



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.022.01.2016
P/16/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 52 00, F +48 61 655 62 01
lpo@rik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/068 – Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/125/2016 z dnia 13 października 2016 r. 2. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/126/2016 z dnia 13 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Hoffmann, Wojewoda Wielkopolski (dalej „Wojewoda”) od dnia 9 grudnia 2015 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 5 - 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Wojewoda, w latach 2015-2016³, dysponował zatwierdzonymi planami reagowania kryzysowego⁴ na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób wpłynąć na bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę mieszkańców dużych aglomeracji miejskich. Plan zarządzania kryzysowego z 2012 r. nie był jednak aktualizowany, a plan z 2015 r. nie został uzgodniony i zaopiniowany przez wszystkie wymagane podmioty. Przekroczono także dozwolony cykl planowania drugiego z nich. Ponadto, w ocenie NIK, Wojewoda nie był w pełni przygotowany do realizacji ww. planów. Nie posiadał bowiem pełnej informacji o uwarunkowaniach zaopatrzenia w wodę województwa na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym informacji o zbiorczym zapotrzebowaniu na wodę i o jej alternatywnych źródłach. Wojewoda dysponował nowoczesną, informatyczną bazą danych o siłach i środkach planowanych do wykorzystania w takich sytuacjach, jednak zakres gromadzonych w niej danych i nieweryfikowanie ich kompletności, nie sprzyjały prawidłowej realizacji ww. zadań.

Ponadto Wojewoda, jako organ wykonujący i koordynujący zadania w zakresie zarządzania kryzysowego, nie podejmował inicjatyw ani działań o charakterze prewencyjnym, które na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych pozwoliłyby podnieść poziom bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę. NIK zauważa jednocześnie, że Wojewoda prawidłowo zarządzał informacjami o ochronie obszarów, obiektów i urzędzeń zaopatrzenia w wodę, w tym zaliczanych do

¹ Poprzednio, tj. w okresie od 29 listopada 2007 r. do 11 listopada 2015 r. Wojewodą był Piotr Florek.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę o dodatkowe objaśnienia.

³ Dalej „okres objęty kontrolą”.

⁴ Plan zarządzania kryzysowego województwa wielkopolskiego oraz Plan Obrony Cywilnej województwa wielkopolskiego.

infrastruktury krytycznej. Rzetelnie prowadzono ewidencję tych obszarów, obiektów i urządzeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Dysponowanie planami reagowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych związanych z zaopatrzeniem w wodę mieszkańców dużych aglomeracji miejskich i ustanowienie przez Wojewodę stosownych regulacji

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Wojewoda, zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵ (dalej „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”), dysponował w okresie objętym kontrolą NIK Planem zarządzania kryzysowego Województwa Wielkopolskiego (dalej „Plan zarządzania kryzysowego”), w tym: do 17 grudnia 2015 r. był to plan sporządzony dnia 18 stycznia 2012 r. i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 23 maja 2012 r., a od 18 grudnia 2015 r. - plan sporządzony dnia 1 października 2015 r. i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 18 grudnia 2015 r.⁶

(dowód: akta kontroli str. 348 – 361)

1.1.2.-1.1.4. Wojewoda, na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, wydał w dniu 16 maja 2014 r.⁷ starostom powiatów województwa wielkopolskiego (w tym prezydentom miast na prawach powiatów) zalecenia (wytyczne) do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

Wojewoda określił także, w formie zaleceń, zadania dla szefów obrony cywilnej (dalej „OC”) powiatów, z zakresu przygotowania i realizacji przedsięwzięć OC. W dokumentach tych nie wyodrębniono zadań z zakresu zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej.

(dowód: akta kontroli str. 147 – 160, 182 - 190)

1.1.5. Roczne plany działania w zakresie OC województwa na lata 2015-2016, sporządzane przez Wojewodę na podstawie § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin⁸ (dalej „rozporządzenie w sprawie SOCK”), zostały sporządzone w wymaganej szczegółowości⁹. Nie zawierały zadań (działań) w zakresie funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej. Wojewoda nie sporządził wieloletniego planu działania w zakresie obrony cywilnej. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że Szef OC Kraju nie wydawał precyzyjnych wytycznych, które umożliwiałyby zaplanowanie działań w perspektywie wieloletniej.

(dowód: akta kontroli str. 161 – 181, 571-580)

1.1.6. Wojewoda, jako Szef OC Województwa Wielkopolskiego, stosownie do wytycznych Szefa OC Kraju¹⁰, zobowiązał szefów OC powiatów do przekazywania ocen stanu przygotowań OC w terminie do 15 lutego roku następnego po roku ocenianym. Oceny te zawierały m.in. informacje o brakujących studniach

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.

⁶ Pismo nr DUSKZIZK-WPC.844.139.2015.

⁷ Zarządzenie Wojewody nr 292/14 z dnia 16 maja 2014 r. ws. zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

⁸ Dz. U. Nr 96 poz. 850.

⁹ Określonej w wytycznych Szefa OC Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r. oraz w 2016 r. z odpowiednio 10 października 2014 r. i 23 listopada 2015 r.

¹⁰ Z dnia 10 lipca 2009 r. ws. opracowywania oceny stanu przygotowań OC w województwach (dalej „wytyczne SOCK z 10 lipca 2009 r.”). Utraciły moc z dniem podpisania wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie opracowywania oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach.

awaryjnych w województwie wielkopolskim. Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu (dalej „Dyrektor Wydziału”) podał w wyjaśnieniach, że informacje zawarte w ocenie stanu przygotowań OC opracowywane były na wzorcu Oceny przekazanej przez Szefa OC Kraju. Oprócz tego, że organ ten żąda informacji w przedmiotowej sprawie - zdaniem wyjaśniającego - nie podejmował działań, aby przekazywane informacje były obiektywne i spójne, a Wojewoda nie ma obowiązku ani prawa ustalać norm dotyczących zaopatrywania w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 182 – 222, 586)

1.1.7.-1.1.9. Nie stwierdzono, aby wobec braku obowiązujących regulacji prawnych, Wojewoda określił zasady zapewnienia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych lub zasady sprawowania nadzoru i koordynacji przedsięwzięć w zakresie przygotowań i realizacji zadań zapewniających ww. dostawę wody. Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że podczas zatwierdzania powiatowych planów zarządzania kryzysowego Wojewoda pozyskuje wiedzę w ww. zakresie, jednak nawet w tych dokumentach nie określa się norm zabezpieczenia ilości wody. Ponadto podał, że zasady zapewnienia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych były określane w planach przedsięwzięć zabezpieczających dostawę wody; np. Aquanet S.A. w Poznaniu opracowała „Plan zaopatrzenia ludności miasta Poznania w wodę pitną w sytuacjach kryzysowych”, gdzie określono minimalne ilości wody na jednego mieszkańca, zaakceptowane przez Prezydenta Miasta Poznania.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 83-93, 503, 580)

1.1.10. Nie stwierdzono, aby Wojewoda, mimo braku obowiązku prawnego, określił wymagania techniczne lub organizacyjne dotyczące projektowania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę w celu zapewnienia funkcjonowania tych urządzeń w warunkach sytuacji kryzysowej. W ocenach stanu przygotowania OC w województwie za lata 2014 i 2015 zgłaszał natomiast Szefowi OC Kraju potrzebę wydania takich wymagań. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że Wojewoda nie posiadał informacji w zakresie struktury i treści dokumentacji dotyczącej zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej i według jego wiedzy takie regulacje nie zostały wydane.

