



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.006.02.2023

Pan
Miroslaw Karolczuk
Burmistrz Miasta Augustowa
Urząd Miejski w Augustowie
ul. Młyńska 35, 16-300 Augustów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/087 Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wybranych jednostek samorządu terytorialnego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Augustowie ¹ ul. Młyńska 35, 16-300 Augustów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Karolczuk, Burmistrz Miasta Augustowa ² , od 19 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wybranych jednostek samorządu terytorialnego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2023 (do 30 czerwca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/63/2023 z dnia 20 marca 2023 r.2. Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/64/2023 z dnia 20 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Urząd” lub „UM”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie w pełni zapewnił bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę gminy miejskiej Augustów (Miasto Augustów)⁵ w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych⁶.

Burmistrz zezwolił Wodociągom i Kanalizacjom Miejskim Sp. z o.o.⁷ na realizację zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Augustowa. Wykonywał również zadania organu właściwego do spraw zarządzania kryzysowego w Mieście, a do 23 kwietnia 2022 r.⁸ także szefa obrony cywilnej w Augustowie. Kontrola wykazała jednak, że w Gminie nie ustalono aktualnego poziomu zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych. W działalności Urzędu zidentyfikowano nieprawidłowości polegające na: [1] braku aktualizacji Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego⁹ co dwa lata i Planu Obrony Cywilnej Miasta Augustowa¹⁰ (od 2018 roku¹¹) oraz [2] nieprzekazaniu kart zadań obrony cywilnej opracowanych w ramach Planu OC do WiKM, co skutkowało m.in. niezrealizowaniem zadań w zakresie planowania i zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia.

W Urzędzie nie analizowano stanu zabezpieczenia dostaw wody w Gminie w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów WiKM. Analizy takiej nie przeprowadziło również Przedsiębiorstwo wodociągowe. Przeprowadzona przez biegłych analiza wykazała natomiast, że dla posiadanego dwukomorowego zbiornika wody na ujęciu przy jego 70% napełnieniu czas pokrycia zapotrzebowania na wodę w ilości niezbędnej wynosi 4,4 doby, minimalnej 20,7 doby, a fizjologicznej 62 doby. Wartości te oceniono pozytywnie pod warunkiem, że WiKM będzie miało możliwość poboru i dystrybucji wody z ww. zbiorników. Przedsiębiorstwo wodociągowe takich możliwości jednak nie posiadało. W ocenie NIK, powyższe świadczy o nieprzygotowaniu w pełni skutecznych działań na wypadek wystąpienia w Mieście Augustów sytuacji kryzysowej¹².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Określanie potrzeb, organizacja i planowanie działań na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób ograniczyć stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina miejska Augustów liczyła 29.341 mieszkańców (według wyników narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań z 2021 roku).

Wodę mieszkańcom ww. gminy dostarczała jednoosobowa spółka Miasta Augustów. Na terenie Miasta, WiKM, dostarczała wodę 27.666 osobom, tj. 94,29% ogółu mieszkańców. Długość sieci wodociągowej na terenie Miasta wynosiła 99,7 km, a na terenie gminy Augustów 47 km. Wielkość produkcji wody wynosiła 3.705 m³ na dobę. (akta kontroli str. 5-8)

1.2. Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę zostało wydane przez Burmistrza Augustowa w formie decyzji w dniu 11 grudnia 2002 r. Wskazano w nim wszystkie elementy określone w art. 18 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹³, tj. w szczególności:

a) dane przedsiębiorstwa (WiKM), datę podjęcia działalności (12 grudnia 2002 r.) i jej obszar (gmina Miasto Augustów);

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Sytuacja kryzysowa – każda sytuacja wpływająca na ograniczenie stopnia zaopatrzenia w wodę mieszkańców, w szczególności związana z dostarczaniem wody w warunkach specjalnych, takich jak wystąpienie skażenia, klęsk żywiołowych, awarii urządzeń i sieci wodociągowych, aktów terrorystycznych oraz zagrożenia wojną i działań wojennych.

⁷ Dalej: WiKM, Spółka lub Przedsiębiorstwo wodociągowe.

⁸ W związku z uchynieniem ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej (Dz. U. z 2021 r., poz. 372, ze zm.), dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁹ Dalej „MPZK”

¹⁰ Dalej „Plan OC”.

¹¹ Termin aktualizacji przypadał na 2020 rok.

¹² Polegającej na braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 537. Dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

- b) przedmiot działalności: a) zbiorowe zaopatrzenie w wodę polegające na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, b) zbiorowe odprowadzanie ścieków polegające na: odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, c) wykonywanie instalacji wodno-kanalizacyjnych, d) projektowanie budowlane, urbanistyczne i technologiczne, e) badania i analizy techniczne, f) doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania;
- c) świadczenie usług miało odbywać się z zachowaniem: porządku prawnego i przestrzegania zasad ochrony środowiska naturalnego, monitorowaniem jakości wody dostarczanej odbiorcom, odpowiednich parametrów wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków, utrzymania możliwie niskich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, ciągłości i niezawodności świadczonych usług, zakładanego rozwoju świadczonych usług, określenia ilości, ciśnienia i jakości dostarczanej wody, ilości i jakości oczyszczonych i odprowadzanych ścieków;
- d) WiKM został zobowiązany do przestrzegania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przyjętego uchwałą Rady Miasta Augustowa z dnia 23 września 2002 r. Prawo kontroli w zakresie świadczonych usług przyznano Kierownikowi Wydziału Gospodarki Komunalnej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu, a nadzór nad jakością wody powierzono Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- e) WiKM mógł „/.../ wprowadzać ograniczenia w konsumpcji, dostosowując je do możliwości, po zawiadomieniu odbiorców usług o ograniczeniach. /.../” Zobowiązano też WiKM do zastosowania wszelkich dostępnych sposobów dla złagodzenia tych uciążliwości;
- f) zobowiązanie do prowadzenia racjonalnej gospodarki w zakresie działalności objętej zezwoleniem; warunki cofnięcia zezwolenia oraz warunki dotyczące okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

W zezwoleniu nie określono obowiązków WiKM w przypadku sytuacji kryzysowych lub zaistnienia przerw w dostawach wody¹⁴. (akta kontroli str. 9-10)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Augustowie obowiązywały dwa regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków: do 30 listopada 2021 r. regulamin przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Augustowie z 14 marca 2019 r.¹⁵ oraz od 1 grudnia 2021 r. regulamin przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z 10 listopada 2021 r.¹⁶ W regulaminach zawarte były postanowienia określające m.in.:

- minimalny poziom usług w zakresie dostarczania wody – co najmniej 0,1 m³ na mieszkańca na dobę (36,5 m³ rocznie) pod ciśnieniem nie mniejszym niż 0,05 MPa i nie wyższym niż 0,6 MPa, o jakości odpowiadającej wymaganiom określonym w przepisach obowiązującego prawa¹⁷;
- sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody¹⁸ – wskazano na obowiązek: niezwłocznego poinformowania odbiorców usług, zapewnienia zastępczych punktów poboru wody w przypadku przerw w dostawie wody przekraczających 12 godzin oraz poinformowania odbiorców o lokalizacji takich punktów, podjęcia niezbędnych działań celem przywrócenia ciągłości świadczenia usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i poinformowania gminnych służb dyżurnych ze wskazaniem czasu przywrócenia dostaw wody¹⁹;
- standardy obsługi odbiorców w zakresie dotyczącym wymiany informacji o zakłóceniach w dostawie wody – WiKM został zobowiązany do wyznaczenia osób odpowiedzialnych

¹⁴ Obowiązujące przepisy nie definiują obowiązku wprowadzenia zapisów w tym zakresie.

