryturę kontakt w celu uzyskania informacji odnośnie realizacji zadań objętych kontrolą był utrudniony ze względu na jego stan zdrowia. W związku z zarządzeniem nr 118 Wojewody Lubelskiego z 20 kwietnia 2023 r. w sprawie aktualizacji Powiatowych/Miejskich Planów Zarządzania Kryzysowego w 2023 r. rozpoczęto aktualizację MPZK, następnie plan został przesłany do zatwierdzenia do Wojewody. Po analizie formalnej i merytorycznej przesłanego MPZK dokonanej w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego LUW plan został zwrócony i jest obecnie dostosowywany do uwag przesłanych za pismem z LUW. Poprzedni Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego UM piastujący tę funkcję do 3 kwietnia 2022 r. wyjaśnił, że przyczyną braku aktualizacji tego Planu była m.in. pandemia covid-19 oraz wojna na Ukrainie i przyjmowanie w związku z tym ogromnej liczby uchodźców ze wschodu.

(akta kontroli str. 12-20, 29-30, 197-291)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany organizacyjnie oraz kadrowo na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, w tym również związanej z nieuprawnioną ingerencją w infrastrukturę służącą do zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków. W strukturze Urzędu wyodrębniono wydziały, w których merytorycznie przygotowani pracownicy zajmowali się m.in. sprawami z zakresu: zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej. Przeprowadzono analizy ryzyka wystąpienia nieuprawnionej ingerencji w stosunku do zakładów, obiektów i urządzeń mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta. Obowiązujący Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków zawierał wymagane postanowienia w zakresie postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków. UM Zamość posiadał wiedzę o stanie zabezpieczenia infrastruktury zarządzanej przez PGK. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na tym, że opracowany w 2011 r. MPZK był aktualizowany tylko raz w 2015 r. a powinien być aktualizowany, co najmniej raz na dwa lata, tj. minimum sześciokrotnie.

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

2.1. Miasto posiadało Plan Obrony Cywilnej¹⁸, który zawierał m.in. procedury zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów oraz wody do urządzeń specjalnych i do likwidacji skażeń a także do celów przeciwpożarowych oraz Plan Działania Obrony Cywilnej aktualizowany corocznie do 22 lutego 2022 r., który zawierał opisy reagowania dotyczące m.in.: awarii sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych lub gazowych. Jak wyjaśnił zastępca Prezydenta, zadania odnośnie opracowania planów działania na wypadek wystąpienia zakłóceń w realizacji zadań na rzecz zbiorowych potrzeb w zakresie zapotrzebowania w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej, realizowało PGK. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej Miasto postępuje zgodnie z procedurami określonymi przez PGK oraz zgodnie z zapisami MPZK.

W strukturze organizacyjnej UM żaden wydział nie miał w swoim zakresie przypisanych obowiązków w zakresie nadzoru nad zaopatrzeniem mieszkańców w energię ciepłą. Zadania te realizują prywatne podmioty, nad którymi Miasto nie ma możliwości sprawowania nadzoru, w związku z tym Urząd nie posiadał dokumentu odnośnie zaopatrzenia mieszkańców Miasta w energię ciepłą na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 12-20, 33-36, 386-426)

W Mieście jedynie PGK posiadało jeden beczkowóz przewoźny o pojemności 2,5 m³ wody (innych transporterów wody nie zabezpieczono). Prezydent nie wyjaśnił, w jaki sposób Miasto może zapewnić wystarczającą ilość dostaw wody, która (w razie awarii systemu wodociągowego) pokryje potrzeby niezbędne dla przetrwania ludności, ustalone na poziomie ok. 2,5 dm³ na osobę na dobę¹⁹ (tj. ok. 14 550 dm³)²⁰. W tej sprawie Prezes PGK poinformował, że do zapewnienia dostaw wody, w takim przypadku, posłużą studnie publiczne zlokalizowane na terenie miasta w ilości 40 sztuk. Wydajność studni publicznych jest jednak ograniczona i nie zapewni wyżej wymienionej wartości. Posiadaną cysterną Spółka jest w stanie transportować w ciągu doby do 120 m³ wody zdatnej do spożycia, tj. wartość nieznacznie przekraczającą dwa litry wody na osobę, co łącznie z wodą pozyskaną z wyżej wymienionych studni powinno zapewnić niezbędne minimum.

(akta kontroli str. 26-28)

2.2. W 2018 r. odbyły się ćwiczenia MZZK, którego tematem było sprawdzenie działania oraz współpracy służb, inspekcji, straży i innych podmiotów podczas reagowania na zdarzenia mające wpływ na prawidłowe funkcjonowanie oczyszczalni ścieków PGK podczas sytuacji kryzysowej (podczas wycieku, a następnie pożaru biogazu z instalacji technologicznej). Ćwiczenie poprzedzało posiedzenie MZZK,

¹⁸ Wprowadzony do stosowania zarządzeniem Prezydenta na 9/2013 z 8 stycznia 2013 r.

¹⁹ <https://pacjent.gov.pl/aktualnosc/pij-wiecej-wody>

²⁰ Liczba ludności Zamościa wynosiła ok. 59 tys. osób z tego ok. 98% korzysta z wody dostarczanej przez PGK Sp. z o.o.

podczas którego analizowano kwestie braku dostaw energii elektrycznej do obiektów infrastruktury technicznej Miasta. W latach 2020-2023 ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego nie odbywały się, ze względu na panującą pandemię COVID-19 oraz z powodu wybuchu wojny na terenie Ukrainy i napływu uchodźców. Aktualnie ćwiczenia dotyczące działań podejmowanych w sytuacji kryzysowej zaplanowane zostały na jesień 2024 r.

UM posiadał Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na lata 2012-2027, który zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²¹, był aktualizowany raz na trzy lata.

(akta kontroli str. 12-16, 42-51)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownicy UM opracowali dodatkowe, poza MPZK, plany na wypadek wystąpienia zakłóceń w realizacji zadań na rzecz zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej. Jednak w przypadku wystąpienia poważniejszego kryzysu zapewniono jedynie minimalną ilość wody niezbędną do egzystencji wszystkich mieszkańców Miasta.

IV. Wniosek

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

Wniosek

Dokonywanie systematycznych aktualizacji MPZK.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

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 12 lipca 2024 r.

Kontrolerzy:
Piotr Kwaśniak
Główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Joanna Jabłońska-Chyła
Inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/