(dowód: akta kontroli str. 580-581)

1.1.11. Wymagania techniczne i organizacyjne dotyczące studni awaryjnych były zawarte w uchylonym z dniem 30 marca 2001 r. zarządzeniu nr 2/95 Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych¹² (dalej „zarządzenie nr 2/95”). Wojewoda nie określił wymagań w zakresie budowy (lokalizacji) i utrzymywania studni awaryjnych. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w miastach zaopatrywanych w wodę z sieci wodociągu komunalnego, powinny być budowane (odbudowywane, rozbudowywane) studnie publiczne, zwane dalej „studniami awaryjnymi”, umożliwiające zaopatrzenie ludności w wodę pitną na wypadek unieruchomienia wodociągu komunalnego. Dodał, że definicja „studni awaryjnych” pochodzi z 1971 r. z zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 19 sierpnia 1971 r. w sprawie budowy i utrzymywania studni publicznych w miastach zaopatrywanych w wodę z urządzeń wodociągowych¹³. W ww. zarządzeniu były zawarte normy dotyczące organizacji i eksploatacji tych ujęć. Od czasu uchylenia ww. zarządzenia nikt z organów odpowiedzialnych za organizację zabezpieczenia ludności na wypadek sytuacji innych niż normalna

¹¹ W ramach tematu P/16/068 Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, NIK przeprowadziła równocześnie kontrolę w Urzędzie Miasta Poznania oraz w Aquanet S.A. w Poznaniu.

¹² M.P. z 1995 r. Nr 59 poz. 663

¹³ M.P. Nr 44 poz. 282, uchylone 8 marca 1977 r.

(przede wszystkim wojny), nie określił nowych zasad, ani też nie spowodował usunięcia z obowiązujących aktów prawnych zapisów dotyczących „studni awaryjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 576-579)

1.1.12. W myśl art. 3 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁴, tytułowe zadanie tej ustawy jest zadaniem własnym gminy, a nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia sprawują organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, na zasadach określonych w przepisach o tej inspekcji. Wojewoda nie miał obowiązku i nie wydał regulacji w zakresie higieniczno-sanitarnych zasad użytkowania środków przewozu wody pitnej i nie zgłaszał potrzeby ich wydania innym organom administracji publicznej. Nie wydał też regulacji dotyczących sposobu obliczania liczby i pojemności środków przewozu wody pitnej niezbędnej dla zapewnienia dostaw wody w sytuacji kryzysowej. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, potrzebę wydania takich wymagań Wojewoda zgłaszał wielokrotnie podczas narad i szkoleń poświęconych realizacji zadań OC. Z uwagi na procedowanie nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, ten temat był odkładany na później. Wojewoda nie posiadał informacji, czy takie regulacje były wydane, na podstawie wiedzy uzyskiwanej podczas zatwierdzania przez Wojewodę planów, można stwierdzić, że takich kalkulacji nikt nie wykonywał.

(dowód: akta kontroli str. 581 - 582)

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

1.2.1. W roku 2016 Wojewoda dysponował Planem zarządzania kryzysowego, i Planem OC województwa wielkopolskiego¹⁵. Plan zarządzania kryzysowego z 2015 r. powiązany był zadaniowo z planami opracowanymi na poziomie województwa¹⁶ i z planami opracowanymi przez służby, inspekcje i straż z terenu województwa wielkopolskiego. Plan OC województwa wielkopolskiego z 2016 r. określał rolę, miejsce i zadania jednostek administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz wyznaczonych instytucji i organizacji przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie OC. Ujęto w nim zadania i obowiązki osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań OC.¹⁷ Organem OC, wykonawcą – koordynatorem realizacji tych zadań był Wojewoda, natomiast współwykonawcami byli: Dyrektor Wydziału, dyrektorzy innych wydziałów Urzędu, starostowie, wójtowie i przedsiębiorstwa wodociągowe. W Planie przewidziano procedury uruchamiania działań związanych z zaopatrzeniem ludności w wodę pitną i budowę doraźnych ujęć wody pitnej.

(dowód: akta kontroli str. 134 – 144, 348 - 361)

¹⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 139.

¹⁵ Wprowadzonym w życie z dniem 27 października 2016 r. Poprzedni Plan OC został zatwierdzony w 2001 r.

¹⁶ W tym: z Planem operacyjnym funkcjonowania województwa wielkopolskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny; Planem postępowania awaryjnego województwa wielkopolskiego w przypadku zdarzeń radiacyjnych; Planem wprowadzania ograniczeń w zakresie obrotu paliwami i zmniejszania zużycia paliw w województwie wielkopolskim; Planem operacyjnym ochrony przed powodzią województwa wielkopolskiego; Wojewódzkim planem działania na wypadek wystąpienia epidemii w województwie wielkopolskim; Wojewódzkim planem działania PRM dla województwa wielkopolskiego; Planem OC województwa wielkopolskiego; Planem przygotowań podmiotów leczniczych województwa wielkopolskiego na potrzeby obronności państwa.

¹⁷ Obszary współdziałania i zadania Wojewody – Szefa OC Województwa i odpowiednich organów kierowania (dowodzenia) były następujące: w zadaniu „OCH - doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym zabezpieczenia wody pitnej dla ludności” przewidziano m.in. następujące zadania szczegółowe: OCH 2 – odtwarzanie IK dla potrzeb ochrony ludności i OC; OCH 3 - uruchomienie procedur dotyczących ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zniszczenia; OCH 4 – budowa doraźnych ujęć wody pitnej oraz zbiorników przeciwpowodziowych; w zadaniu „OCI – organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności” przewidziano m.in. następujące zadanie szczegółowe: OCI 5 - zabezpieczenie ludności, przemysłu w wodę pitną na obszarach zagrożonych lub objętych działaniami wojennymi.

Wojewoda sporządził raport cząstkowy o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹⁸ zawierający wymagane obszary tematyczne: Analizę, Zapobieganie, Przygotowanie i Reagowanie. Zawierał on także zagadnienia obejmujące problematykę zaopatrzenia w wodę (utrudnienia w dostawach wody pitnej na skutek powodzi, skutki dla środowiska; możliwość skażeń ujęć wody na terenach zalewowych, wpływ na infrastrukturę krytyczną (dalej „IK”).