¹⁵ Uchwała Nr VII/75/19.

¹⁶ Uchwała Nr XLI/423/2021.

¹⁷ W zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie określono parametrów minimalnego poziomu usług, wskazując, że obowiązują regulacje w tym zakresie zawarte w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

¹⁸ Regulaminie nie wymienia przyczyn przerw w dostawie wody.

¹⁹ W zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wskazano na obowiązek zachowania ciągłości i niezawodności świadczonych usług oraz obowiązek przestrzegania postanowień Regulaminu.

za obsługę odbiorców, w tym informowanie o występujących zakłóceniach w dostawach wody²⁰;

- warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe – ustalono, że prawo pobierania wody na cele przeciwpożarowe z sieci wodociągowej będzie przysługiwało wyłącznie jednostkom straży pożarnej, a dostawa wody na cele przeciwpożarowe będzie następowała na podstawie umowy zawartej przez WiKM z Urzędem²¹.

(akta kontroli str. 9-28)

1.4. Powierzenie WiKM wykonania zadań z zakresu dostarczania wody w Gminie wynikało z Zezwolenia. W Urzędzie nie określono w innym dokumencie, w sposób bezpośredni podmiotu odpowiedzialnego za zapewnianie ciągłości zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości w sytuacjach kryzysowych. Zapisy związane z zapewnieniem dostaw wody były zawarte w Planie Zarządzania Kryzysowego, w procedurze: „Wystąpienia zakłócenia w systemie wodno-kanalizacyjnym”. Procedura przewidywała realizację dziewięciu przedsięwzięć, z których dwa – monitoring sieci wodno-kanalizacyjnej oraz niezwłoczne usuwanie drobnych awarii przez pracowników Pogotowia Wodno-Kanalizacyjnego, którzy dysponują specjalistycznym sprzętem powierzono WiKM. W żadnym z obowiązujących w Gminie dokumentów nie zobowiązano WiKM do: utrzymania alternatywnych źródeł dostaw wody o odpowiedniej jakości wody oraz dostarczania (transportu) wody z alternatywnych źródeł w przypadku braku działania sieci wodociągowej. (akta kontroli str. 5, 9-30)

1.5. W zakresie związanym z zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych w obowiązujących w latach 2021–2023 kolejnych wersjach regulaminu organizacyjnego²² Urzędu wskazano, że do zadań Burmistrza należy: pełnienie funkcji Szefa Obrony Cywilnej Miasta i realizowanie zadań z zakresu obronności i zarządzania kryzysowego, a do Referatu Administracyjno-Gospodarczego: „*.../ prowadzeniem spraw Obrony Cywilnej, w tym opracowanie i aktualizacja Planu OC Miasta Augustowa, opracowanie dotyczące formacji OC oraz planowanie szkoleń, planowanie i wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, opracowanie i organizowanie planu pracy szkolenia obronnego. /.../*”. Ponadto do zadań wszystkich wydziałów Urzędu należała: „*.../ realizacja zadań obronnych i obrony cywilnej - zgodnie z zakresem działania określonym odrębnymi przepisami.*” Wskazane zapisy w okresie od początku 2020 do maja 2023 roku nie ulegały zmianom. (akta kontroli str. 31-32)

W związku z potrzebami zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożenia Burmistrz zarządzeniem²³ z dnia 14 lutego 2019 r. powołał Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: „MZZK”). W załączniku do zarządzenia określono zadania MZZK w sytuacji kryzysowej, które zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym mogły być²⁴ realizowane przez gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, tj. m.in.: pełnienie całodobowego dyżuru, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej czy nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzeżenia ludności. (akta kontroli str. 5, 33-40)

Na terenie Miasta Augustów w ramach obrony cywilnej funkcjonowały formacje do zadań ogólnych oraz drużyna wykrywania i alarmowania. Nie zostały powołane formacje do zadań specjalnych, w tym ratownictwa wodnego i ratownictwa komunalnego.

Burmistrz wyjaśnił, iż realizuje zadania określone w § 3 pkt 10 rozporządzenia w spr. zadań Szefa Obrony Cywilnej²⁵, polegające na zapewnieniu ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem, poprzez miejską spółkę „Wodociągi i Kanalizacje Miejskie Sp. z o.o. W celu realizacji zadań własnych gminy w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji Gmina Miasto Augustów powierzyła zadania dla WiKM

²⁰ W zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie określono odrębnych regulacji w tym zakresie, zobowiązując WiKM do przestrzegania Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

²¹ W zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę nie określono odrębnych regulacji w tym zakresie, zobowiązując WiKM do przestrzegania Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

²² Od początku 2020 r. do maja 2023 r. regulamin był zmieniany 10-krotnie (sześciokrotnie nadawano nowy regulamin i czterokrotnie dokonywano zmian). Wersje regulaminu zostały opublikowane na stronie: https://bjp.um.augustow.pl/urzed/ regulamin_organizacyjny_um_w_augustowie/regulamin-organizacyjny-urzedu-miejskiego-w-augustowie.html?page=1

²³ Nr 61/19.

²⁴ Powołanie gminnego centrum zarządzania kryzysowego jest zadaniem fakultatywnym.

²⁵ Dalej: „SOC”.

Sp. z o.o. w Augustowie, która ma zabezpieczone środki finansowe w swoim budżecie ze środków obrotowych na zabezpieczenie ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem". (akta kontroli str. 5, 33-40)

1.6. Burmistrz nie wydał wytycznych obejmujących wyłącznie realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego związanych z zapewnieniem zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej.²⁶

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że *W Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego ujęte są procedury reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia zakłóceń w systemie wodno-kanalizacyjnym. Procedura określa opis postępowania o danym przedsięwzięciu oraz ujęte są informacje dotyczące podmiotów współpracujących. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej uruchamia się w pierwszej kolejności procedury określone w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego (ogólne), a następnie w zależności od rozmiaru kryzysu wydawane byłyby szczegółowe wytyczne dotyczące zabezpieczenia ludności w wodę.* Burmistrz wskazał, że *Gmina Miasto Augustów nie zgłaszała innym organom potrzeby wydawania regulacji prawnych dotyczących zaopatrzenia Gminy Miasto Augustów w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej.* (akta kontroli str. 95-98)

Starosta Augustowski nie zobowiązywał miast i gmin z terenu powiatu augustowskiego do określenia wytycznych/zasad, dotyczących zaopatrzenia w wodę na wypadek sytuacji kryzysowych. (akta kontroli str.93-94)

1.7. W Mieście nie ustalono zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych. Wyliczenie zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych nie zostało także zlecone WiKM. Burmistrz wyjaśnił, iż *w ramach funkcjonowania Spółki, Gmina Miasto Augustów ma możliwość uzdatnienia wody oraz jej dystrybucję na potrzeby mieszkańców Miasta Augustowa. Gmina Miasto Augustów wraz ze spółką WiKM biorąc pod uwagę liczbę ludności, a także minimalną normę ilości wody 7,5l/os/doba zgodną z postanowieniami pkt 13 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 145/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 18 października 2022 r. w sprawie ustalenia zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny, analizuje stan zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.* (akta kontroli str. 95-98)

W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentu potwierdzającego wyliczenie zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych. Najwyższa Izba kontroli zwraca uwagę, że posiadanie aktualnych danych na temat zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych umożliwia rzetelne wykonywanie zadań Burmistrza określonych w art. 19 ust. 2 pkt 1 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, tj. polegających na kierowaniu monitorowaniem, planowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie Gminy.

Według wyliczenia biegłych, wg stanu na 31 grudnia 2022 r., fizjologiczne zapotrzebowanie na wodę w sytuacji kryzysowej dla Gminy wynosiło 72,5 m³ na dobę²⁷, minimalne 217,5 m³ na dobę²⁸, zaś niezbędne 1.012,4 m³ na dobę²⁹. (akta kontroli str. 146-163)

1.8. MPZK został opracowany przez Burmistrza i zatwierdzony przez Starostę Augustowskiego 31 grudnia 2020 r. Do 31 maja 2023 r. nie był aktualizowany, pomimo iż przepisy *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* wymagają przeprowadzania aktualizacji w cyklu

²⁶ W szczególności nie stwierdzono, aby Burmistrz wydał regulacje określające: 1/ zapewnienia dostaw wody w mieście w sytuacji kryzysowej, (określające zapotrzebowanie na wodę w warunkach specjalnych w oparciu i wskaźniki jednostkowe zaopatrzenia na wodę w ilości minimalnej i w ilości niezbędnej); 2/ wymagania techniczne i organizacyjne dotyczące projektowania i eksploatacji publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę, mające na celu zapewnienie ich funkcjonowania w warunkach sytuacji kryzysowych; 3/ wymagania w zakresie dotyczącym budowy (w tym lokalizacji) i utrzymywania studni awaryjnych; 4/ zasady monitorowania i informowania o ocenie jakości wody czerpanej ze źródeł awaryjnych; 5/ zasady higieniczno-sanitarne użytkowania środków transportu do przewozu wody pitnej; 6/ sposób obliczania (kalkulacji) liczby i pojemności środków do przewozu wody w sytuacjach kryzysowych; 7/ zasady ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem; 8/ formy i zakres prowadzenia dokumentacji dot. zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych (kryzysowych dostaw wody).

²⁷ Wyliczenie dotyczy ilości wody, która pokrywa potrzeby niezbędne dla przetrwania ludności i zwierząt gospodarskich (w okresie ograniczonych dostaw przez kilka dni), ustalonej dla ludności na poziomie 2,5 dm³ na osobę na dobę.

²⁸ Wyliczenie dotyczy ilości wody, która pokrywa potrzeby niezbędne dla przetrwania ludności i zwierząt gospodarskich (w okresie ograniczonych dostaw przez kilka dni), ustalonej dla ludności na poziomie 7,5 dm³ na osobę na dobę.

²⁹ Wyliczenie dotyczy ilości wody, która pokrywa potrzeby wszystkich odbiorców w ilościach niezbędnych do życia, funkcjonowania zakładów użyteczności publicznej i potrzeby wybranej produkcji (w okresie ograniczonych dostaw przez kilka tygodni), ustalonej dla ludności na poziomie 15 dm³/na osobę na dobę.

dwuletnim, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Gmina dysponowała Planem OC wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza Miasta Augustowa – Szefa Obrony Cywilnej z dnia 25 lipca 2012 r. (nieaktualizowanym od 2018 roku). Ww. dokumenty były uzgadniane z WiKM w zakresie zaplanowanych do jego realizacji zadań i planowanych do wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa. Szerzej kwestie te opisano w pkt 1.9. wystąpienia. (akta kontroli str. 41-70)

1.9. Zadania związane z zabezpieczeniem dostaw wody w sytuacjach kryzysowych zostały uregulowane w dokumentach planowania działań kryzysowych i obrony cywilnej w następujący sposób:

- W MPZK – przewidziano zagrożenie w postaci zakłóceń w systemie wodno-kanalizacyjnym, oceniając ryzyko jego wystąpienia jako małe. W mapie ryzyka dokonano oceny wpływu zagrożenia na ludność (zagrożenie średnie), budynki (zagrożenie małe), infrastrukturę (zagrożenie małe), zasoby naturalne (zagrożenie małe) i ekonomikę (zagrożenie średnie). Zadania w tym zakresie zostały rozpisane przed wszystkim pomiędzy: Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego, Komendę Państwowej Straży Pożarnej, Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną i WiKM. MPZK został uzgodniony między innymi z WiKM, Komendą Powiatowej Straży Pożarnej w Augustowie, Komendą Powiatową Policji w Augustowie, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Augustowie, Powiatowym Inspektorem Weterynarii w Augustowie, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Augustowie, Miejskim Przedsiębiorstwem Energetyki Ciepłej „Giga” Spółka z o. o. w Augustowie. (akta kontroli str. 41-69)
- W Planie OC przewidziano następujące zadania związane z zabezpieczeniem dostaw wody w sytuacjach zagrożenia:
 - 1) Planowanie i zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia – zadanie dotyczyło opracowania dokumentacji planistycznej zabezpieczenia ujęć wody i urządzeń wodnych. Zgodnie z kartą realizacji zadania miało być ono realizowane przez Urząd i WiKM.
 - 2) Zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów pracy oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych, produkcyjnych – zadanie dotyczyło: opracowania dokumentacji planistycznej, zabezpieczenia niezbędnej ilości wody, nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania urządzeń i sieci przesyłowych wody oraz zabezpieczenia ujęć wody w agregaty prądotwórcze. Działania miały być realizowane (zgodnie z opracowaną kartą realizacji zadania) przez pracownika OC Urzędu oraz kierownika WiKM.

Zapisy obydwu planów były ze sobą spójne, w szczególności w zakresie stwierdzonych i wyartykułowanych w nich stanów niedoboru sił i środków (zasobów) w odniesieniu do realizacji zadań zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych oraz zaplanowanych działań zaradczych.