(dowód: akta kontroli str. 134 - 144)

1.2.2.-1.2.3. Plan zarządzania kryzysowego z 2015 r., stosownie do wymogów art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, został uzgodniony z niektórymi kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć dotyczących systemu zaopatrzenia w wodę¹⁹. Zawierał on elementy wymagane w art. 5 ust. 2 ww. ustawy. W Planie określono łącznie 14 zagrożeń, ujętych w formę 31 scenariuszy, w tym zagrożenie przerwy w dostawach wody pitnej²⁰ ujęte w scenariuszu nr 5²¹. Poszczególne zagrożenia zawierały etapy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. We wszystkich tych etapach przewidziano dla Wojewody funkcję podmiotu koordynującego (K), dla pozostałych służb, inspekcji i straży oraz organów i jednostek organizacyjnych, na poszczególnych etapach, przewidziano funkcje podmiotu wiodącego (W) lub podmiotu współpracującego (P).

Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych prowadzono w formie opracowanej przez zespół pracowników Wydziału elektronicznej bazy danych, o nazwie Baza Danych Sił i Środków Województwa Wielkopolskiego ARCUS 2005 (dalej „ARCUS”²²). ARCUS umożliwiał zbieranie, przechowywanie oraz analizę niektórych informacji dotyczących zasobów gmin województwa w zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, a także przedstawianie danych w formie graficznej na mapie gminy, powiatu lub województwa oraz generowanie raportów o stanie sił i środków gminy, powiatu i zliczanie zasobów w układzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim lub dla wybranych jednostek administracji samorządowej. W Planie zarządzania kryzysowego wskazano organ bezpośrednio uruchamiający siły i środki, określono ocenę możliwości wykorzystania i czas uruchomienia. Dyrektor Wydziału podał, że działania Wojewody skupiać się będą na koordynowaniu przedsięwzięć realizowanych przez siły i środki szczebla wojewódzkiego, a polegających na wsparciu działań podejmowanych przez gminy dla których zabezpieczenie zaopatrzenia w wodę jest zadaniem własnym.

(dowód: akta kontroli str. 358 - 436)

1.2.4. W okresie objętym kontrolą NIK aktualizacji podlegało 26 powiatowych planów zarządzania kryzysowego, z czego na dzień 18 listopada 2016 r. zostało zatwierdzonych 14 planów. W odniesieniu do pozostałych 12 planów, w toku kontroli NIK Wojewoda wysłał do starostów powiatów pisma przypominające o obowiązku przedłożenia planów do aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 512)

¹⁸ Przesłany w dniu 10 października 2014 r. do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i w dniu 13 października 2014 r. do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Publicznego.

¹⁹ W tym: z Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego, Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji, Wielkopolskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym, Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu, Dyrektorem Generalnym Urzędu, Rzecznikiem Prasowym Wojewody Wielkopolskiego.

²⁰ Scenariusz nr 5 zagrożenia nr 8 pn. „Ograniczenia lub przerwy w dostawach energii elektrycznej, wody pitnej, ciepła i paliw”
²¹ Dla którego przewidziano średnie prawdopodobieństwo wystąpienia i skutków zagrożenia.

²² Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału, przez nazwę Arcus należy rozumieć Bazę sił i środków ARCUS 2005, która zastępowana jest aktualnie przez nowszą wersję aplikacji pn. Arcus 2015. Zawartość baz danych poszczególnych aplikacji różni się nie różni, bo różnice zachodzą w zakresie funkcjonalności. Z tego też powodu, w dalszej części opracowania używana będzie nazwa Arcus, bez wskazania wersji.

1.2.5.-1.2.7. W Planie zarządzania kryzysowego, stosownie do wymogów art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. k ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zamieszczono wykaz obiektów, instalacji, urządzeń, systemów i usług kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wchodzących w skład IK. Stanowił on załącznik niejawnny do Planu²³. Pierwszy wyciąg z „Jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy”, zawierający obiekty IK zlokalizowane na terenie województwa wielkopolskiego, Wojewoda otrzymał 17 maja 2013 r. Kolejne aktualizacje wpływały cyklicznie - raz na kwartał. Ostatnia aktualizacja wpłynęła do Urzędu 9 listopada 2016 r. Wojewoda, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej²⁴, w dniu 19 listopada 2014 r. uzgodnił jeden „Plan ochrony infrastruktury krytycznej”, zlokalizowanej na terenie województwa wielkopolskiego i wchodzącej w skład systemu zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 431, 504, 511)

1.2.8. W Planie zarządzania kryzysowego z 2015 r. zamieszczono, stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, procedury realizacji zadań związanych z ochroną IK. Nie wyodrębniono natomiast procedur reagowania w zakresie zagrożenia systemu zaopatrzenia w wodę. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, w planach zarządzania kryzysowego zastosowano podejście funkcjonalne, polegające na wykorzystaniu Standardowych Procedur Operacyjnych (SPO) przy różnych rodzajach zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 414 – 415, 582)

1.2.9. Zadania związane z zapewnieniem dostaw wody w sytuacji kryzysowej nie były wyodrębnione w zadaniach, ustalonych przez Wojewodę, na podstawie § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie SOCK, dla starostów powiatów, w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć OC w województwie na lata 2015-2016.

(dowód: akta kontroli str. 182 - 190)

1.2.10. Wojewoda dysponował informacją za rok 2015, i dotyczącą zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej, uzyskaną ze wszystkich powiatów województwa. Informacja ta była ujęta w formie tabeli nr 11 „Stan zaopatrzenia ludności w wodę w województwie”, będącej załącznikiem do wytycznych SOCK z 10 lipca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 191 - 222)

1.2.11. Działania nadzorcze nad realizacją zadań z zakresu opracowania dokumentacji dotyczącej zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej, Wojewoda prowadził w oparciu o coroczne informacje uzyskiwane ze starostw powiatowych. Szefowie OC powiatów nie zgłaszali problemów w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 508)

1.2.12. Wojewoda corocznie otrzymywał ze wszystkich powiatów, oceny stanu przygotowań OC. Ich zakres był zgodny z wytycznymi SOCK z 10 lipca 2009 r. W ocenach tych, szefowie OC powiatów nie wnosili uwag i wniosków dotyczących problemów z zaopatrzeniem w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 191 – 222, 508)

1.2.13. Wojewoda nie weryfikował rzetelności danych otrzymanych od Szefów OC, Ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, brak norm w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę nie pozwalał na poprawną weryfikację tych danych. Zgromadzone

²³ Do wglądu w Kancelarii Niejawnej Urzędu.