W załączniku „Stan zaopatrzenia ludności w wodę wg danych na 31 grudnia 2017 r.” przedstawiono dane o zakresie objęcia ludności dostawą wody wodociągami i infrastrukturze wodociągowej. Nie zawarto jednak informacji o szacowanych potrzebach w zakresie dostaw wody w sytuacji kryzysowej lub o zakresie populacji objętej dostawami wody ze studni awaryjnych. (akta kontroli str. 71-92)

Wieloletni plan działania w zakresie Obrony Cywilnej Miasta Augustowa na lata 2021–2025³⁰ oraz Plan działań OC na 2021 r.³¹ i Plan działania OC na 2022 r.³² nie zawierały przedsięwzięć i zadań dotyczących organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, w tym przygotowania awaryjnych ujęć wody pitnej, źródeł energii elektrycznej oraz wody pitnej w miejscach przebywania poszkodowanej ludności, dostaw energii oraz wody pitnej dla wyznaczonych przedsiębiorców oraz ochrony ujęć i urządzeń wodnych. (akta kontroli str. 164-187)

³⁰ Przekazany Staroście Augustowskiemu w dniach 12 grudnia 2020 r. Dalej zwany: „Wieloletni plan OC”.

³¹ Przekazany Staroście Augustowskiemu w dniach 31 grudnia 2020 r.

³² Przekazany Staroście Augustowskiemu odpowiednio 29 grudnia 2022 r.

Wymagania w tym zakresie wynikały z § 3 ust. 1 pkt 3 Wytycznych SOCK z 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

Burmistrz wyjaśnił, iż (...) *według posiadanej dokumentacji nie odnotowano, aby Starosta Augustowski zlecał Burmistrzowi Miasta Augustowa określenie wytycznych/zasad dotyczących zaopatrzenia gminy w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych.*

(akta kontroli str. 95-98)

Plan OC Miasta Augustowa nie był aktualizowany od 12 marca 2018 roku³³, wbrew § 16 wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju³⁴ z 27 grudnia 2011 r. sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³⁵ co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 71-92)

1.10. Miejska sieć wodociągowa nie posiadała elementów zaliczanych do infrastruktury krytycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, jak również elementów podlegających obowiązkowej ochronie, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*³⁶. Żadne urządzenia miejskiej sieci wodociągowej nie były ujęte w wykazie infrastruktury krytycznej prowadzonym przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W MPZK nie zawarto wykazu infrastruktury krytycznej.

(akta kontroli str. 41-69)

1.11. Przedsiębiorstwo wodociągowe ani Urząd nie wykazały ujęć rezerwowych³⁷ utrzymywanych w stanie sprawności tj. ujęć, które mogłyby zostać wykorzystane na wypadek braku możliwości poboru wody z ujęcia podstawowego. W Urzędzie ewidencjonowano urządzenia wodociągowe, natomiast nie było oddzielnej ewidencji publicznych urządzeń umożliwiających zaopatrywanie ludności w wodę w sytuacjach kryzysowych. Przedsiębiorstwo wodociągowe posiadało dwa stacjonarne agregaty, o łącznej mocy 200 kW i zużyciu paliwa 112 dm³/h oraz zapas paliwa dla agregatów w ilości 520 dm³, co wystarczyłoby na około 5 h pracy. WiKM prowadziło comiesięczne próbne uruchomienia agregatów. Urząd posiadał jeden stacjonarny agregat o mocy 53 kW i zużyciu paliwa 12 dm³/h oraz trzy przenośne o łącznej mocy 9 kW i zużyciu paliwa 4,5 dm³/h. Przedsiębiorstwo wodociągowe posiadało zapas paliwa dla agregatów w ilości 35 dm³, co wystarczyłoby na około trzy godziny pracy agregatu stacjonarnego. Urząd prowadził comiesięczne próbne uruchomienia agregatów.

(atak kontroli str. 41-69)

1.12. Burmistrz Miasta przesłał Staroście Augustowskiemu 1 marca 2022 r., tj. w terminie przez niego wskazanym³⁸, sprawozdanie pn. „Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej w gminie Miasto Augustów wg. stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.” W sprawozdaniu dane w zakresie zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności były zgodne ze stanem faktycznym. Podano, że Gmina nie posiada rezerwowych ujęć wody oraz wykazano brak potrzeb w zakresie budowy nowych studni awaryjnych. Wykazano posiadanie jednego ujęcia wodnego składającego się z siedmiu pracujących studni podziemnych i jedną studnię awaryjną (wyłączoną z eksploatacji).

(akta kontroli str. 200-230)

1.13. Burmistrz nie dokonywał kontroli działalności gospodarczej Przedsiębiorstwa wodociągowego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem oraz regulaminem dostarczania wody.

(akta kontroli str. 70)

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, iż (...) *nie dokonywał stricte kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem oraz regulaminem dostarczania wody. W tym zakresie z ramienia Burmistrza sprawuje kontrolę powołana Rada Nadzorcza. Rada Nadzorcza to organ sprawujący kontrolę nad spółką we wszystkich aspektach jej działalności.*

³³ Termin aktualizacji przypadał na 2020 rok.

³⁴ Dalej „SOCK”.

³⁵ http://www.ock.gov.pl/prawo/akty_urzedowe_szefa_ock, dalej „wytyczne SOCK z 27 grudnia 2011 r.”.

³⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1432 ze zm.

³⁷ Ujęcie rezerwowe - ujęcie inne niż podstawowe, utrzymywane w stanie sprawności, mogące stanowić źródło wody na czas trwania sytuacji kryzysowej.

³⁸ Wojewoda Śląski określił termin na 10 lutego 2016 r.

Spotkania Rady Nadzorczej w Spółce zwoływane są przez Przewodniczącego w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż 4 razy w roku obrotowym tj. raz na kwartał, Walne zgromadzenie natomiast raz na rok. Decyzja Burmistrza Augustowa nr GKRIOS-7035/1/02 z dnia 11.12.2002 r. zezwała Spółce na zbiorowe zaopatrzenie w wodę, ujmowanie, uzdatnianie i dostarczanie wody. Spółka WiKM Sp. z o.o. w Augustowie przedkłada roczne sprawozdania z działalności spółki. Na podstawie przedkładanych sprawozdań możliwa jest weryfikacja zgodności działalności spółki. (akta kontroli str. 95-98)

1.14. Do Urzędu nie wpływały postulaty, w tym skargi, wnioski i petycje w sprawach związanych z zaopatrzeniem w wodę w sytuacjach kryzysowych. (akta kontroli str. 70)

1.15. Z dniem 23 kwietnia 2022 r. uchylono ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁹ oraz utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin⁴⁰, tym samym utraciły moc zarządzenia Wojewody Podlaskiego w sprawie obrony cywilnej w województwie podlaskim stanowiące podstawę Planu OC Gminy.

Burmistrz odnosząc się do kwestii, jaki wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia gminy w wodę w sytuacjach kryzysowych miało uchylene powyższych regulacji prawnych oraz brak ich zastąpienia nowymi regulacjami, podał iż niezależnie od ustaw lub rozporządzeń odnoszących się do spraw zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, które określają zazwyczaj ogólne normy i wytyczne, organy władz publicznych każdego szczebla mają obowiązek reagowania w sytuacjach kryzysowych niezależnie od ich skali i wdrażania rozwiązań właściwych dla rozmiaru kryzysu w celu realizowania podstawowych zadań na rzecz społeczności gminnej. (akta kontroli str. 95-99)

Po 23 kwietnia 2022 r. Urząd prowadził korespondencję związaną z zasadami działania obrony cywilnej z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w Białymstoku, Starostwem Powiatowym w Augustowie oraz Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Augustowie. Dotyczyła one głównie planowanych i zrealizowanych ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Ponadto Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku przekazał zarządzenie nr 145/2022 r. z dnia 18 października 2022 r. w sprawie ustalenia zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny. (akta kontroli str. 164-187,188-189, 200-230,247-248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie przekazał do realizacji kart zadań obrony cywilnej nr 1-6, 13 i 15 oraz 18-21⁴¹ opracowanych w ramach Planu OC z 2012 roku dla WIKM które miało je realizować. W efekcie zadania dotyczące planowania i zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia nie zostały zrealizowane, w szczególności nie opracowano dokumentacji planistycznej dotyczącej zabezpieczenia ujęć wody i urządzeń wodnych (karta nr 13). Nie zrealizowano także zadania dotyczącego zapewnienia dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów pracy oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych, produkcyjnych (karta nr 15), w szczególności nie opracowano dokumentacji planistycznej i nie zabezpieczono niezbędnej ilości wody. (akta kontroli str. 71-92)

Burmistrz wyjaśnił, iż (...) brak przekazania Kart zadań OC nr 1-6, 13 i 15, 18-21 z Planu Obrony Cywilnej Miasta Augustowa do Wodociągów i Kanalizacji Miejskich, wynika z przeoczenia przez pracownika. W chwili obecnej Gmina Miasto Augustów jest w trakcie aktualizacji Planu Obrony Cywilnej oraz Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego. Niemniej jednak mając na uwadze, że od 23 kwietnia 2022 r. obowiązuje nowa ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.), która zastąpiła m.in. przepisy o powszechnym obowiązku obrony RP. Nie ma w niej już

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. Nr 96 poz. 850.

⁴¹ Karty 1-6, 18-21 określały zadania w zakresie między innymi: ćwiczeń i szkoleń, uzgadniania planów zadań i ocen stanu przygotowań OC, wykrywania i alarmowania o zagrożeniach, monitoringu potencjalnych zagrożeń, opracowywania informacji dotyczących realizacji zadań, współpracy z terenowymi organami administracji samorządowej, ewakuacji ludności i mienia z obszaru zagrożenia, zaciemniania i wygaszania oświetlenia

rozdziału regulującego kwestie związane z obroną cywilną kraju. Ta tematyka zostanie uregulowana w projektowanej ustawie o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, której uchwalenie miało połączyć przepisy o obronie ojczyzny z przepisami o obronie cywilnej. Na bieżąco śledzony jest proces legislacyjny w przedmiotowej sprawie, mając na uwadze prace nad planami, które będą obowiązywały na terenie Gminy Miasta Augustów w zakresie zarządzania kryzysowego i spraw obronnych.

(akta kontroli str. 100-105)

2. Plan OC nie był aktualizowany od 12 marca 2018 roku do 23 kwietnia 2022 r., tj. do uchylecia ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, mimo że zgodnie z § 16 wytycznych SOCK z 27 grudnia 2011 r. sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, plan obrony cywilnej podlega bieżącej aktualizacji, nie rzadziej niż co dwa lata, w formie aneksu lub – w przypadku zmiany obejmującej więcej niż 50% danych w dokumencie – nowego opracowania.

(akta kontroli str.71-92)

Burmistrz wyjaśnił, iż Plan Obrony Cywilnej nie wymagał aktualizacji do 2020 roku. W 2020 roku działania realizowane przez służby zajmujące się w Urzędzie Miejskim m.in. zadaniami z zakresu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej były głównie ukierunkowane na zmagania z pandemią wywołaną koronawirusem SARS-CoV-2. Realizowane były na bieżąco wytyczne wpływające z instytucji rządowych w zakresie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa. W 2022 r., jak już zwracałem uwagę na przedmiotową kwestię, zaczęła obowiązywać nowa ustawa o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.), która zastąpiła m.in. przepisy o powszechnym obowiązku obrony RP. Nie ma w niej już rozdziału regulującego kwestie związane z obroną cywilną kraju. Ta tematyka zostanie uregulowana w projektowanej ustawie o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, której uchwalenie miało połączyć przepisy o obronie ojczyzny z przepisami o obronie cywilnej. Działania w zakresie aktualizacji planów dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej zostały wtrzymane mając na uwadze powyższe. Na bieżąco śledzony jest proces legislacyjny w przedmiotowej sprawie w celu jak najszybszego dostosowania planów i wytycznych w zakresie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej do aktualnych przepisów prawnych.

(akta kontroli str. 100-105)

Zgodnie z obowiązującymi do 23 kwietnia 2022 r. uregulowaniami Plan OC powinien być aktualizowany nie rzadziej niż co dwa lata. Tym samym należało go zaktualizować do 13 marca 2020 r.

NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych dotyczących wyżej wymienionych nieprawidłowości w związku z uchYLENIEM z dniem 22 kwietnia 2022 r. regulacji prawnych określających organizację i zadania władz publicznych w ramach systemu obrony cywilnej.

3. Obowiązujący od 31 grudnia 2020 r.⁴², MPZK do czasu zakończenia kontroli NIK nie był aktualizowany. Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁴³ plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. (akta kontroli str.41-69)

Burmistrz wyjaśnił, iż Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego był aktualizowany do końca 2022 r. W 2023 r. przystąpiono do aktualizacji MPZK. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że nowa ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 z późn. zm.), która zastąpiła m.in. przepisy o powszechnym obowiązku obrony RP i obowiązuje od 23 kwietnia 2022 r. nie zawiera rozdziału regulującego kwestie związane z obroną cywilną kraju. Ta tematyka zostanie uregulowana w projektowanej ustawie o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, której uchwalenie miało połączyć przepisy o obronie ojczyzny z przepisami o obronie cywilnej. Na bieżąco śledzony jest proces legislacyjny w przedmiotowej sprawie, mając na uwadze prace nad planami, które będą obowiązywały na terenie Gminy Miasta Augustów w zakresie zarządzania

⁴² Zatwierdzenie przez Starostę Augustowskiego.

⁴³ Dz. U z 2023 r., poz. 122, dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

kryzysowego i spraw obronnych. Do dnia kontroli nie pojawiły się ww. ustawa regulująca kwestię obrony cywilnej. (akta kontroli str. 41-70, 95-99)

W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentu potwierdzającego przeprowadzenie aktualizacji.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu prowadzone w związku z określeniem potrzeb, organizacją i planowaniem działań na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób ograniczyć stopień zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych mieszkańców miasta Augustowa. Nie ustalono zapotrzebowania na wodę w Gminie w sytuacjach kryzysowych oraz nie zobowiązano do tego WiKM. W działaniach Urzędu zidentyfikowano nieprawidłowości polegające m.in. na: 1/ nieprzeprowadzeniu wymaganej aktualizacji MPZK i Planu OC; 2/ nieprzekazaniu kart zadań obrony cywilnej opracowanych w ramach Planu OC do WiKM, co skutkowało w szczególności niezrealizowaniem zadań w zakresie planowania i zapewnienia ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia.