²⁴ Dz. U. Nr 83 poz. 542.

w ARCUS dane dotyczące zaopatrzenia w wodę, były na bieżąco aktualizowane, a ich rzetelności pilnują właściwi pracownicy ds. OC w gminach i powiatach. Pracownik Wydziału, odpowiedzialny za aktualizację ARCUS, poprzez kontakt telefoniczny i e-mailowy wyjaśniał przypadki danych budzących wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 508)

W Ocenie stanu przygotowań OC w województwie wielkopolskim, na koniec 2015 r. podano zapotrzebowanie na budowę 154 studni awaryjnych. Wojewoda nie posiadał informacji, co do sposobu ustalenia przez Szefów OC powiatów potrzeb w zakresie budowy studni awaryjnych²⁵. Nie posiadał także informacji o tym, czy ustalając liczbę brakujących studni awaryjnych, uwzględniono konieczność dostaw wody dla wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego dla urzędzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych, jak również dla zakładów innych niż zakłady przemysłu spożywczego, których funkcjonowanie jest niezbędne dla zapewnienia ludności warunków do przetrwania. Nie posiadał także informacji w ww. zakresie dotyczącej zakładów użyteczności publicznej, zwierząt hodowlanych ani informacji dotyczącej uwzględniania konieczności dostaw wody wszystkim mieszkańcom danego powiatu (a nie np. wyłącznie mieszkańcom posiadającym umowy z przedsiębiorstwem wodociągowym), a także posiadania innych alternatywnych źródeł wody.

Jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału, Wojewoda nie posiadał kompetencji do wyznaczania wybranych zakładów przemysłu spożywczego, a niektórzy szefowie OC w swoich ocenach uwzględniają problematykę awaryjnych ujęć wody. Dodał, że Wojewoda nie posiada wiedzy na temat alternatywnych źródeł wody, nie licząc wiedzy na temat urzędzeń uzdatniania wody. Obserwując ten obszar rozwiązań technicznych, w ostatnich latach zauważa się zmianę technologii uzdatniania wody i wzrost efektywności działania takich urzędzeń, co niestety nie zmienia faktu braku ich dostępności.

(dowód: akta kontroli str. 226 – 227, 504 - 505)

W toku przedmiotowej kontroli NIK przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Poznania ustalono, że dane w zakresie istniejących i brakujących studni awaryjnych, przekazane Wojewodzie przez Prezydenta Miasta Poznania, nie były zgodne z danymi zawartymi w planie OC Miasta Poznania. Wg dokumentu p.n. „Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej za rok 2015” w mieście są 252 studnie awaryjne, natomiast w „Planie zaopatrzenia ludności m. Poznania w wodę pitną w sytuacjach kryzysowych” wskazano 240 studni „lokalnych”.

W toku kontroli dokonano weryfikacji rzetelności danych zawartych w Ocenie stanu przygotowań OC w województwie wielkopolskim, wg stanu na koniec 2015 r. odnośnie tabeli dotyczącej stanu zaopatrzenia ludności w wodę, z uwzględnieniem skorygowanych informacji z informacji powiatów, w tym z Miasta Poznania, obejmującą prawidłową liczbę 252 studni awaryjnych w mieście. Ponowną Ocenę przestano Szefowi OC Kraju.

(dowód: akta kontroli str. 207 – 227, 593)

1.2.14. Wojewoda terminowo²⁶ przestał Szefowi OC Kraju „Oceny stanu przygotowań OC w województwie wielkopolskim” za lata 2014-2015. Oceny te zawierały wymagane informacje. W Ocenach wskazano, że pomimo ciężącego na szefach OC województwa, powiatów i gmin, obowiązku zapewnienia dostaw wody dla ludności i wyznaczonych zakładów pracy²⁷, brak jest przepisów dotyczących naliczania zapotrzebowania na wodę. Jak wynika z Oceny za rok 2015, w wypadku

²⁵ Dane te znajdują się w tabeli nr 11 „Stan zaopatrzenia ludności w wodę w województwie” - kol.12.

²⁶ To jest to 20 marca roku następnego.

²⁷ § 3 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa OC Kraju, szefów OC województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

zapewnienia ciągłości funkcjonowania ujęć wody, można liczyć tylko na ujęcia wyposażone w agregaty prądotwórcze. W Ocenie została zawarta uwaga, że aby zrealizować zadania w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę, należy opracować nowe lub powielić rozwiązania ujęte w zarządzeniu nr 2/95.

(dowód: akta kontroli str. 191 – 222)

1.2.15. Wojewoda, poza nierzetelnymi informacjami o istniejących i brakujących studniach awaryjnych²⁸ w województwie, nie posiadał informacji o pozostałych alternatywnych źródłach wody jakimi dysponowały poszczególne przedsiębiorstwa wodociągowe i powiaty województwa. Nie posiadał także informacji o uwarunkowaniach zaopatrzenia w wodę województwa na wypadek sytuacji kryzysowej, w tym danych o zbiorczym dobowym zapotrzebowaniu na wodę na terenie całego województwa (minimalnym i niezbędnym). Nie dysponował także informacjami o zbiorczym zakresie pokrycia minimalnego i niezbędnego zapotrzebowania na wodę w województwie przez środki przewozu wody pitnej, będące w dyspozycji przedsiębiorstw wodociągowych i jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, zaopatrzenie ludności w wodę jest zadaniem własnym gminy. W tym zakresie nie ma ustalonych wielkości minimalnych i niezbędnych, zarówno w zapotrzebowaniu na wodę, jak również w ilości środków do jej przewozu czy też liczby studni awaryjnych. Dodał, że widząc potrzebę posiadania takich danych, jak również brak obowiązujących normatywów w tym zakresie, posłużono się normami obowiązującymi w latach minionych.

(dowód: akta kontroli str. 501 - 502)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. 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. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą NIK Plan zarządzania kryzysowego z maja 2012 r. nie był aktualizowany, a cykl planowania przekroczono o blisko półtora roku albowiem kolejny plan sporządzony został dopiero 1 października 2015 r. (a zatwierdzony w grudniu tego roku). Opracowywanie i aktualizowanie planu, zgodnie z art. 14 ust. 6 pkt 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, należało do Wydziału. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że zaniechania te miały związek z długotrwałą chorobą odpowiedzialnego pracownika. Ponadto, jego zdaniem, w ww. okresie nie zaistniała bezwzględna potrzeba aktualizacji procedur działania.