OBSZAR

2. Przygotowanie działań na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób ograniczyć stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców gminy

**Opis stanu
faktycznego**

2.1. Miasto Augustów posiadało „Wieloletni planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2020–2024”⁴⁴ Przyjęty plan nie przewidywał jednak wydatków na zadania związane z zapewnieniem dostaw wody w sytuacjach kryzysowych. W badanym okresie na ten cel nie zaplanowano także wydatków w budżecie miasta. (akta kontroli str. 231-240)

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, iż (...) zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Gmina Miasto Augustów corocznie w budżecie gminy zabezpiecza środki z przeznaczeniem na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Jest to rezerwa celowa, która ma służyć na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, w tym np. na realizację zadań związanych z zapewnieniem dostaw wody. Jest to obligatoryjny element uchwały budżetowej. Dodatkowo WiKM Sp. z o.o. w ramach zapewnienia ciągłości bieżącej działalności posiada zabezpieczone środki w swoim budżecie. (akta kontroli str. 100-105)

2.2. W Gminie w okresie objętym kontrolą nie sporządzano pisemnych analiz oraz nie zidentyfikowano potrzeb/deficytów w zasobach urzędu gminy niezbędnych do zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W latach 2021–2023 z budżetu Miasta nie były ponoszone wydatki na zadania związane z zapewnieniem dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

W budżecie Miasta na lata 2021–2023 zgodnie z art. 26 ust 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym została wyodrębniona rezerwa celowa na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości odpowiednio: 450 tys. zł, 390 tys. zł i 400 tys. zł. W latach 2021 i 2023 z zaplanowanej kwoty rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe nie ponoszono wydatków, zaś w 2022 roku wydatkowano 35 tys. zł na pomoc uchodźcom z Ukrainy przebywającym na terenie miasta Augustowa. (akta kontroli str. 106-111, 112-145)

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, iż (...) w celu realizacji zadań własnych gminy w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizację Gmina Miasto Augustów powierzyła zadania dla WiKM Sp. z o.o. w Augustowie, która posiada środki w budżecie na zabezpieczenie rezerwowych ujęć wody. Z wyżej wymienionych środków Spółka wymieniła stare wyeksploatowane czujniki w studniach głębinowych. (akta kontroli str. 100-105)

2.3. W Urzędzie nie przyjęto wytycznych/zasad w zakresie struktury i treści dokumentacji dotyczącej funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w sytuacjach kryzysowych (akta kontroli str. 146-163, 190-199)

⁴⁴ Uchwała nr XIX/211/2020 Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2020-2024. Poprzednio obowiązywała uchwała Nr XLV/434/18 Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych na lata 2016-2020.

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, iż (...)w chwili obecnej Gmina Miasto Augustów jest w trakcie aktualizacji Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz Planu Obrony Cywilnej. Niemniej jednak mamy na uwadze, że od 23 kwietnia 2022 r. obowiązuje nowa ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (...), która zastąpiła m.in. przepisy o powszechnym obowiązku obrony RP. Nie ma w niej już rozdziału regulującego kwestie związane z obroną cywilną kraju. Ta tematyka zostanie uregulowana w projektowanej ustawie o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, której uchwalenie miało połączyć przepisy o obronie ojczyzny z przepisami o obronie cywilnej. Na bieżąco śledzony jest proces legislacyjny w przedmiotowej sprawie, mając na uwadze prace nad planami, które będą obowiązywały na terenie Gminy Miasto Augustów w zakresie zarządzania kryzysowego i spraw obronnych.

(akta kontroli str. 100-105)

Burmistrz podał dalej, iż jego zdaniem Gmina Miasto Augustów jest w stanie zorganizować dostawę wody w sytuacjach kryzysowych w ilości równej lub większej zapotrzebowaniu dla mieszkańca. W tym celu Spółka WiKM oraz Gmina Miasto Augustów współpracuje z podmiotami zewnętrznymi oraz jednostkami PSP, OSP Augustów – Lipowiec oraz I Podlaską Brygadą Obrony Terytorialnej i Jednostką Wojskową, po wcześniejszym uzgodnieniu z Wojewodą Podlaskim według przyjętych procedur. Potwierdzeniem właściwego działania Gminy Miasto Augustów, w tym Spółki miejskiej WiKM w sytuacji potrzeby pilnej organizacji dostaw wody mieszkańcom w sytuacji kryzysowej jest akcja odnosząca się do wydarzeń z grudnia 2022 r. na terenie Gminy Miasto Augustów związanych z zanieczyszczeniem kanalizacji sanitarnej (...).

(akta kontroli str. 100-105)

2.4. Podczas normalnej eksploatacji Miasto Augustów było zaopatrywane w wodę za pomocą ujęcia podstawowego⁴⁵ wód podziemnych, które składało się z 8 studni⁴⁶ wierconych w otworach czwartorzędowych, przy czym jedna studnia została wyłączona z eksploatacji. Studnie działały naprzemiennie, tak aby sumaryczna wydajność ujęcia nie przekraczała wydajności ograniczonej pozwoleniem wodnoprawnym z dnia 3 lipca 2020 r. w wysokości 9.600 m³ na dobę. Liczba studni pracujących dostosowywana była do aktualnych warunków ich pracy oraz godzinowego zapotrzebowania na wodę. Ujęcie posiadało zasilanie dwustronne w energię elektryczną. Zasilanie podstawowe było realizowane z sieci elektroenergetycznej natomiast awaryjne z agregatów prądotwórczych.

Urząd posiadał jeden stacjonarny agregat o mocy 53 kW oraz trzy przenośne o łącznej mocy 9 kW i zużyciu paliwa 4,5 dm³/h oraz zapas paliwa dla agregatów w ilości wystarczającej na około 3 h pracy agregatu stacjonarnego. Urząd prowadził comiesięczne próbnе uruchomienia agregatów. Przedsiębiorstwo posiadało dwa stacjonarne agregaty, o łącznej mocy 200 kW i zużyciu paliwa 112 dm³/h. Przedsiębiorstwo posiadało zapas paliwa dla agregatów w ilości 520 dm³, co wystarczyłoby na około 5 h pracy. WiKM prowadziło comiesięczne próbnе uruchomienia agregatów.

Dostęp do innych niż ww. studnie w sytuacjach kryzysowych⁴⁷ nie został przez Urząd i Spółkę zabezpieczony, np. poprzez zawarcie umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi.

(akta kontroli str.146-163)

2.5. W skład ujęcia wody w Augustowie wchodziła stacja uzdatniania wody oraz dwukomorowy zbiornik wody o pojemności każdej komory 3.215 m³. Komory mogły pracować niezależnie.

Sumaryczna zdolność uzdatniania stacji uzdatniania wody (SUW) wynosiła: 4.001 m³ na dobę i odpowiadała średniodobowej produkcji wody (stan na 2022 rok). Sumaryczna objętość wody zgromadzona w zbiornikach przy ich 100 % napelnieniu wynosiła 6.430 m³. Przedsiębiorstwo wodociągowe posiadało na sieci wodociągowej zbiornik o pojemności 150 m³, który współpracował z hydrofornią w celu tłoczenia wody do sąsiadujących miejscowości wiejskich (Białobrzegi, Ponizie, Góra, Czarnucha, Komaszówka, Twardy Róg, Osowy Grąd, Rzepiski, Kolnica). Zbiornik ten nie stanowił zapasu wody dla Miasta (brak było technicznych możliwości poboru wody z tego zbiornika) oraz nie był zbiornikiem stabilizującym ciśnienie w sieci

⁴⁵ Ujęcie podstawowe – ujęcie wody, stanowiące podstawowe źródło zaopatrzenia w wodę w danym systemie wodociagowym.

⁴⁶ Studnia – obiekt techniczny, umożliwiający pobór wody podziemnej zgromadzonej w warstwach wodonośnych, z wykorzystaniem urządzeń do poboru wody, zlokalizowany na terenie ujęcia podstawowego.

⁴⁷ Polegającej na braku możliwości dostarczenia mieszkańcom Augustowa wody siecią wodociagową.

wodociągowej na obszarze Miasta. Sieć w mieście wykonana była w układzie pierścieniowym (obwodowym), co zwiększało niezawodność dostawy wody do poszczególnych obszarów zasilania. Dostęp do innych niż ww. zbiorników wody czystej w sytuacjach kryzysowych⁴⁸ nie został przez Urząd i WiKM zabezpieczony, np. poprzez zawarcie umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi. (akta kontroli str.146-163)

2.6. Gmina oraz jednostki jej podległe nie posiadały mobilnych cystern i zbiorników służących do magazynowania, transportu i dystrybucji wody. Miasto Augustów nie zawarło także umów lub porozumień zabezpieczających możliwość wykorzystania zasobów na jej rzecz w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. (akta kontroli str. 146-163, 190-199)

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, iż *Gmina Miasto Augustów powierzyła zadania własne gminy Spółce WiKM, dlatego też nie posiada bezpośrednio cystern i innych zbiorników służących do magazynowania, transportu i dystrybucji wody wykorzystywanych w przypadku braku możliwości dostawy wody siecią wodociągową ani podpisanych stosownych umów umożliwiających wykorzystanie cystern. Spółka zamierza w przyszłości kupić paczkowarkę do wody w tym celu pozyska środki z programów pomocowych. Spółka współpracuje w celu zabezpieczenia w cysterny z PWiK EtK i Olecko. Spółka realizując powierzone zadania dysponuje listą podmiotów zewnętrznych świadczących usługi w zakresie dystrybucji wody.* (akta kontroli str.100-105)

2.7. Wobec braku prawnego obowiązku, Miasto Augustów nie posiadało podpisanych umów/porozumień w zakresie dostaw wody w sytuacjach kryzysowych w innych niż ww. formach. (akta kontroli str.146-163, 190-199)

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, iż *Gmina Miasto Augustów zabezpiecza dostawę wody w sytuacjach kryzysowych, poprzez zapewnienie mieszkańcom gminy dostępu do wody konfekcjonowanej poprzez Spółkę WiKM. Na terenie Miasta Augustowa funkcjonują podmioty zewnętrzne, które są w stanie zapewnić dostęp do wody konfekcjonowanej na zlecenie WiKM Sp. z o.o. Dodatkowo Spółka prowadzi wykaz podmiotów zewnętrznych, które posiadają wodę konfekcjonowaną.* (akta kontroli str. 100-105)

2.8. Urząd nie posiadał pisemnych analiz stanu zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych z użyciem dostępnych zasobów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.* (akta kontroli str. 146-163, 190-199)

2.9. Biegli powołani w trakcie kontroli do wydania opinii w sprawie oceny stopnia zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę oraz dywersyfikacji jej źródeł na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych stwierdzili, że w Mieście nie istniały rezerwowe ujęcia wody⁴⁹, które mogłyby realizować zaopatrzenie w wodę w przypadku brak możliwości wykorzystania ujęcia w postaci ujęcia podstawowego eksploatowanego w normalnych warunkach (osiem studni). Podczas sytuacji awaryjnej polegającej na braku możliwości produkcji wody przez poszczególne studnie na ujęciu wody możliwe było funkcjonowanie ujęcia poprzez kombinację pracy poszczególnych studni. Umożliwiała to naprzemienna praca studni oraz ich rezerwa eksploatacyjna. Dotyczyło to jednak pracy samego ujęcia wody. Nie stanowiły one natomiast rezerwowego źródła wody dla Gminy, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej polegającej na braku możliwości dostarczenia wody z ujęć podstawowych i sieci wodociągowej, co było głównym przedmiotem opinii biegłych.

W przypadku całkowitego braku dostawy wody do miasta, w pierwszych godzinach sytuacji kryzysowej źródło wody mogły stanowić zbiorniki wody czystej. Przedsiębiorstwo WiKM w Augustowie eksploatowało dwukomorowy zbiornik ujęciowy, którego zapas wody czystej mógł być wykorzystany w sytuacji kryzysowej.

Biegli wyliczyli stopień pokrycia fizjologicznego, minimalnego i niezbędnego zapotrzebowania na wodę w sytuacji kryzysowej wyznaczono przy założeniu, że zbiorniki są napełnione w 100 % (6.430m³) i dla 70 % napełnienia⁵⁰ (4.501m³). I tak:

⁴⁸ Polegającej na braku możliwości dostarczenia mieszkańcom Augustowa wody siecią wodociągową.

⁴⁹ Ujęcie rezerwowe – ujęcie inne niż podstawowe, utrzymywane w stanie sprawności, mogące stanowić źródło wody na czas trwania sytuacji kryzysowej.

⁵⁰ W rzeczywistości stopień ten będzie zależeć od aktualnego stanu wody w poszczególnych zbiornikach.

- 1) Czas pokrycia zapotrzebowania na wodę podczas trwania sytuacji kryzysowej z całkowicie napełnionych zbiorników wodociągowych wynosił:
 - fizjologiczne zapotrzebowanie na wodę – $6430/72,5=88,7$ doby,
 - minimalne zapotrzebowanie na wodę – $6430/217,5=29,6$ dób,
 - niezbędne zapotrzebowanie na wodę – $6430/1.012,4=6,4$ doby.
- 2) Czas pokrycia zapotrzebowania na wodę podczas trwania sytuacji kryzysowej z 70% napełnionych zbiorników wodociągowych wynosił:
 - fizjologiczne zapotrzebowanie na wodę – $4501/72,5=62$ doby,
 - minimalne zapotrzebowanie na wodę – $4501/217,5=20,7$ dób,
 - niezbędne zapotrzebowanie na wodę – $4501/1012,4=4,4$ doby.

Biegli wartości te ocenili pozytywnie pod warunkiem, że Przedsiębiorstwo wodociągowe będzie miało możliwość poboru i dystrybucji wody z ww. zbiorników. Na dzień 31 grudnia 2022 r. Przedsiębiorstwo takiej możliwości nie posiadało. Biegli wskazali, iż w przypadku wyczerpania się zapasu wody w zbiornikach lub braku możliwości jej poboru przedsiębiorstwo powinno zapewnić wodę z innych źródeł (np. butelek lub innych podmiotów). Czas ten pozwoliłby natomiast na podjęcie odpowiednich działań w tym zakresie np. zakup dodatkowych butelek wody, realizację technicznych możliwości poboru wody od zewnętrznych podmiotów. Biegli zwrócili również uwagę na konieczność utrzymania w ewentualnie zakupionych zbiornikach odpowiedniej jakości wody, szczególnie w przypadku przedłużającej się sytuacji kryzysowej.

W mieście Augustów brak było dywersyfikacji dostaw wody. Eksploatacja jednego ujęcia wody nie pozwalała na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dostaw wody do mieszkańców kontrolowanej jednostki bez wsparcia zbiorników wodociągowych. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i konieczności wyłączenia ujęcia wody z eksploatacji, dostawa wody siecią wodociagową byłaby możliwa tylko do czasu wyczerpania zapasów wody w zbiorniku wody czystej zlokalizowanej na ujęciu. W mieście Augustów nie było alternatywnych ujęć wody, w których woda spełniałaby wymagania dotyczące jakości wody. W ocenie biegłych zasoby i możliwości WiKM pozwalają w pełni na dostarczenie wody zdanej do spożycia do mieszkańców w czasie normalnej eksploatacji. W aspekcie dotyczącym dostaw wody w sytuacjach kryzysowych, biegli pozytywnie ocenili posiadaną rezerwę eksploatacyjną studni, co pozwalało na pracę naprzemienną i zwiększało poziom niezawodności funkcjonowania ujęcia. Pozytywnie oceniono również pierścieniowy układ sieci wodociągowej, który zwiększał niezawodność dostawy wody do poszczególnych obszarów zasilania oraz posiadanie dwustronnego zasilania, co umożliwiało zasilanie awaryjne poprzez wykorzystanie agregatów prądotwórczych. Biegli negatywnie jednak ocenili: brak rezerwowych ujęć wody, które w sytuacji braku działania sieci wodociągowej i możliwości eksploatacji ujęć podstawowych, mogłyby zaopatrzyć mieszkańców w wodę. Jako niewystarczające ocenili także zasoby służące do transportu i dystrybucji wody. Miasto Augustów jak i WiKM nie posiadało zasobów w postaci system/zbiorników. Nie miały zgromadzonej wody w butelkach⁵¹, nie posiadały podpisanych umów na dostawy wody butelkowanej z producentami wody/hurtowniami spożywczymi oraz możliwości konfekcjonowania wody. (akta kontroli str. 146-163)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W Urzędzie nie posiadano pisemnych analiz w sprawie zabezpieczenia dostaw wody w Mieście w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów posiadanych przez WiKM. Analizy takiej nie przeprowadziło również Przedsiębiorstwo wodociągowe, tym samym nie w pełni monitorowano działania WiKM w zakresie przygotowań do sytuacji kryzysowych. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej (na poziomie jednostki samorządu terytorialnego)

⁵¹ Biegli wyliczyli, iż dla 29 000 mieszkańców zapotrzebowanie na wodę na cele fizjologiczne wynosi 72 500 dm³/d, co odpowiada ok. 48 tys. butelek wody o pojemności 1,5 litra na dobę. Nie oznacza to, że przedsiębiorstwo powinno zgromadzić taką ilość w magazynach. Należy jednak rozważyć problem konieczności zakupu wody butelkowanej w przypadku braku możliwości dostawy z innych źródeł (lub ich uzupełnienia). Przedsiębiorstwo powinno mieć możliwość zakupu w trybie pilnym odpowiedniej liczby.

określonymi w części II.B.6: 1/ należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane; 2/ zaleca się przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

(akta kontroli str. 146-163, 190-199)

W wyjaśnieniu Burmistrz podał, iż *Gmina Miasto Augustów wraz ze spółką WiKM biorąc pod uwagę liczbę ludności, a także minimalną normę ilości wody 7,5l/os/doba zgodną z postanowieniami pkt 13 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 145/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 18 października 2022 r. w sprawie ustalenia zakresu przygotowania warunków do ochrony ludności na wypadek wojny, analizuje na bieżąco stan zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych. Wydajność studni awaryjnych przekracza minimalne zabezpieczenie wody. Po podpisaniu Umowy trójstronnej pomiędzy Gminą Augustów, Gminą Miasto Augustów i Wodociągami i Kanalizacjami Miejskimi Sp. o.o. w Augustowie, Miasto Augustów będzie miało możliwość awaryjnego zasilania Miasta Augustowa w wodę.*

NIK wskazuje, że Urząd nie przedstawił do kontroli formalnie zatwierdzonego wyliczenia zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych. (akta kontroli str. 100-105)

Biegli zwrócili uwagę, iż w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i konieczności wyłączenia ujęcia wody z eksploatacji, dostawa wody siecią wodociągową będzie możliwa tylko do czasu wyczerpania zapasów wody w zbiorniku wody czystej zlokalizowanej na ujęciu. W mieście Augustów nie ma alternatywnych ujęć wody, w których woda spełniałaby wymagania dotyczące jakości wody zawarte w aktualnym rozporządzeniu Ministra Zdrowia.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie analizowano stanu zabezpieczenia dostaw wody w gminie w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów WiKM (analizy takiej nie przeprowadziła również Spółka), co naruszało standardy kontroli zarządczej określone dla sektora finansów publicznych w zakresie dotyczącym zapewnienia odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Przeprowadzona przez biegłych analiza wykazała natomiast, że dla posiadanego dwukomorowego zbiornika wody na ujęciu przy jego 70% napełnieniu czas pokrycia zapotrzebowania na wodę w ilości niezbędnej wynosił 4,4 doby, minimalnej 20,7 doby a fizjologicznej 62 doby, przy czym WiKM nie miało możliwość poboru i dystrybucji wody z ww. zbiorników. W ocenie NIK, powyższe świadczy o nieprzygotowaniu w pełni skutecznych działań na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej⁵² oraz o niezapewnieniu prawidłowego działania systemu kontroli zarządczej w Mieście.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK zwraca uwagę, że opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, wskazują na potrzebę podjęcia przez Burmistrza działań zapewniających skuteczną realizację, wynikających z art. 19 ust 2 pkt 2 ustawy o *zarządzaniu kryzysowym*, zadań dotyczących kierowania monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie miasta Augustowa.

Wnioski 1. Przeprowadzanie skutecznej i cyklicznej aktualizacji MPZK oraz ujęcie w tym dokumencie aktualnych danych i informacji o zasobach i założeniach odnoszących się do dostaw wody w sytuacjach kryzysowych w mieście Augustowie.

2. Zapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań powierzonych WiKM w zakresie dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

⁵² Polegającej na braku możliwości dostaw wody siecią wodociągową.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono 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 jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały ws. zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

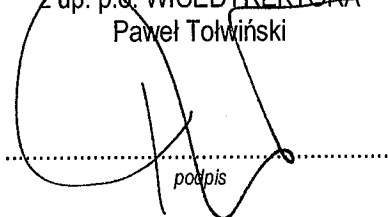
Białystok, 5 lipca 2023 r.

Kontroler:

Piotr Żukowski
główny specjalista k.p.


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Tolwiński


.....
podpis