(dowód: akta kontroli str. 350 – 354, 577)

2. Zadania związane z realizacją celów w dziedzinie OC, które Wojewoda, na podstawie § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie SOCK, ustalił dla szefów OC powiatów, nie dotyczyły zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej. Szef OC Kraju w wytycznych z dnia 10 października 2014 r. do działalności w dziedzinie OC w 2015 r. wskazał natomiast, że w celu zapewnienia właściwego poziomu przygotowań w zakresie zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, należy dokonać weryfikacji oraz sprawdzenia sprawności awaryjnych źródeł zasilania w energię elektryczną w wyznaczonych obiektach oraz nadzorować poprawność funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (pkt 5 ppkt 4 i 5). Podobnie, w wytycznych z dnia 23 listopada 2015 r. do działalności w dziedzinie OC w 2016 r. Szef OC Kraju wskazał, że w celu zapewnienia właściwego poziomu przygotowań w ww. zakresie,

²⁸ Pojęcie nie występuje w obowiązujących przepisach.

należy nadzorować poprawność funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (pkt 5 ppkt 4). Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że postanowiono nie umieszczać takiego zadania na rok 2015 i 2016, ponieważ akt prawny regulujący zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (zarządzenie nr 2/95) utracił ważność 30 marca 2001 r., a ponadto Szef OC Kraju, nie zdefiniował pojęcia „studni awaryjnych” ani nie określił zasad ich budowy, eksploatacji ani zabezpieczenia. NIK wskazuje, że Wojewoda nie podejmując działań w celu uzyskania przedmiotowych informacji, nie miał możliwości sprawowania odpowiedniego nadzoru nad realizacją ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 147 – 160, 579)

3. Plan zarządzania kryzysowego z 2015 r., wbrew wymogom art. 14 ust. 8 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, nie był w okresie objętym kontrolą NIK opiniowany przez Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZZK)²⁹. Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że Plan był przedmiotem wielu spotkań roboczych przedstawicieli podmiotów uwzględnionych w siatce bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 145, 571-582)

4. Zgodnie z 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 kryzysowego³⁰ (dalej „zarządzenie nr 23 z 13 grudnia 2013 r.”), do zagrożeń zawartych w katalogu zagrożeń powinny konsekwentnie odnosić się m.in. procedury zawarte w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego. W Planie zarządzania kryzysowego z 2015 r. nie określono natomiast procedury reagowania dla sytuacji kryzysowej polegającej na zagrożeniu bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę, pomimo że w ww. planie zdefiniowano takie zagrożenie (poz. 8 Ograniczenia lub przerwy w dostawach energii elektrycznej, wody pitnej, ciepła i paliw, scenariusz nr 5: Przerwy w dostawach wody pitnej). Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że w planach zarządzania kryzysowego zastosowano podejście funkcjonalne, polegające na wykorzystaniu danej procedury (SPO) przy różnych rodzajach zagrożeń, i mając je opisane można elastycznie reagować na pojawiające się zagrożenia, nawet takie, które nie są ujęte w katalogu zagrożeń. Te standardowe (uniwersalne) procedury (SPO) dotyczą: monitorowania, wykrywania, ostrzegania, informowania, alarmowania, funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego itp.

(dowód: akta kontroli str. 396 – 397, 582)

5. Plan zarządzania kryzysowego, w zakresie zagrożenia nr 8 „Ograniczenia lub przerwy w dostawach energii elektrycznej, wody pitnej, ciepła i paliw”, wbrew postanowieniom art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, nie został uzgodniony z niektórymi kierownikami jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie, tj. z Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej, dostawcami mediów w infrastrukturze i w infrastrukturze krytycznej oraz operatorami telekomunikacyjnymi. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że przyjęto formułę, iż wypracowane przez te jednostki procedury, zostaną uzgodnione z nimi w części ich dotyczącej. Stosownie do przyjętej w województwie wielkopolskim koncepcji opracowywania i zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego oraz ustawowej definicji „zarządzania kryzysowego”, z której wynika, że „jest to działalność organów administracji publicznej”, to dany organ opracowujący plan decyduje z kim i w jakim

²⁹ Powołany zarządzeniem Wojewody nr 252/12 z dnia 24 kwietnia 2012 r.

³⁰ Dz. Urz. MAIC poz. 36.

zakresie uzgadnia swój plan zarządzania kryzysowego i wchodzące w skład planu procedury działania.

(dowód: akta kontroli str. 500 - 501)

Uwagi
dotyczące
badanej działalności

1. W Planie zarządzania kryzysowego z 2015 r. nie uwzględniono uwag, wniosków i propozycji, przedstawionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie³¹ zatwierdzającym ww. Plan. Były one istotne dla zarządzania kryzysowego, ponieważ, zdaniem Ministra m.in.: dane dotyczące częstotliwości działania systemu nie były uznane jako dane wrażliwe³²; brak było wzorów kart ewakuacyjnych osób, grup osób, zwierząt i mienia³³; nie zmieniono nazwy: „Procedura uruchamiania rezerw państwowych” na zgodną z ustawą z dnia 20 października 2010 r. o rezerwach strategicznych³⁴ nazwę: „Procedura udostępniania rezerw strategicznych”, a w Planie nie opracowano procedury określającej zasady postępowania Wojewody w zakresie wnioskowania o uruchomienie rezerw strategicznych w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, sytuacji kryzysowej, odtworzenia IK lub w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli³⁵; nie zmieniono nazwy „Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa PSP – WSKR PSP” na „Stanowisko Kierowania Komendanta Wojewódzkiego PSP-SKKW PSP”. Część zaleceń i uwag została dopiero w trakcie kontroli NIK w ww. Planie uwzględniona, a Dyrektor Wydziału zadeklarował opracowanie i uzgodnienie z organami planowanymi do realizacji przedsięwzięć, wzmiankowanej procedury w zakresie wnioskowania o uruchomienie rezerw strategicznych w przypadku klęski żywiołowej, sytuacji kryzysowej, odtworzenia IK lub w celu zaspokojenia potrzeb obywateli.

(dowód: akta kontroli str. 577 - 578)

2. NIK zwraca uwagę, że Plan zarządzania kryzysowego z 2015 r. oraz Plan OC województwa wielkopolskiego z 2016 r. nie zawierały procedur postępowania na wypadek zagrożenia zabezpieczenia dostaw wody, uwzględniających np. liczbę studni awaryjnych oraz innych alternatywnych źródeł wody w poszczególnych miastach (powiatach). Nie zawierały też zasad współpracy w tym zakresie (polegających np. na zobowiązaniu do udostępnienia zasobów wodnych pomiędzy miastami). Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że postanowiono nie umieszczać takiego zadania na rok 2015 i 2016, ponieważ akt prawny regulujący zasady zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (zarządzenie nr 2/95) utracił ważność 30 marca 2001 r., a ponadto Szef OC Kraju nie zdefiniował pojęcia „studnia awaryjna” oraz nie określił zasad ich budowy, eksploatacji ani zabezpieczenia.

NIK wskazuje na to, że wdrożenie takich procedur może przyczynić się do skuteczniejszego zabezpieczenia zaopatrzenia w wodę na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych.

(dowód: akta kontroli str. 571-580)

3. Wojewoda w zaleceniach z dnia 16 maja 2014 r., stanowiących załącznik do jego zarządzenia nr 292/14 w sprawie zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (pkt I.3.11.) wskazał na konieczność sporządzenia w tym planie załącznika funkcjonalnego Planu głównego w części: wykaz IK, „wyłącznie przez te powiaty (miasta), na terenie których występują obiekty, instalacje i systemy infrastruktury krytycznej, które zostały wskazane w wykazie wydanym przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej „RCB”). Załącznik powinien

³¹ Nr DUSKŻIZK-WPC.844.139.2015 z dnia 18 grudnia 2015 r.

³² Na str. 153 pisma.

³³ Na str. 158 pisma.

³⁴ Dz. U nr 229 poz. 1496 ze zm.

³⁵ Na str. 166.

stanowić oddzielną część planu objętą klauzulą „zastrzeżone” i podlegać ochronie zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych”. Zdaniem NIK, jako informację niejawną należy traktować także informację o niewystępowaniu na terenie powiatu obiektów, instalacji i systemów IK. Ujawnianie tej informacji ułatwia bowiem zidentyfikowanie powiatów, na obszarze których takie obiekty, instalacje i systemy się znajdują. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, Obecnie w planach zarządzania kryzysowego, opracowywanych na obszarze województwa wielkopolskiego, wprowadzono zasadę, że każdy taki plan zarządzania kryzysowego zawiera zapis, iż informacje dotyczące infrastruktury krytycznej znajdują się w niejawnym załączniku do planu z podaniem miejsca przechowywania załącznika.

(dowód: akta kontroli str. 147 – 160, 578)

4. NIK wskazuje, że w świetle § ust. 1 i 2 w zw. związku z § 4 rozporządzenia w sprawie SOCK, Wojewoda powinien opracować wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej, uwzględniający zadania uprzednio ustalone przez Szefa OC Kraju.

(dowód: akta kontroli str. 580)

5. NIK zwraca uwagę, że w Planie zarządzania kryzysowego z 2015 r. nie ujęto zagrożeń, których wystąpienie stwarza ryzyko powstania zagrożenia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę, tj. pożaru dużego lub bardzo dużego³⁶ (mogących zagrozić ujęciom wody lub sieci zaopatrzenia w wodę wskutek ich skażenia lub zniszczenia); skażenia chemicznego (powstałego w wyniku awarii w zakładach przemysłowych, rozszczelnienia cystern kolejowych lub samochodowych, w wyniku katastrof komunikacyjnych, mogącego zagrozić ujęciom wody wskutek ich skażenia); zakłóceń dotyczących odprowadzania ścieków i usuwania odpadów komunalnych (których konieczność awaryjnego odprowadzania i odbioru może zwiększyć zapotrzebowanie na wodę do celów sanitarnych, w celu przeciwdziałania wybuchowi epidemii). NIK wskazuje, że zagrożenia te zostały ujęte w zatwierdzonym przez Wojewodę³⁷ Planie Zarządzania Kryzysowego dla Miasta Poznania. Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że przepisy sugerują konieczność podjęcia przez Wojewodę działań koordynacyjnych. Prawdopodobieństwo wystąpienia dużego pożaru, którego konsekwencją może być zatrucie ujęcia wody (np. dla Poznania lub znacznej części województwa), jest bardzo niskie. Ponadto, aby przygotować się na sytuacje nieprzewidziane, w planie zastosowano podejście funkcjonalne³⁸ umożliwiające elastyczne reagowanie na pojawiające się zagrożenia, nawet takie które nie są ujęte w katalogu zagrożeń.

Zdaniem NIK, ujęcie ww. zagrożeń w planie zagrożenia kryzysowego, jest uzasadnione ze względów prewencyjnych albowiem w świetle treści cz. I pkt 1 lit. a) załącznika do zarządzenia nr 23 z dnia 13 grudnia 2013 r., wystąpienie ww. zagrożeń może wymagać podjęcia działań koordynacyjnych przez Wojewodę, w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 366 – 382, 583)

6. W obowiązujących Planach zarządzania kryzysowego, w mapach ryzyka następujących zagrożeń: epidemie, wprowadzenie stanu wojennego, ataki w cyberprzestrzeni, utrzymywanie się wysokich temperatur, huragany, trąby powietrzne i deszcze nawalne, nie wymieniono możliwości zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę. Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że mapy ryzyka faktycznie nie zawierały wymienionych zagrożeń, co nie oznacza że

³⁶ W rozumieniu zasad ewidencjonowania zdarzeń w systemie wspomaganie decyzji Państwowej Straży Pożarnej (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej) zatwierdzonych 14 grudnia 2014 r. (pkt. 4.1.).

³⁷ W dniu 15 lipca 2015 r.

³⁸ Funkcje rozumiane jako zastosowanie kilku standardowych procedur reagowania kryzysowego (np. monitoringu zagrożeń, informowania i alarmowania społeczeństwa) w sytuacji wystąpienia zagrożeń wtórnych w przypadku wystąpienia zagrożenia pierwotnego np. powodzi (...).

zagrożenia te były całkowicie pominięte, bowiem na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym opracowywany jest „Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”, w którym poddano analizie wskazane w pytaniu zagrożenia. Ponadto do niektórych zagrożeń z mocy przepisów prawa opracowano odrębne plany³⁹ i tych zagrożeń nie ujęto w mapach ryzyka. Zdaniem NIK, uzasadnione jest rozważenie ujęcia w mapach ryzyka Planu zarządzania kryzysowego województwa wielkopolskiego, potencjalnych negatywnych skutków ww. zagrożeń bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę, z uwagi na możliwość skutecznego planowania działań i reagowania Wojewody na skutki ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 366 – 382, 584)

7. NIK zwraca uwagę, że do zestawienia sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych (aplikacja ARCUS) nie zostały włączone dane o siłach i środkach będących w gestii podległych Wojewodzie służb, inspekcji i straży (np. Wielkopolskiego Wojewódzkiego Komendanta Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu, Wielkopolskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego). Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że nie ma potrzeby umieszczać w bazie danych sił i środków które mogą i będą dysponowane do zdarzeń bezpośrednio przez szefów służb, inspekcji i straży odpowiedniego szczebla. NIK zwraca uwagę, że brak tych danych w ww. zestawieniu sił i środków może mieć wpływ na efektywność planowania zasobów istotnych dla zarządzania kryzysowego. Ponadto NIK wskazuje, że w myśl art. 20a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego mają prawo żądania udzielenia informacji, gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych do realizacji zadań określonych w tej ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 323-347, 585-586)

Ocena cząstkowa

Wojewoda dysponował zatwierdzonymi planami reagowania kryzysowego. Jednak regulacje te nie określały działań, które w pełni gwarantowałyby zabezpieczenie zaopatrzenia ludności dużej aglomeracji w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zawarty w Planie zarządzania kryzysowego katalog zagrożeń nie był wyczerpujący, a opis potencjalnych negatywnych skutków oddziaływania tych zagrożeń⁴⁰ nie był wystarczający, co miało wpływ na opracowanie pozostałych elementów Planu. Ponadto, Plan nie był aktualizowany, ani uzgadniany ze wszystkimi uczestnikami zarządzania kryzysowego, a także nie przekazano go do opiniowania. Zdaniem NIK, sposób pozyskiwania danych do wykazu sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, także mógł ograniczać dostęp Wojewody do pełnej informacji o tych zasobach.

2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem ciągłości dostaw wody

2.1. Przygotowanie Urzędu do realizacji planów zarządzania kryzysowego

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Szef OC Kraju w wytycznych do działalności w dziedzinie OC w roku 2015⁴¹ i w roku 2016⁴², zobowiązał Wojewodę m.in. do nadzoru nad funkcjonowaniem publicznych urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, Wojewoda realizował ten obowiązek poprzez zbieranie

³⁹ Plan przeciwepidemiczny (Dz.U. z 2016 r., poz. 1866), Plan operacyjny przed powodzią (Dz.U. z 2015 r. poz. 469)

⁴⁰ Na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę.

⁴¹ Z dnia 10 października 2014 r.

⁴² Z dnia 23 listopada 2015 r.

informacji o ewentualnych problemach oraz za pomocą bieżących działań podległych mu inspekcji (np. sanitarnej czy ochrony środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 506 - 507)

2.1.2. Liczba ludności w województwie wielkopolskim wg stanu na:

- koniec 2014 r. wyniosła 3.464.138 osób,
- koniec 2015 r. wyniosła 3.475.300 osób,
- koniec września 2016 r. wyniosła 3.477.755 osób.

Na koniec 2014 r. zasięgiem wodociągów objęto 95% ludności województwa, a na koniec 2015 r. było to 96,5%. Na koniec 2014 r. liczba wodociągów wynosiła 1.375, a na koniec 2015 r. - 1.830. Liczba wodociągów wyposażonych w zespoły prądotwórcze na koniec 2014 r. wynosiła 377, a na koniec 2015 r. - 937. Liczba wodociągów wyposażonych w ujęcia wody podziemnej na koniec 2014 r. wynosiła 1.060, a na koniec 2015 r. - 1670. Liczba wodociągów wyposażonych w zespoły prądotwórcze i w ujęcia wody podziemnej na koniec 2014 r. wynosiła 373, a na koniec 2015 r. - 914. Zasięgiem studni awaryjnych na koniec 2014 r. było objętych 27% ludności województwa, a na koniec 2015 roku - 53%. Na koniec 2014 r. w województwie wielkopolskim nie było studni awaryjnych wyposażonych w możliwość zasilania z zespołów prądotwórczych, a na koniec 2015 r. było ich 264. W województwie wielkopolskim, w latach 2014 -2015, uległy zmniejszeniu potrzeby w zakresie budowy nowych studni awaryjnych. Liczba brakujących studni awaryjnych na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 205, natomiast na koniec 2015 r. - 154. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że pomimo braku odpowiedniej liczby studni awaryjnych w poszczególnych powiatach, w przypadku skażenia wody w sieci wodociągowej na znacznym obszarze oraz po wykorzystaniu wszystkich własnych możliwości, na wniosek poszkodowanych gmin pomocy udziela starosta, a następnie Wojewoda (w przypadku gdy w gminie zabraknie sił i środków, lub zagrożenie obejmuje obszar co najmniej dwóch powiatów).

(dowód: akta kontroli str. 506 – 507, 590)

Według stanu na koniec 2015 r. spośród 31 powiatów ziemskich i czterech miast na prawach powiatu⁴³ potrzeby budowy studni awaryjnych zgłosiły 22 powiaty ziemskie. Łącznie zgłoszono potrzebę budowy 154 studni.

(dowód: akta kontroli str. 226 - 227)

Szefowie OC powiatów województwa wielkopolskiego nie zgłaszali potrzeb w zakresie systemów zaopatrzenia w wodę. Dyrektor Wydziału podał że to gminy najlepiej znają swoje potrzeby, gdyż bezpośrednio odpowiadają za stan zaopatrzenia w wodę na swoim terenie, stąd nie było potrzeby weryfikacji danych o studniach awaryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 506)

2.1.3. Wojewoda nie posiadał i nie dysponował składnikami majątku takimi jak zbiorniki lub cysterny do gromadzenia wody, planowanymi do wykorzystania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wojewoda dysponował natomiast częściową informacją na temat tych środków, będących w dyspozycji gmin województwa wielkopolskiego. Dane do zarządzania ww. informacją były bezpośrednio pozyskiwane od gmin i gromadzone w Urzędzie z zastosowaniem aplikacji ARCUS. Według stanu na dzień 23 grudnia 2016 r. Wojewoda posiadał informacje na temat 107 samochodów-cystern i 69 przyczep do transportu wody pitnej, ujętych w 56 pozycjach ARCUS. Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że Wojewoda zakłada wsparcie działań organów zarządzania kryzysowego niższego szczebla zasobami znajdującymi się na obszarze województwa wielkopolskiego (sąsiednie gminy, powiaty lub zasoby wojska) na podstawie

⁴³ Poznań, Kalisz, Konin, Leszno.

informacji zgromadzonych w ARCUS. W sytuacjach kryzysowych, zakłada się, że Wojewoda koncentrować się będzie na koordynacji działań podmiotów, w szczególności sił i środków szczebla wojewódzkiego, zaangażowanych w rozwiązanie danej sytuacji. Dodał, że Wojewoda posiada dane na temat podmiotów produkujących wodę konfekcjonowaną. Oprócz powyższego zakłada się, na bazie doświadczeń zdobytych w powiecie pleszewskim⁴⁴, wykorzystanie pojemników na wodę typu Mauser. Wojewoda nie zawarł umów z dostawcami tego typu pojemników czy producentów wody konfekcjonowanej (posiada informację dot. dostawcy oraz warunków zakupu tych pojemników), bowiem Wojewoda nie posiada środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 452 – 454, 502 - 503)

W zakresie działań, jakie zostały podjęte przez Wojewodę w związku z wykazanymi w „Ocenach stanu przygotowań OC w województwie wielkopolskim”, informacjami o brakujących studniach awaryjnych w województwie, Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że informacje zawarte w tych ocenach opracowywane są wg wzorca Oceny przekazanej przez Szefa OC Kraju. Dodał, że Wojewoda nie ma obowiązku ani prawa ustalać norm dotyczących (w tym konkretnym przypadku) zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 579)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w aplikacji ARCUS, na 56 wykazanych w niej pozycji środków transportu wody, tylko w dwóch przypadkach (obejmujących jeden samochód cysternę i dwie przyczepy cysterny: 3,6% zgłoszonych środków) wójt i burmistrz zgłosili posiadanie tytułu prawnego⁴⁵ do dysponowania wykazanym środkiem. Ponadto, tylko w odniesieniu do 36 wykazanych pozycji środków transportu wody (64,3%) wójtowie poinformowali Wojewodę o pojemności cystern. Dane te zostały podane w dodatkowej pozycji jako uwagi, ponieważ w bazie ARCUS nie wyodrębniono pozycji do podawania pojemności cysterny. Zdaniem NIK, w celu pełnego przygotowania do realizacji planu zarządzania kryzysowego, uzasadnione jest dysponowanie przez Urząd pełnymi danymi, w tym np. o łącznej pojemności cystern na terenie województwa wielkopolskiego. Dyrektor Wydziału podał w wyjaśnieniach, że na 56 wykazanych pozycji środków transportu wody – w 32 przypadkach właścicielem tych środków jest podmiot powołany do zaopatrzenia ludności w wodę i w związku z tym nie ma potrzeby podpisywania dodatkowych umów na wykorzystanie tych środków. Brak pozycji do wpisania pojemności środka transportu wody wynika z przyjętej struktury bazy danych aplikacji „Arcus 2015.Net”, która niebawem zastąpi aplikację „Arcus 2005”. Dodał, że charakterystyka poszczególnych zasobów będzie bardziej rozbudowana i takie pozycje będą uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 440-511, 571-589)

Ocena cząstkowa

Wojewoda dysponował i zarządzał poprzez aplikację ARCUS, informacją o alternatywnych źródłach zaopatrzenia ludności województwa w wodę, takich jak zbiorniki stacjonarne i mobilne oraz cysterny. Jednak zakres gromadzonych w tej aplikacji danych i nieweryfikowanie ich kompletności, nie sprzyjały prawidłowej

⁴⁴ W marcu 2007 roku na terenie gminy Pleszew nastąpiło zatrucie środkami organicznymi ujęcia wody Tursko A, a w konsekwencji sieci wodociągowej o długości około 120 km. Przez ponad miesiąc, blisko 30 tysięcy mieszkańców gminy i miasta Pleszew oraz gmin ościennych, nie miało dostaw bieżącej wody do celów spożywczych. Na skutek zdobytych doświadczeń, zebrano informację o producentach i dostawcach pojemników na wodę o pojemności 1000 litrów typu Mauser. Informacje te w posiadaniu Wojewody Wielkopolskiego.

⁴⁵ Umowa, porozumienie.

realizacji zadań związanych z zabezpieczeniem dostaw wody na wypadek sytuacji kryzysowej.

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

3.1. Zapewnienie przez Urząd ochrony obiektów i urządzeń

Opis stanu faktycznego

3.1.1. Wojewoda, stosownie do art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁴⁶ otrzymał wykazy i aktualizacje obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Nie zawierały one danych o systemie zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 509)

3.1.2.-3.1.3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki umieszczenia decyzją administracyjną Wojewody, w wykazie o którym mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, obszarów, obiektów czy urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie w zakresie zaopatrzenia w wodę. W Urzędzie utworzono wojewódzką ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, której stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia, nadano klauzulę „poufne”.

W wyciągu z Jednolitego Wykazu Obiektów Urzędzeń i Usług wchodzących w skład IK, w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego, otrzymanym w dniu 9 listopada 2016 r. od Dyrektora RCB, wykazano obiekty i urządzenia objęte decyzją 6/2010 Wojewody z dnia 21 października 2010 r. o umieszczeniu w wojewódzkiej ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń ważnych dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegających obowiązkowej ochronie prowadzonej przez Wojewodę. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, w ewidencji tej nie ujęto dotychczas obiektów IK w zakresie zaopatrzenia w wodę, z uwagi na zmiany prawne wynikające z wejścia w życie z dniem 2 lipca 2016 r. ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych⁴⁷, która wprowadziła w art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie osób i mienia zmiany polegające na zakwalifikowaniu do umieszczenia w ewidencji nowej kategorii jednostek tj. obiektów, w tym obiektów budowlanych, urządzeń, instalacji, usług ujętych w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK. Dyrektor wskazał, że w związku z brakiem rozstrzygnięcia, który organ (minister czy wojewoda) dokonuje umieszczenia tego rodzaju obiektów w wykazie, Wojewoda oczekuje na stosowne wytyczne w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 509 – 510, 520)

W toku kontroli NIK, prowadzonej w Aquanet S.A., ustalono urządzenia zaopatrzenia w wodę, które nie były objęte ewidencją obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie prowadzonej przez Wojewodę. Dotyczyło to obiektów zlokalizowanych w 13 miejscowościach. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w Urzędzie przyjęto, iż to wnioskodawca zgłasza do umieszczenia w ewidencji obiekty, które posiadają status wymagający obowiązkowej ochrony. Tego typu dane, przedstawione w postępowaniu są analizowane przez organ – w kontekście spełnienia ww. przesłanek ustawowych – głównie na podstawie dokumentacji i oświadczeń stron w postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 586-587)

⁴⁶ Dz. U. z 2016 poz. 1432.

⁴⁷ Dz. U. poz. 904.

3.1.4. Decyzje odpowiednich organów o umieszczeniu w wykazie obiektów podlegających ochronie nie dotyczyły obszarów, obiektów i urzędzeń z zakresu zaopatrzenia w wodę. Wojewoda, w latach 2015-2016 wydał odpowiednio 15 i cztery⁴⁸ decyzje administracyjne, o których mowa w art. 5 ust. 6 ustawy o ochronie osób i mienia.

(dowód: akta kontroli str. 511)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wojewoda prawidłowo zarządzał informacjami o ochronie obszarów, obiektów i urzędzeń zaopatrzenia w wodę, w tym zaliczanych do IK. Rzetelnie prowadzono ewidencję obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie, obejmującą także obszary, obiekty i urzędzenia IK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę, zgodnie z wykazami otrzymanymi od Dyrektora RCB.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹, wnosi o:

- 1) opracowanie dla sytuacji kryzysowej polegającej na zagrożeniu bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę, procedury reagowania i ujęcie jej w planie zarządzania kryzysowego,
- 2) zapewnienie opiniowania i aktualizowania planu zarządzania kryzysowego, a także uzgadniania go ze wszystkimi kierownikami jednostek organizacyjnych przewidzianych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w tym planie,
- 3) określanie dla szefów OC powiatów (miast na prawach powiatu) zadań dotyczących funkcjonowania urzędzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, wynikających z wytycznych Szefa OC Kraju.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁸ Do 14 listopada 2016 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, 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.

Poznań, dnia 31 stycznia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Miroslaw Babkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej