



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.007.01.2023

**Pan
Robert Raczyński
Prezydent Miasta Lubina**

Urząd Miejski w Lubinie
ul. Jana Kilińskiego 10
59-300 Lubin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały KPK-KPO.441.126.2023
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 7 września 2023 r.

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 Lubinie, ul. Jana Kilińskiego 10, 59-300 Lubin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Raczyński, Prezydent Miasta Lubina od 29 listopada 2002 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Określanie potrzeb, organizacja i planowanie działań na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób ograniczyć stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców.2. Przygotowanie działań na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób ograniczyć stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/46/2023 z dnia 10 marca 2023 r.2. Angelika Gagon, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/41/2023 z dnia 6 marca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-7)</p>

¹ Dalej także: Urząd.

² Dalej także: Prezydent.

³ Tj. 29 czerwca 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent nie zapewnił w pełni bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę Lubina⁶ na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych⁷.

Świadczą o tym ustalenia kontroli związane z określaniem potrzeb, organizacją i planowaniem dostaw wody w sytuacjach kryzysowych oraz przygotowaniem działań na wypadek ich wystąpienia w Lubinie.

W działalności podległego Prezydentowi Urzędu zidentyfikowano szereg nieprawidłowości polegających w szczególności na: [1] braku posiadania aktualnych danych o zasobach możliwych do wykorzystania przy dostarczaniu wody Mieście w sytuacjach kryzysowych; [2] zaniechaniu przeprowadzania aktualizacji Planu zarządzania kryzysowego Miasta Lubina⁸ w trybie dwuletnim, wynikającym z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹; [3] wskazaniu w Planie obrony cywilnej Miasta Lubina¹⁰ i Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej w gminie za 2021 r. niezetelnych danych o zasobach możliwych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych związanych z dostawami wody; [4] sporządzeniu PZK z 2010 r. i Planu OC z 2013 r. bez wymaganych uzgodnień z Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lubinie¹¹ w zakresie przypisanych mu zadań związanych z dostawami wody i posiadanych zasobów do ich realizacji.

W kontrolowanym okresie nie analizowano stanu zabezpieczenia dostaw wody w Lubinie w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów Spółki. Przeprowadzona przez biegłych powołanych przez NIK analiza wykazała, że zasoby wody zabezpieczone przez Spółkę pozwalały na pokrycie zapotrzebowanie minimalnego¹² Miasta Lubina na wodę przez 9,8 doby, co zostało ocenione przez biegłych pozytywnie. Natomiast posiadane przez MPWiK środki do transportu i dystrybucji wody¹³ były niewystarczające. Pozwalały jedynie na pokrycie 29,3% dobowego zapotrzebowania fizjologicznego na wodę¹⁴ mieszkańców Lubina. Stan taki biegli ocenili negatywnie. Według NIK, powyższe świadczy o niepełnym przygotowaniu działań na wypadek wystąpienia w Lubinie sytuacji kryzysowej polegającej na braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową oraz o niezapewnieniu prawidłowego działania systemu kontroli zarządczej w Mieście.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Kontrolą objęto Gminę Miejską Lubin (dalej: Lubin lub Miasto).

⁷ 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 wodociagowych, aktów terrorystycznych oraz zagrożenia wojną i działań wojennych.

⁸ Plan został przyjęty zarządzeniem Prezydenta Miasta Lubina z dnia 17 czerwca 2010 r. (dalej także: PZK z 2010 r.).

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁰ Plan wprowadzony zarządzeniem nr 21 Prezydenta Miasta Lubina z dnia 26 lipca 2013 r. (dalej: Plan OC z 2013 r.).

¹¹ Dalej: MPWiK lub Spółka.

¹² Minimalna ilość wody – ilość wody, która pokrywa potrzeby niezbędne dla przetrwania ludności i zwierząt gospodarskich (w okresie ograniczonych dostaw przez kilka dni), ustalona dla ludności na poziomie 7,5 dm³/na osobę na dobę.

¹³ Tj. dwie cysterny o łącznej objętości 3,7 m³ oraz pojemnik na wodę o objętości 1,1 m³.

¹⁴ Wyliczenie dotyczy ilości wody, która pokrywa potrzeby niezbędne dla przetrwania ludności na poziomie 2,5 dm³/na osobę na dobę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Podmiotem odpowiedzialnym za zbiorowe zaopatrzenie w wodę mieszkańców Lubina było MPWiK. Prowadziło ono działalność na podstawie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków wydanego decyzją Prezydenta Lubina z dnia 24 października 2012 r.¹⁶ Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zasięgiem sieci wodociągowej w Lubinie objętych było 65,7 tys. osób. Długość sieci wynosiła 194,7 km, w tym 175,1 km stanowiły rurociągi wody uzdatnionej. Do realizacji zadania dostaw wody MPWiK wykorzystywało także następujące urządzenia wodociągowe: (a) trzy reduktory ciśnienia, (b) trzy hydrofornie, (c) trzy zakłady uzdatniania wody¹⁷, (d) cztery zbiorniki retencyjne przy zakładach uzdatniania wody¹⁸ o łącznej pojemności 6,9 tys. m³ oraz (e) 29 studni głębinowych¹⁹ w ramach pięciu ujęć podstawowych wody podziemnej (tj. ujęcie: Miejskie, Osiek I, Osiek II, Koźlice I i II oraz Lotnisko)²⁰.

W 2022 r. sumaryczna średniodobowa produkcja wody wynikająca ze zużycia wody przez mieszkańców Lubina wynosiła 8 418 m³/dobę, co oznaczało, że podstawowe ujęcia wody posiadały rezerwę produkcyjną w wysokości 14 862 m³/dobę²¹.

Wybrane zadania Spółki związane z zaopatrzeniem w wodę mieszkańców Lubina w sytuacjach kryzysowych zostały wskazane w Zezwoleniu oraz regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Lubina z 2018 r.²², zastąpionym regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków z 2021 r.²³, PZK z 2010 r., Planie OC z 2013 r. oraz w wytycznych Prezydenta Miasta Lubina – Planie Zaopatrzenia Gminy Miejskiej Lubin w wodę²⁴, stanowiących załącznik do procedowanego nowego Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta Lubina.

Zgodnie z § 3 ust. 5 i 6 regulaminu dostarczania wody z 2021 r., za zapewnienie ciągłości zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości w sytuacjach kryzysowych, było odpowiedzialne MPWiK²⁵.

(akta kontroli str. 8-26, 182-191 poz. 40, 42, 45)

1.2. Zgodnie z prowadzoną w Urzędzie ewidencją²⁶, Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze Lubina zostało wydane MPWiK

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dalej: Zezwolenie lub Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

¹⁷ Nr I, III i V.

¹⁸ Dodatkowo Spółka posiadała także w stacji uzdatniania wody w Goli zbiornik retencyjny o objętości 50 m³, jednakże nie był on wykorzystywany do zbiorowego zaopatrywania w wodę Lubina.

¹⁹ Przy czym jedna (nr 301) wyłączona z eksploatacji z powodu „piaszczenia”, tj. zjawiska przenoszenia materiału frakcji piaszczystej lub mniejszej, w zależności od prędkości przepływu, do wnętrza studni, odkładania na filtry i w strefie przyotworowej lub przez układ pompowy do sieci wodociągowej.

²⁰ Ustalono na podstawie obowiązujących w okresie objętym kontrolą pozwoleń wodnoprawnych.

²¹ Obliczenie dokonane przez biegłych powołanych w toku kontroli NIK.

²² Przyjętym uchwałą nr XLV/398/18 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 16 października 2018 r.

²³ Przyjęty uchwałą nr XXVII/189/21 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 25 maja 2021 r. Dalej: Regulamin dostarczania wody.

²⁴ Dalej także: Plan zaopatrzenia w wodę.

²⁵ Odpowiedzialność MPWiK w tym samym zakresie określona została również w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Lubina z 2018 r.

²⁶ Udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

wyłącznie i bezterminowo. W Zezwoleniu Spółka została zobowiązana m.in. do (pkt III zezwolenia):

- zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług, niezawodności zbiorowego zaopatrzenia w wodę, przestrzegania wymagań ograniczania szkodliwego oddziaływania na środowisko i utrzymania możliwie niskich kosztów prowadzenia działalności objętej zezwoleniem;
- zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń do realizacji dostaw wody do odbiorców w wymaganych ilościach i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody w sposób ciągle i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody;
- spełnienia wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz prowadzenia systematycznej kontroli jakości dostarczanej wody.

Zezwolenie określało także warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku jej niedoboru (pkt V zezwolenia). I tak, w przypadku niedoboru wody spowodowanej niedostateczną wydajnością ujęć lub ograniczoną przepustowością sieci wodociągowych, na Spółkę nałożono obowiązek opracowania i wdrożenia programu dostawy wody w warunkach występowania niedoboru, uwzględniającego rotacyjne ograniczenia lub przerwy w dostawach wody dla poszczególnych rejonów Lubina, jak również poprzez ograniczenie zużycia wody na inne cele niż zaopatrzenie ludności. Z kolei w przypadku przerw w dostawach wody na skutek siły wyższej, a także zdarzeń nagłych, nieprzewidzianych i niezależnych od Spółki (jak klęski żywiołowe, powódź, susza, skażenie ujęcia wody wyciekami paliw z rurociągów lub zbiorników) MPWiK zobowiązano do: (1) niezwłocznego poinformowania o zaistniałej sytuacji odbiorców w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości; (2) uruchomienia zastępczych punktów poboru wody rozmieszczonych w sposób umożliwiający korzystanie z nich przez odbiorców usług i opublikowania informacji o ich usytuowaniu; (3) niezwłocznego przystąpienia do usuwania skutków awarii lub zdarzeń nagłych bądź wynikających z działania siły wyższej.

Przy realizacji Zezwolenia MPWiK miało obowiązek przestrzegania Regulaminu dostarczania wody.

Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę zawierało wszystkie elementy wymagane art. 18 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁷.

(akta kontroli str. 26, 182-191 poz. 40, 42, 45)

1.3. W okresie objętym kontrolą na terenie Lubina obowiązywał Regulamin dostarczania wody z 2018 r., a następnie (od 16 czerwca 2021 r.) Regulamin dostarczania wody. W dokumentach tych uregulowano kwestie, o których mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1, 7 i 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Treść Regulaminu dostarczania wody, w odniesieniu do minimalnego poziomu usług świadczonych przez MPWiK w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę), powieliła zapisy zawarte w pkt III i V Zezwolenia. Dookreślono w nim, że wymóg zapewnienia dostaw pod odpowiednim ciśnieniem dotyczył wyłącznie dostaw wody z sieci, a minimalne dyspozycyjne ciśnienie wody dostarczanej przez MPWiK, mierzone na rurociągach zasilających obiekty, wynosiło 0,2 MPa. Określając sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług lub odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków (art. 19 ust. 5 pkt 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę) wskazano (§ 14), że wystąpienie przerwy w dostawie wody może mieć miejsce w przypadku awarii lub planowanych

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 537, dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

prac konserwacyjno-remontowych. O planowanych przerwach w dostawie wody Spółka powinna zawiadomić odbiorców usług co najmniej na dwa dni przed terminem rozpoczęcia prac, a w razie przerwy przekraczającej cztery godziny – zapewnić zastępczy punkt poboru wody, informując odbiorców usługi o jego lokalizacji²⁸. Odbiorcy winni być uprzedzeni przez Spółkę o przewidywanych zakłóceniach w realizacji usług w sposób zwyczajowo przyjęty, a udzielanie informacji i odpowiedzi w związku z niedotrzymaniem ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczania wody powinno następować w określonym w tym regulaminie czasie²⁹. W regulaminie przewidziano także prawo odbiorców usług do zgłaszania reklamacji oraz określono zasady ich rozpatrywania.

(akta kontroli str. 182-191 poz. 40, 42, 45)

1.4. Zobowiązanie MPWiK do zapewnienia utrzymania alternatywnych źródeł wody (w szczególności studni awaryjnych) na wypadek braku ciągłości dostaw wody siecią wodociagową nie zostało wyartykułowane w żadnym z będących w posiadaniu Urzędu dokumentów. Przy czym MPWiK zobowiązane zostało do działania w przypadku: [1] przerw w dostawach wody na skutek siły wyższej, a także zdarzeń nagłych, nieprzewidzianych takich jak klęski żywiołowe, powódź, susza, skażenie ujęcia wody wyciekami paliw z rurociągów lub zbiorników, oraz [2] niedotrzymania ciągłości usług lub odpowiednich parametrów dostarczanej wody.

(akta kontroli str. 182-191 poz. 40, 42, 45)

1.5. Prezydent Miasta Lubina powołał Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego³⁰ oraz Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego³¹. Ponadto zadania związane z prowadzeniem i nadzorem nad sprawami z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego³² zostały przypisane Wydziałowi Spraw Obywatelskich – Urzędowi Stanu Cywilnego³³. W związku z realizacją ww. zadań w wydziale Spraw Obywatelskich Urzędu funkcjonowały stanowiska pracy pomocy administracyjnej ds. zarządzania kryzysowego oraz pomocy administracyjnej ds. obrony cywilnej. Pracownicy zajmujący te stanowiska posiadali, stosownie do powierzonych im zadań, zakresy obowiązków i czynności. Prezydent Miasta Lubina nie powołał formacji obrony cywilnej, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 122-162, 172-173, 182-191 poz. 35)

1.6. Prezydent Miasta Lubina opracował wytyczne dotyczące m.in. warunków dostaw wody w sytuacjach kryzysowych w formie Planu zaopatrzenia w wodę. Plan ten stanowił załącznik do opracowywanego, nowego Planu zarządzania kryzysowego Miasta Lubina, przekazanego do zatwierdzenia Staroście Lubińskiemu 20 stycznia 2022 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych³⁴ ww. Plan nie został zatwierdzony. W opracowanym Planie Zaopatrzenia w wodę wskazano, że MPWiK, jako podmiot odpowiedzialny za dostawy wody dla ludności, zobowiązane jest do zapewnienia w sytuacjach kryzysowych możliwości: (1) odcięcia ujęć wody z możliwością eksploatacji całego systemu lub jego fragmentów (np. sieci wodociągowej, ujęcia wody); (2) włączenia do pracy alternatywnych technologii uzdatniania wody; (3) zwiększenia dawek środka dezynfekującego; (4) dostaw wody z pominięciem zakładu uzdatniania wody; (5) uzdatniania wody dostarczanej z ujęć

²⁸ W przypadku budynków wielolokalowych, przewidziano możliwość poinformowania o ww. zdarzeniach wyłącznie właściciela lub zarządcę nieruchomości.

²⁹ O ile strony nie ustaliły w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków inaczej.

³⁰ Zarządzeniem nr P.0050.162.2019 Prezydenta Lubina z dnia 21 czerwca 2019 r.

³¹ Zarządzeniem nr P.0060.329.2014 Prezydenta Lubina z dnia 10 września 2014 r.

³² Jak też zadania związane z prowadzeniem spraw dotyczących funkcjonowania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

³³ W Regulaminie organizacyjnym Urzędu, przyjętym zarządzeniem nr 64 Prezydenta Lubina z dnia 29 grudnia 2017 r.

³⁴ Tj. 7 czerwca 2023 r.

rezerwowych w ilości niezbędnej, co powinno być zapewnione w układach technologicznych przystosowanych do usuwania skażeń wody w stacjach uzdatniania wody, przewoźnych stacjach uzdatniania wody i filtrach specjalnych. Dodatkowo założono, że w czasie unieruchomienia wodociągu oraz na terenach nieobjętych siecią wodociągową zaopatrzenie w wodę zapewnia się ze studni awaryjnych. W przypadku braku odpowiedniej liczby studni awaryjnych lub ich niekorzystnego rozmieszczenia woda dostarczana będzie mieszkańcom z alternatywnych źródeł z wykorzystaniem pojazdów przystosowanych do przewożenia wody przeznaczonej do spożycia (beczkowozy, cysterny).

W Planie zaopatrzenia w wodę wskazano również zasoby przewidziane do wykorzystania przy dostawach wody w sytuacjach kryzysowych, działania i podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie³⁵ oraz ustalono zapotrzebowanie na wodę w różnych wariantach sytuacji kryzysowych³⁶. Projekt Planu zaopatrzenia w wodę nie został uzgodniony z MPWiK, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Starosta Lubiński nie wydał wytycznych w zakresie zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 9, 166, 182-191 poz. 27)

1.7. Bilans zapotrzebowania na wodę w Lubinie w sytuacjach kryzysowych przedstawiono w Planie zapotrzebowania w wodę. Obliczeń zapotrzebowania dokonano dla 66 976 mieszkańców³⁷ w następujących wariantach: [1] fizjologiczne (2 dm³ na osobę dziennie – łącznie 133,95 m³ na dobę), [2] minimalne fizjologiczne (0,5 dm³ na osobę dziennie – łącznie 33,49 m³ na dobę), [3] niezbędne fizjologiczne (1,5 dm³ na osobę dziennie – łącznie 100,46 m³ na dobę), [4] minimalne do celów spożywczych (7,5 dm³ na osobę dziennie – łącznie 502,32 m³ na dobę), [5] niezbędne do celów spożywczych (15 dm³ na osobę dziennie – łącznie 1 004,64 m³ na dobę), [6] wymagane do celów spożywczych (30 dm³ na osobę dziennie – łącznie 2 009,28 m³ na dobę) i [7] zalecane do celów spożywczych (50 dm³ na osobę dziennie – łącznie 3 348,8 m³ na dobę).

Biegli do wyliczeń zastosowali inne wielkości jednostkowe. Ustalone na tej podstawie zapotrzebowanie na wodę w sytuacji kryzysowej 65 437 mieszkańców Lubina³⁸ wynosiło, dla:

- zaspokojenia potrzeb fizjologicznych ludności – 163,59 m³/dobę³⁹,
- minimalnych dostaw wody – 490,96 m³/dobę⁴⁰,
- niezbędnych dostaw wody – 1 460,62 m³/dobę⁴¹.

NIK zwraca uwagę, że użyte w wyliczeniu bilansu zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych wskaźniki jednostkowe odbiegały od standardów europejskich przyjętych do obliczenia przez biegłych. Urząd nie wskazał autorów wyliczenia bilansu i uzasadnienia dla przyjętych wielkości jednostkowych

³⁵ Wydziały: Spraw Obywatelskich – Urząd Stanu Cywilnego, Gospodarki Gruntami, Architektury i Ochrony Środowiska, Infrastruktury, Miejski i Powiatowy Zespół Reagowania Kryzysowego, MPWiK, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lubinie, Komenda Powiatowa Policji w Lubinie, Komenda Powiatowej Straży Pożarnej w Lubinie.

³⁶ Opis wariantów zapotrzebowania na wodę zamieszczono w pkt III.1.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Według stanu na 31 grudnia 2021 r.

³⁸ Według stanu na 31 grudnia 2022 r.

³⁹ Wyliczenie dotyczy ilości wody, która pokrywa potrzeby niezbędne dla przetrwania ludności na poziomie 2,5 dm³/na osobę na dobę.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

zapotrzebowania na wodę. Nie przedstawił na tę okoliczność również żadnych dokumentów. Sposób obliczenia (metodyka) bilansu zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych nie była konsultowana/uzgadniania z MPWiK. Prezydent Lubina nie udzielił wyjaśnień odnośnie podstaw (wartości jednostkowych) przyjętych dla obliczenia bilansu zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych. Sekretarz Miasta oświadczył, że dokument zawierający ww. bilans jest w trakcie opracowywania, dane i wartości w nim zawarte mogą ulec zmianie.

(akta kontroli str. 174-181, 182-191 poz. 27, 38, 39, 41, 44, str. 273-294, 306-329 poz. 4, 6)

1.8. PZK z 2010 r. uzyskał zatwierdzenie Starosty Lubińskiego i został uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć w nim przewidzianych, z wyjątkiem MPWiK⁴². Jego aktualizację, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, należało przeprowadzać przynajmniej raz na dwa lata. Kontrola wykazała, że od 16 czerwca 2015 r. (data ostatniej aktualizacji) PZK z 2010 r. nie był aktualizowany, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 27-43, 46-47, 182-191 poz. 18, 23-27)

Plan OC z 2013 r. został uzgodniony ze Starostą Lubińskim i był regularnie aktualizowany. W okresie od 21 lutego 2014 r. do 26 kwietnia 2023 r.⁴³ dokonano jego ośmiu aktualizacji, które m.in. dotyczyły zaopatrzenia Lubina w wodę w sytuacji kryzysowej. Plan OC z 2013 r. nie został uzgodniony z MPWiK w zakresie odnoszącym się do zadań i zasobów Spółki przewidzianych do jej realizacji, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 44, 48-49, 182-191 poz. 16, 22, 28, 29, 206-209)

Urząd 3 grudnia 2020 r. przekazał Staroście Lubińskiemu Wieloletni plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta Lubina na lata 2021-2026⁴⁴. Plan ten uzyskał wymagane uzgodnienie Starosty Lubińskiego (14 grudnia 2020 r.). Roczny plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta Lubina na 2021 r.⁴⁵ został przekazany Staroście Lubińskiemu 2 marca 2021 r., tj. w terminie określonym w piśmie z 5 lutego 2021 r. Dyrektora Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Lubinie (do 8 marca 2021 r.). Natomiast Roczny plan działania w zakresie obrony cywilnej Szefa Obrony Cywilnej Miasta Lubina na 2022 r.⁴⁶ został przekazany Staroście Lubińskiemu 20 stycznia 2022 r., co stanowiło przekroczenie terminu wynikającego z § 5 pkt 3 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju⁴⁷ z 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej (do końca roku poprzedzającego obowiązywanie planu). Zagadnienie to zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 45, 182-191 poz. 21, 30-34)

1.9. PZK z 2010 r. był zgodny z zaleceniami Starosty Lubińskiego z 13 kwietnia 2010 r. do gminnego planu zarządzania kryzysowego, z wyjątkiem braku map ryzyka oraz braku uzgodnienia PZK z 2010 r. z MPWiK, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W PZK z 2010 r., w części „Plan Główny, Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia” zidentyfikowano zagrożenie, o dużym prawdopodobieństwie

⁴² Zagadnienie braku uzgodnienia PZK z MPWiK zostało szerzej opisane w pkt III.1.9. oraz w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴³ Tj. w okresie między dokonaniem pierwszej i ostatniej aktualizacji Planu OC.

⁴⁴ Dalej: Wieloletni Plan OC.

⁴⁵ Dalej: Plan OC na 2021 r.

⁴⁶ Dalej: Plan OC na 2022 r.

⁴⁷ Dalej: SOCK.

wystąpienia, polegające na zachwianiu systemu zaopatrzenia w wodę będącego następstwem awarii sieci wodociągowej, elektrycznej, skażenia ujęć wody czy długotrwałej klęski suszy. Jako instytucję wiodącą monitorującą to zagrożenie wskazano MPWiK oraz przypisano jemu zadanie przygotowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę dla Miasta do funkcjonowania w warunkach specjalnych. Spółkę wskazano także jako podmiot współodpowiedzialny bezpośrednio za całokształt działań likwidujących to zagrożenie. Z kolei w części „Załączniki Funkcjonalne Planu Głównego” w procedurze realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przyjęto wykonanie przez Spółkę czynności polegającej na wstrzymaniu dopływu wody w sytuacji wystąpienia powodzi, okupacji urzędów i zakładów pracy, aktów terroryzmu oraz zagrożenia dostaw energii elektrycznej i ciepłej oraz wody. W ww. PZK przewidziano także zasady limitowania dostaw wody, ustalając trzy stopnie zagrożenia i godziny podawania wody – I stopień (godz. 5:00-22:00); II stopień (godz. 5:00-9:00, 13:00-22:00), III stopień (godz. 5:00-9:00, 13:00-16:00, 19:00-22:00).

Zarządzeniem nr 15/2018 z dnia 5 lutego 2018 r. Starosta Lubiński wydał zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego, wskazując, że zaktualizowane plany należy przedstawić w terminie do 30 czerwca 2018 r. Plan zarządzania kryzysowego dla Miasta Lubina został przekazany do zatwierdzenia Staroście Lubińskiemu 20 stycznia 2022 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 3 lata i siedem miesięcy. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich - Urzędu Stanu Cywilnego, Starosta Lubiński w lutym 2022 r. przekazał ustne uwagi do ww. planu, stosownie do których Urząd podjął działania na rzecz wnoszenia stosownych korekt. Prace nad aktualizacją tego planu do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁴⁸ nie zostały zakończone. Zagadnienie braku realizacji zaleceń Starosty Lubińskiego co do aktualizacji gminnych planów zarządzania kryzysowego z 2018 r. opisano również w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 23-43, 46-47, 182-191 poz. 18)

Zakres Planu OC odpowiadał wymogom § 17 wytycznych SOCK z 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu OC oraz Wytycznym Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Lubińskiego z dnia 10 września 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania gminnych planów obrony cywilnej.

W Planie tym MPWiK wskazane zostało jako podmiot współrealizujący⁴⁹ następujące zadania obrony cywilnej: (1) planowanie i zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem, oraz (2) zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych. Dodatkowo w pkt 15 ww. Planu OC „Zestawienie potrzeb oraz plan zabezpieczenia w wodę” określono możliwości zapewnienia ciągłości funkcjonowania ujęć wody oraz możliwości awaryjnego zapewnienia dostaw wody. Z zamieszczonego w tym dokumencie zestawienia stanu zaopatrzenia ludności w wodę w Gminie wynikało m.in., że określając ten stan przyjęto sześć studni awaryjnych⁵⁰ obejmujących swoim zasięgiem 60% ludności oraz zidentyfikowano potrzebę budowy nowej jednej studni awaryjnej.

(akta kontroli str. 44, 48-49, 61-89, 182-191 poz. 16, 22, 28, 29, str. 195-203)

W części „Dokumenty i inne plany strategiczne” Wieloletniego Planu OC oraz Planów OC na 2021 r. i 2022 r., zawierającej wykaz dokumentów określających lub mających wpływ na przyjęte do realizacji zadania, uwzględniono obowiązujący PZK z 2010 r.

⁴⁸ Tj. 7 czerwca 2023 r.

⁴⁹ Z Wydziałem Oświaty i Kultury Urzędu Miejskiego w Lubinie.

⁵⁰ W toku kontroli NIK liczbę studni awaryjnych skorygowano do czterech.

Omawiane plany były zgodne ze wzorem określonym w Wytycznych SOCK z 27 września 2019 r., jednak nie zawierały wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 3, przedsięwzięć i zadań dotyczących organizacji zbiorowej i indywidualnej ochrony ludności, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W powyższych planach uwzględniono jedynie przyjęty kierunek działań w zakresie utrzymywania w gotowości do użycia gminnego zasobu, sprzętu i środków technicznych, niezbędnych do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

Wyżej opisane plany zawierały, co do zasady spójne założenia w zakresie odnoszącym się do systemu zaopatrzenia w wodę. Przy czym wykazane w Planie OC zasoby do realizacji tego zadania w sytuacjach kryzysowych, nie były zgodne ze stanem faktycznym i w części niespójne, co opisano w pkt III.1.11. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 45, 50-58, 182-191 poz. 21, 30-34)

1.10. PZK z 2010 r. nie zawierał wykazu infrastruktury krytycznej, ponieważ w Lubinie takiej infrastruktury nie było, na co wskazał Wojewoda Dolnośląski w piśmie z 4 września 2013 r.

(akta kontroli str. 46, 182-191 poz. 23-26, str. 192-194)

1.11. W Urzędzie nie prowadzono oddzielnej dokumentacji kryzysowych dostaw wody, w tym ewidencji publicznych urządzeń umożliwiających zaopatrywanie ludności w wodę w sytuacjach kryzysowych. Dane i informacje w tym zakresie były rozproszone i znajdowały się w następującej dokumentacji opisanej w pkt III.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego: [1] Planie zaopatrzenia w wodę, [2] PZK z 2010 r., [3] Planie OC z 2013 r., [4] Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Miejskiej Lubin za 2021 r.

Kompletne dane w tym zakresie były w posiadaniu MPWiK. Spółka wskazała następujące urządzenia planowane do wykorzystania w przypadku braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową: 20 studni podstawowych, z których osiem stanowiło studnie awaryjne⁵¹, pięć zbiorników wody czystej (uzdatnionej) o łącznej pojemności 6 950 m³, samochód ciężarowy zabudowany cysterną do przewozu wody pitnej (uzdatnionej) o pojemności 2,5 m³, zbiornik na wodę Orkan 1200 na przyczepie o pojemności 1,2 m³ oraz zbiornik na wodę Aquacube 1100 o pojemności 1,1 m³. Wszystkie wymienione wyżej urządzenia były własnością MPWiK. Stan ten pozostawał niezmienny w okresie kontrolowanym.

W pkt 15 ww. Planu OC „Zestawienie potrzeb oraz plan zabezpieczenia w wodę” określono możliwości zapewnienia ciągłości funkcjonowania ujęć wody oraz możliwości awaryjnego zapewnienie dostaw wody. Do pierwszej grupy zaliczono m.in. budowę studni awaryjnych, coroczny zakup nowych agregatów głębinowych umożliwiających wymianę jednostek na nowe, gromadzenie zapasu wody pitnej w zbiornikach retencyjnych (całkowita retencja 6 900 m³) czy wyposażenie zakładów uzdatniania wody w stacjonarne agregaty prądotwórcze umożliwiające awaryjne zasilanie energetyczne studni głębinowych. W drugiej grupie wskazano z kolei na samochód ciężarowy do przewozu wody (cysternę) o objętości 5 m³ oraz cysternę do przewozu wody pitnej do zamontowania na przyczepie o objętości 1,2 m³. W planie tym, na str. 63, wskazano istniejące urządzenia służące do zaopatrzenia w wodę, takie jak 26 studni głębinowych, w tym cztery studnie awaryjne. Z kolei na str. 66-67 zamieszczono informację o 29 czynnych studniach głębinowych, w tym sześciu awaryjnych.

⁵¹ Stanowiące awaryjne źródło wody dla sytuacji, w której awarii ulegają poszczególne studnie na ujęciach wody.

W opisie systemu zaopatrzenia w wodę, stanowiącym część oceny stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie miasta Lubina za 2021 r. (sporządzonej według stanu na 31 grudnia 2021 r.) ujęto 29 studni głębinowych, w tym sześć studni awaryjnych, trzy ujęcia wody, trzy zakłady uzdatniania wody z agregatami prądotwórczymi, zbiorniki magazynowe wody pitnej o łącznej pojemności 6 900 m³, samochód cysterne do przewozu wody o objętości 2,5 m³ oraz cysterne do przewozu wody zamontowana na przyczepie o pojemności 1,5 m³.

Zagadnienie braku posiadania pełnej wiedzy i nierzetelnego wykazania danych o zasobach umożliwiających zaopatrzenie w wodę w sytuacjach kryzysowych w sporządzonej w Urzędzie dokumentacji opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 9, 27-43, 46-47, 50-115, 166, 182-191 poz. 14, 18, 23-27, 31, 34, str. 210-218, 261-272, str. 330-343)

1.12. Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie Miasta Lubina za 2021 r. sporządzona została według stanu na 31 grudnia 2021 r. i przekazana Powiatowemu Centrum Zarządzania Kryzysowego w Lubinie 1 lutego 2022 r.⁵² W zakresie dotyczącym kryzysowego zaopatrzenia w wodę przedmiotem oceny było planowanie i zapewnienie ochrony ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem. Dane o posiadanych zasobach do realizacji dostaw wody w sytuacjach kryzysowych, zawarte w opisie systemu zaopatrzenia w wodę, w części nie były zgodne ze stanem faktycznym. W ocenie nie wskazano na potrzebę budowy nowej studni, pomimo że potrzeba taka określona została w Planie OC. Powyższa rozbieżność opisana została w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W pozostałym zakresie, Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie miasta Lubina za 2021 r. była zgodna danymi zawartymi w PZK z 2010 r., Planie OC, Wieloletnim Planie OC oraz Planie OC na 2022 r. W Urzędzie, w ramach bieżącej działalności, nie zidentyfikowano żadnych braków lub niedoborów w zasobach do realizacji kryzysowych dostaw wody.

(akta kontroli str. 50-115, 182-191 poz. 14, 31, 34)

1.13. Urząd nie przeprowadzał kontroli w MPWiK w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym Zezwoleniem na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz Regulaminem dostarczania wody. Audytor wewnętrzny Urzędu sporządził 27 stycznia 2020 r. sprawozdanie z przeprowadzonego w MPWiK audytu pod nazwą „Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia w Gminie Miejskiej Lubin”. W wyniku audytu sformułowano dwa wnioski odnoszące się do zaopatrzenia w wodę⁵³, które zostały zrealizowane.

Urząd pozyskiwał od MPWiK coroczne informacje⁵⁴ na temat realizacji usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Informacje te nie odnosiły się do dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli str. 182-191 poz. 38, 39, 41, 44, str. 221-226)

1.14. Do prowadzonych w Urzędzie rejestrów skarg i wniosków oraz petycji, postulatów i inicjatyw obywateli, nie zostały zgłoszone żadne sprawy dotyczące zaopatrzenia w wodę.

(akta kontroli str. 227-239)

⁵² Obowiązek sporządzenia oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za 2021 r. (bez określenia terminu jej opracowania) został wskazany w wytycznych Prezydenta Miasta Lubina - Szefa Obrony Cywilnej z dnia 20 stycznia 2022 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2022 r. na obszarze miasta Lubina.

⁵³ W treści: [1] Pozyskiwać przez MPWiK informacje o źródłach potencjalnego zanieczyszczenia wód na terenie stref ochronnych; [2] Podejmować przez MPWiK działania w celu identyfikacji nieczynnych studni oraz potencjalnych ognisk zanieczyszczenia wody.

⁵⁴ Kolejno 23 marca 2021 r. oraz 23 marca 2022 r.

1.15. W związku z uchynieniem od 23 kwietnia 2022 r.⁵⁵ regulacji prawnych określających organizację i zadania władz publicznych w ramach systemu obrony cywilnej oraz brakiem ich zastąpienia nowymi regulacjami, Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich – Urzędu Stanu Cywilnego oświadczył, że było to równoznaczne z tym, że samorządy terytorialne nie mogły skutecznie inicjować i kontynuować realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej, gdyż nie posiadały w tym zakresie umocowania prawnego. Brak aktualnego i obowiązującego określenia właściwości, kompetencji i zakresu działania szefów obrony cywilnej wszystkich szczebli, uniemożliwiało im skuteczne działanie na każdej płaszczynie, w tym także tej dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia Lubina w wodę w sytuacjach kryzysowych. Brak przepisów uniemożliwił tworzenie nowych planów obrony cywilnej. Kolejnym problemem był brak wsparcia finansowania działań z zakresu obrony cywilnej. Wszelkie koszty związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej na terenie gmin ponosiły samorządy. Dotychczasowe skromne finansowanie zadań w tym zakresie, otrzymywane z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu zostało wstrzymane.

Po 22 kwietnia 2022 r. Urząd prowadził korespondencję związaną z zasadami działania obrony cywilnej z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim we Wrocławiu, Starostwem Powiatowym w Lubinie oraz Powiatowym Centrum Zarządzania Kryzysowego w Lubinie. Dotyczyła one głównie planowanych i zrealizowanych ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Ponadto Starostwo Powiatowe w Lubinie przekazało do Urzędu Plan zamierzeń obronnych Powiatu Lubińskiego na 2023 r., Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu przekazał zarządzenie nr 23 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 stycznia 2023 r., zawierające wytyczne w sprawie wykonywania zadań obronnych w województwie dolnośląskim w 2023 r. Zgodnie z ww. wytycznymi samorządy zobowiązane zostały m.in. do: [1] zakończenia prac związanych z opracowaniem planów operacyjnych funkcjonowania powiatu/gminy w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz przesłanie ich do zatwierdzenia Wojewodzie Dolnośląskiemu; [2] aktualizowania i uzupełniania procedur oraz innych niezbędnych danych zawartych w kartach realizacji zadań operacyjnych; [3] zaktualizowania regulaminu organizacyjnego urzędu w zakresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu i w czasie wojny, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wynikających z nowych zestawów zadań operacyjnych (określonych w załączonej do ww. zarządzenia tabeli realizacji zadań operacyjnych). NIK zwraca uwagę na długi (czteromiesięczny) okres procedowania w Urzędzie zmian wynikających z wytycznych Wojewody Dolnośląskiego w sprawie wykonywania zadań obronnych w województwie dolnośląskim w 2023 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że przyjęty w listopadzie 2020 r. i zatwierdzony 4 marca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego Plan operacyjny funkcjonowania Miasta Lubina w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, był w trakcie aktualizacji, a nowe karty realizacji zadań operacyjnych zostały przyjęte do 23 maja 2023 r. Stwierdzono również, że przyjęty w październiku 2012 r. Regulamin organizacyjny Urzędu na czas wojny był na bieżąco aktualizowany.

(akta kontroli str. 182-191 poz. 5, str. 195-205, 219-220, 240)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie posiadano pełnej wiedzy o zasobach MPWiK przeznaczonych do dostaw wody w Lubinie w sytuacjach kryzysowych. W konsekwencji wykazywano

⁵⁵ Tj. uchynieniem ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.). Dalej: ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

nierzetelne dane o tych zasobach w dokumentacji dotyczącej planów i oceny zadań z zakresu obrony cywilnej.

W Urzędzie nie prowadzono oddzielnej dokumentacji kryzysowych dostaw wody, w tym ewidencji publicznych urządzeń umożliwiających zaopatrywanie ludności w wodę w sytuacjach kryzysowych. Dane i informacje w tym zakresie były rozproszone, znajdowały się m.in. w Planie OC i Ocenie stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Gminie Miejskiej Lubin za 2021 r. Zasoby wykazane w ww. dokumentach w części nie były zgodne ze stanem faktycznym. W Planie OC wykazano zasoby takie jak: [1] 26 studni głębinowych, w tym cztery studnie awaryjne⁵⁶ oraz 29 studni głębinowych, w tym sześć studni awaryjnych (zamiast odpowiednio 20 i ośmiu studni), [2] zbiorniki wody pitnej o łącznej pojemności 6 900 m³ (zamiast 6 950 m³), [3] samochód cysternę o pojemności 5,00 m³ (zamiast 2,5 m³), oraz [4] nie wykazano zbiornika na wodę Aquacube 1100 o pojemności 1,1 m³. W Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie miasta Lubina za 2021 r. wykazano: [1] sześć studni awaryjnych (zamiast ośmiu), [2] zbiorniki wody pitnej o łącznej pojemności 6 900 m³ (zamiast 6 950 m³), [3] samochód cysternę do przewozu wody o pojemności 2,5 m³ oraz [4] cysternę do przewozu wody zamontowanej na przyczepie o pojemności 1,5 m³ (zamiast 1,2 m³), [5] nie wykazano zbiornika na wodę Aquacube 1100 o pojemności 1,1 m³.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że dane zawarte w Planie OC oraz w Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej na terenie miasta Lubina za 2021 r. według stanu na 31 grudnia 2021 r., są zgodne z informacją otrzymaną z MPWiK. Prezes Zarządu Spółki oświadczył, że nie posiada wiedzy na temat udziału w opracowaniu ww. dokumentów.

NIK zwraca uwagę, że pomimo przeprowadzonej – w trakcie kontroli NIK – korekty ww. danych w Planie OC, pozostawały one nadal nie w pełni zgodne ze stanem faktycznym. Dokonana 14 marca 2023 r. oraz 26 kwietnia 2023 r. korekta zapisów Planu OC doprowadziła do ujednoczenia w całym dokumencie liczby studni rezerwowych do czterech sztuk, wykazania studni ogółem w liczbie 26 i 23. W ramach aktualizacji przeprowadzonej 26 kwietnia 2023 r. zmodyfikowano również objętości cystern, przy czym wykazano, że cysterna do przewozu wody zamontowanej na przyczepie ma pojemność 1,5 m³ (zamiast 1,2 m³).

(akta kontroli str. 9, 50-115, 166, 182-191 poz. 23-34, str. 210-218, 258-260, str. 306-314 poz.6, 346-347)

2. PZK z 2010 r. nie został uzgodniony z MPWiK w zakresie zaplanowanych do jego realizacji zadań i jego zasobów. Było to niezgodne z art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz pkt. VIII Zaleceń Starosty Lubińskiego z dnia 13 kwietnia 2010 r. do gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że PZK z 2010 r. został zatwierdzony przez Starostę Lubińskiego, który nie wniósł do niego żadnych zastrzeżeń ani nie wnioskował o jego uzupełnienie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż brak zastrzeżeń Starosty Lubińskiego przy zatwierdzaniu PZK z 2010 r. nie stanowi usprawiedliwienia dla zaniechania obowiązku uzgodnienia planu zarządzania kryzysowego z kierownikiem jednostki organizacyjnej w zakresie zadań jej dotyczących.

(akta kontroli str. 31, 182-191 poz. 18, 23-26, str. 195-199)

3. PZK z 2010 r. nie podlegał systematycznej aktualizacji, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przepis ten zakładał aktualizację planu zarządzania kryzysowego w ramach cyklu planowania nie dłuższym niż dwa lata.

⁵⁶ Zapis na str. 26.

Ostania aktualizacji PZK z 2010 r. została dokonana 16 czerwca 2015 r., a kolejnej aktualizacji (wymaganej do 15 czerwca 2017 r.) skutecznie nie przeprowadzono.

(akta kontroli str. 47, 182-191 poz. 3-26, str. 195-199, 346-347)

Kontrola wykazała również, że Prezydent Lubina nie dostosował się do zaleceń Starosty Lubińskiego określonych w zarządzeniu nr 15/2018 z dnia 5 lutego 2018 r.⁵⁷ Nie sporządził i nie przekazał bowiem Staroście Lubińskiemu w wymaganym terminie - do 30 czerwca 2018 r.⁵⁸ - zaktualizowanego PZK z 2010 r., pomimo że obowiązek taki wynikał z pkt 14 postanowień końcowych ww. zarządzenia. Zaktualizowany plan zarządzania kryzysowego został przekazany Staroście dopiero 20 stycznia 2022 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 3 lata i siedem miesięcy. Pomimo upływu 14 miesięcy od wskazania przez Starostwo Powiatowe w Lubinie uwag do jego treści⁵⁹, plan ten pozostawał nieskorygowany.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że w 2018 r. rozpoczęto tworzenie nowego planu zarządzania kryzysowego.

Natomiast opóźnienie w złożeniu zaktualizowanego PZK z 2010 r. Staroście Lubińskiemu, wynikało z konieczności przeniesienia na stanowisko do spraw obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego nowego pracownika. Z kolei Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich oświadczył, że zwłoka trwająca od marca 2020 r. wynikała z konieczności podjęcia działań priorytetowych, związanych z epidemią COVID-19, przyjęciem uchodźców z Ukrainy, dystrybucją tabletek z jodkiem potasu oraz sprzedażą węgla na preferencyjnych warunkach.

(akta kontroli str. 32-43, 116-118, 167-169, 182-191 poz. 27, 346-347)

4. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą PZK z 2010 r. nie zawierał mapy ryzyka, co było niezgodne z art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz pkt I.1 a zaleceń Starosty Lubińskiego do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zawartych w piśmie z dnia 13 kwietnia 2010 r.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że PZK z 2010 r. został zatwierdzony przez Starostę Lubińskiego, który nie wniósł do niego żadnych zastrzeżeń ani nie wnioskował o jego uzupełnienie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż brak zastrzeżeń Starosty Lubińskiego przy zatwierdzaniu PZK z 2010 r., nie przesądza o jego kompletności.

(akta kontroli str. 31, 182-191 poz. 18, 23-26, str. 195-199, 346-347)

5. Aktualizowany Plan zarządzania kryzysowego, z załączonym Planem zaopatrzenia Lubina w wodę, nie został uzgodniony z MPWiK przed przekazaniem go do zatwierdzenia Staroście Lubińskiemu. Tym samym nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zakresie uzgodnienia tego planu.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że plan ten jest w trakcie opracowywania, nie został przekazany do uzgodnienia z MPWiK, w związku z tym dane i wartości w nim zawarte mogą ulec zmianie.

NIK zwraca uwagę, że opisywany dokument został uznany za kompletny i rzetelny, bo przedłożono go Staroście Lubińskiemu. Świadczy o tym treść pisma Wydziału Spraw Obywatelskich – Urzędu Stanu Cywilnego Urzędu, z 20 stycznia 2022 r., w którym wskazano na przesłanie aktualizacji Planu Zarządzania Kryzysowego Miasta Lubina w celu zapoznania się z nim oraz jego zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 174-181, 182-191 poz. 27, 346-347)

⁵⁷ Zalecenia Starosty Lubińskiego do gminnych planów zarządzania kryzysowego.

⁵⁸ Określony przez Starostę Lubińskiego termin przekazania do zatwierdzenia projektu planu zarządzania kryzysowego.

⁵⁹ Przekazanych ustnie w lutym 2022 r.

6. Obowiązujący w kontrolowanym okresie Plan OC z 2013 r. nie został uzgodniony z MPWiK, w zakresie odnoszącym się do działań i zasobów Spółki. Było to niezgodne z § 14 Wytycznych SOCK z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad opracowania planów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz § 12 Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Lubińskiego z dnia 10 września 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad opracowania gminnych planów obrony cywilnej.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że Plan OC z 2013 r. został przekazany Staroście Lubińskiemu, który go uzgodnił bez zastrzeżeń, co stanowiło podstawę do uznania planu za prawidłowo uzgodniony.

(akta kontroli str. 116-121, 167-171, 182-191 poz. 16, 28, 29, 346-347)

W ocenie NIK uzgodnienie Planu OC ze Starostą Lubińskim, nie zwalnia Urzędu z obowiązku uzgodnienia z innymi podmiotami (w tym MPWiK) w części ich dotyczącej.

7. Wieloletni Plan OC⁶⁰ oraz Plan działań OC na 2021 r.⁶¹ i Plan działania OC na 2022 r.⁶² 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.

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.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że ww. dokumenty nie zawierały wskazanych elementów, ponieważ Prezydent Lubina kierował się zadaniami i przedsięwzięciami wykazanymi przez Wojewodę Dolnośląskiego i Starostę Lubińskiego, którzy nie przyjęli takiego kierunku działania na te lata.

(akta kontroli str. 45, 50-58, 182-191 poz. 21, 33, 31, 34, str. 195-199, 346-347)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Starosta Lubiński w wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej na obszarze powiatu lubińskiego w 2021 r. (z 9 lutego 2021 r.) i w 2022 r. (z 14 grudnia 2021 r.) wskazał wytyczne SOCK z dnia 27 września 2019 r. jako obowiązujące przy opracowywaniu rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej.

8. Plan działania OC na 2021 r. został przekazany Staroście Lubińskiemu 2 marca 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 20 dni w odniesieniu do terminu określonego w § 5 pkt 3 Wytycznych SOCK z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

W związku z tym Sekretarz Miasta Lubina, oświadczył, że opóźnienie wynikało z dużego nakładu obowiązków w tym okresie.

(akta kontroli str. 182-191 poz. 21, 30, 31, 34, 346-347)

9. Prezydent Lubina nie utworzył formacji obrony cywilnej, do czego był zobowiązany na podstawie art. 138 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Tym samym do 23 kwietnia 2022 r. (tj. uchylenia ww. ustawy) formacja ta w Lubinie nie działała.

Sekretarz Miasta Lubina oświadczył, że ustawowe obowiązki z zakresu obrony cywilnej realizowane były przez Wydział Spraw Obywatelskich – Urząd Stanu Cywilnego, co wynikało z zarządzenia Prezydenta Lubina z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia organizacji i zasad funkcjonowania Urzędu.

(akta kontroli str. 2, 117, 119, 163-171, 346-347)

⁶⁰ Przekazany Staroście Lubińskiemu 2 marca 2021 r.

⁶¹ Przekazany Staroście Lubińskiemu 2 marca 2021 r.

⁶² Przekazany Staroście Lubińskiemu 20 stycznia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż fakt powierzenia realizacji zadań dotyczących obrony cywilnej komórce organizacyjnej / pracownikowi Urzędu, nie spełniał wymogu powołania formacji obrony cywilnej. Natomiast działanie tej formacji warunkowały wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej, z uwzględnieniem ramowych struktur organizacyjnych i podstawowych zadań formacji obrony cywilnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu prowadzone w związku z określeniem potrzeb, organizacją i planowaniem działań na wypadek sytuacji kryzysowych związanych z dostawą wody. W działaniach Urzędu zidentyfikowano bowiem szereg nieprawidłowości wskazujących m.in. na: [1] nierzetelne ustalenie zapotrzebowania na wodę w Lubinie w sytuacjach kryzysowych; [2] brak posiadania aktualnych danych o zasobach możliwych do wykorzystania w gminie w sytuacjach kryzysowych dotyczących dostaw wody; [3] brak przeprowadzenia w gminie wymaganej aktualizacji PZK z 2010 r.; [4] wskazaniu w Planie OC i Ocenie stanu przygotowań obrony cywilnej w gminie za 2021 r. nierzetelnych danych o zasobach możliwych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych związanych z dostawami wody; [5] sporządzenie PZK z 2010 r. i Planu OC bez wymaganych uzgodnień z MPWiK w zakresie przypisanych jemu zadań i posiadanych zasobów przewidzianych do ich realizacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Z budżetu Lubina nie przeznaczono środków na zadania związane z zapewnieniem dostaw wody w sytuacjach kryzysowych, natomiast na lata 2021-2023 została wyodrębniona rezerwa celowa na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego, na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zaplanowane (plan po zmianach) kwoty rezerwy wyniosły: 1 220,0 tys. zł na 2021 r. oraz po 1 350,0 tys. zł na lata 2022-2023. Środki z rezerwy zostały wydatkowane w wysokości 975,0 tys. zł w 2021 r. na zapobieganie i zwalczanie skutków COVID-19, 1 153,9 tys. zł w 2022 r. na zapobieganie i zwalczanie skutków COVID-19 oraz na pomoc uchodźcom z Ukrainy oraz 1 032,6 tys. zł w I kwartale 2023 r. na pomoc uchodźcom z Ukrainy i zakup węgla opałowego do zaopatrzenia ludności na warunkach preferencyjnych.

(akta kontroli str. 195-203, 242-248)

2.2. 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. 9, 31, 210-212)

2.3. W posiadaniu MPWiK było osiem studni awaryjnych, przewidzianych do awaryjnych dostaw wody o łącznej wydajności wynoszącej od 561 m³ do 7134 m³ na dobę⁶³. Każda z tych studni została wyposażona w agregat prądotwórczy STIM 32 kW. W przypadku przerw w dostawie prądu, wydobycie wody z ww. studni za pomocą agregatów prądotwórczych nie było ograniczone i wynosiło od 561 m³ do 7134 m³ na dobę. Dostęp do innych niż ww. studni w sytuacjach kryzysowych⁶⁴ nie został przez

⁶³ Wartości skrajne, ustalone w oparciu o dane z funkcjonowania studni w 2022 r.

⁶⁴ Polegających na braku możliwości dostarczenia mieszkańcom Lubina wody siecią wodociagową.

Urząd i MPWiK zabezpieczony, np. poprzez zawarcie umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi.

(akta kontroli str. 213-214, 261-264)

2.4. W zasobach MPWiK znajdowało się pięć zbiorników wody czystej o łącznej pojemności 6 950 m³. Istniała możliwość awaryjnego pozyskania wody z tych zbiorników za pomocą agregatów prądotwórczych do sieci wodociągowej. Wydajność takiego poboru wynosiła łącznie od 4 000 m³ do 5 000 m³ na dobę. Dostęp do innych niż ww. zbiorników wody czystej w sytuacjach kryzysowych⁶⁵ nie został przez Urząd i MPWiK zabezpieczony, np. poprzez zawarcie umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi.

(akta kontroli str. 8-18, 215-216, 265-269)

2.5. Z danych pozyskanych z MPWiK wynikało, że na potrzeby awaryjnych dostaw wody Spółka dysponowała samochodem zabudowanym cysterną, zbiornikiem na wodę na przyczepie samochodowej oraz mobilnym zbiornikiem na wodę, których łączna objętość wynosiła 4,8 m³. Dawały one możliwość awaryjnych dostaw 72 m³ wody na dobę i 48 m³ (według zestawienia przedstawionego przez kontrolowaną jednostkę) wody na dobę (według wyliczeń powołanych przez NIK biegłych⁶⁶). Dostęp do innych niż ww. studni w sytuacjach kryzysowych⁶⁷ nie został przez Urząd i MPWiK zabezpieczony, np. poprzez zawarcie umów/porozumień z podmiotami zewnętrznymi.

(akta kontroli str. 213-218, 261-272)

2.6. Gotowość należących do MPWiK zasobów, takich jak studnie awaryjne, zbiorniki wody pitnej, agregaty prądotwórcze oraz pojazdy i zbiorniki do transportu i dystrybucji wody pitnej⁶⁸, do użycia w sytuacjach kryzysowych nie była przez Urząd nadzorowana/monitorowana.

Naczelnik Wydziału Infrastruktury Urzędu wyjaśnił, że jakość ujmowanej i dostarczanej mieszkańcom Lubina wody pitnej była systematycznie badana przez laboratorium MPWiK i służby sanitarne. Informacje w tym zakresie znajdowały się w corocznie sporządzanych przez MPWiK i przekazywanych Prezydentowi Lubina informacjach na temat realizacji usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców w wodę.

Wyniki kontroli w zakresie dotyczącym pełnego zabezpieczenia sprawności działania zasobów przewidzianych do dostaw wody w sytuacjach kryzysowych w Lubinie zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli MPWiK.

(akta kontroli str. 8-18, 217-218, 249-250, 272)

2.7. W Urzędzie nie zabezpieczono dostaw wody w sytuacjach kryzysowych w innych formach niż wymienionych w pkt III.2. ppkt 4-6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w tym poprzez zapewnienie mieszkańcom Lubina dostępu do wody konfekcjonowanej (w butelkach, paczkach) przez podmioty zewnętrzne lub we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 8-18)

2.8. W Urzędzie nie analizowano stanu zabezpieczenia potrzeb na wodę w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów MPWiK. Analizy takiej nie przeprowadziła również Spółka.

Jak oświadczył Naczelnik Wydziału Infrastruktury Urzędu, brak ww. analizy wynikał z tego, że sprawy w tym zakresie zostały uregulowane w wydanym Zezwoleniu oraz

⁶⁵ Polegających na braku możliwości dostarczenia mieszkańcom Lubina wody siecią wodociągową.

⁶⁶ Do obliczeń przyjęto 10 kursów na dobę obejmujących czas jazdy do miejsca dystrybucji i z powrotem, czas napełniania zbiornika wodą oraz czas dystrybucji wody z mobilnego punktu. Liczba kursów została przyjęta na podstawie danych pozyskanych w ramach kontroli P/23/087, jako średnia liczba kursów dla środków transportujących wodę, we wszystkich kontrolowanych jednostkach.

⁶⁷ Polegających na braku możliwości dostarczenia mieszkańcom Lubina wody siecią wodociągową.

⁶⁸ Cysterna, pojemnik na przyczepie i pojemnik na wodę.

w Regulaminie dostarczania wody, zgodnie z którymi za awaryjne zaopatrzenie w wodę odpowiedzialne było MPWiK. Zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 8-18, 249-250, 295-305 poz. 11)

2.9. Biegli ustalili, że przy wykorzystaniu zasobów Spółki nie istniała (według stanu na 31 grudnia 2022 r.) możliwość zapewnienia w Mieście Lubin dostaw wody w sytuacjach kryzysowych w wysokości równej zapotrzebowaniu⁶⁹.

Biegli stwierdzili, że w Gminie nie istniały rezerwowe ujęcia wody⁷⁰, które w sytuacji braku działania sieci wodociągowej i możliwości eksploatacji ujęć podstawowych, mogłyby zaopatrzyć mieszkańców w wodę. Studnie awaryjne (łącznie osiem) funkcjonowały w sytuacji awarii poszczególnych studni na podstawowych ujęciach wody. Nie stanowiły natomiast rezerwowego ujęcia wody dla Lubina. W sytuacji kryzysowej, polegającej na braku możliwości eksploatacji wszystkich ujęć podstawowych, istniała możliwość zaopatrzenia w wodę ze zbiorników wodociągowych⁷¹ przy wykorzystaniu zabezpieczonych środków transportu do jej dystrybucji.

Biegli obliczyli objętość wody zgromadzonej w zbiornikach wody czystej (m.in. przy 70% napełnienia, wynoszącą 4830 m³) i czas pokrycia zapotrzebowania na wodę podczas trwania sytuacji kryzysowej z tak napełnionych zbiorników. Wynosił on odpowiednio dla:

- fizjologiczne zapotrzebowanie na wodę – $\frac{4830}{163,59} = 29,5 \text{ doby}$,
- minimalne zapotrzebowanie na wodę – $\frac{4830}{490,96} = 9,8 \text{ doby}$,
- niezbędne zapotrzebowanie na wodę – $\frac{4830}{1460,62} = 3,3 \text{ doby}$.

Na tej podstawie biegli ocenili pojemność istniejących zbiorników wody czystej pozytywnie wskazując, że wykorzystanie zgromadzonych w nich zapasów wody pozwala w pełni pokryć zapotrzebowania mieszkańców Miasta Lubina związane z zaopatrzeniem w wodę w czasie trwania sytuacji kryzysowej. Zaznaczyli przy tym, że zbiorniki wody czystej nie są przystosowane do napełniania beczkowozów, można je jednak przystosować np. poprzez opracowanie procedury awaryjnego poboru wody zgromadzonej w zbiorniku przez władze rewizyjne lub hydranty.

Według biegłych kluczowym aspektem dla zapewnienia odpowiedniej ilości wody w sytuacji kryzysowej jest posiadanie odpowiedniej liczby środków transportu, pozwalających na transport wody do miejsc dystrybucji. Obliczyli, że MPWiK dysponuje łącznie środkami do przewozu wody pozwalającymi na pokrycie zapotrzebowania na wodę podczas trwania sytuacji kryzysowej⁷² w ilości:

- fizjologicznego zapotrzebowanie na wodę – $\frac{48}{163,59} = 29,3\%$,
- minimalnego zapotrzebowanie na wodę – $\frac{48}{490,96} = 9,8\%$,
- niezbędnego zapotrzebowanie na wodę – $\frac{48}{1460,92} = 3,3 \%$.

⁶⁹ W badaniu założyli, że podczas sytuacji kryzysowej zaopatrzenie w wodę może odbywać się z wykorzystaniem ujęć rezerwowych, zapasu wody zgromadzonej w zbiornikach wodociągowych oraz przez dystrybucję zgromadzonych zapasów wody butelkowanej i/lub workowanej lub realizację umów o współpracy/dostawy wody z podmiotami zewnętrznymi.

⁷⁰ Ujęcie rezerwowe – ujęcie inne niż podstawowe, utrzymywane w stanie sprawności, mogące stanowić źródło wody na czas trwania sytuacji kryzysowej.

⁷¹ Zbiornik wodociągowy – obiekt techniczny, służący do gromadzenia zapasów wody, wyrównywania nierównomierności rozbioru wody lub stabilizacji ciśnienia w sieci wodociągowej; termin obejmuje łącznie zbiorniki wody czystej oraz zbiorniki sieciowe.

⁷² Do obliczeń przyjęto 10 kursów na dobę obejmujących czas jazdy do miejsca dystrybucji i z powrotem, czas napełniania zbiornika wodą oraz czas dystrybucji wody z mobilnego punktu. Liczba kursów została przyjęta na podstawie danych pozyskanych w ramach kontroli P/23/087, jako średnia liczba kursów dla środków transportujących wodę, we wszystkich kontrolowanych jednostkach.

Stan ten biegli ocenili negatywnie. Wskazali, że należy dążyć do zwiększenia objętości możliwej do transportu wody, przynajmniej do poziomu pokrycia zapotrzebowania fizjologicznego. Można to osiągnąć przez optymalizację logistyki transportu wody (np. zmiana lokalizacji i/lub zwiększenie liczby punktów dystrybucji wody, zwiększenie liczby pojazdów lub kursów) lub przez zabezpieczenie wykorzystania środków transportu i dystrybucji wody należących do podmiotów zewnętrznych poprzez zawarcie stosownych umów w tym zakresie.

Ponadto biegli bardzo dobrze ocenili stopień dywersyfikacji dostaw wody⁷³ oraz alokacji wody w zbiornikach wodociągowych w Mieście Lubin⁷⁴. Wskazali, że eksploatacja pięciu niezależnych ujęć wody oraz zgromadzenie wody w zbiornikach wodociągowych w ilości około 105% średniej dobowej wydajności ujęcia znacząco zwiększa poziom bezpieczeństwa dostaw wody do mieszkańców kontrolowanej gminy zarówno w warunkach normalnych, jak i w trakcie zaistnienia sytuacji kryzysowej. W aspekcie dotyczącym dostaw wody w sytuacjach kryzysowych, biegli pozytywnie ocenili również liczbę podstawowych ujęć wody oraz pierścieniowy układ sieci, który podczas sytuacji kryzysowej (polegającej na braku możliwości produkcji wody przez poszczególne podstawowe ujęcia wody) pozwala na zaopatrzenie w wodę poszczególnych obszarów zasilania z wykorzystaniem ujęć podstawowych pozostających w stanie sprawności. Zagadnienie niepełnego zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych opisane zostało w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 251-257, 273-294)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie analizowano stanu zabezpieczenia dostaw wody w Mieście w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów posiadanych przez MPWiK, co należy uznać za działanie nierzetelne. Analizy takiej nie przeprowadziła również Spółka.

Naruszało to standardy kontroli zarządczej określone w części II.B.6 komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁵, wskazujące, że:

- należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane;
- zaleca się przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Jak oświadczył Naczelnik Wydziału Infrastruktury Urzędu, brak przeprowadzania analizy w omawianym zakresie był wynikiem powierzenia MPWiK realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Lubina, w tym także dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

NIK wskazuje, że powierzenie realizacji zadania własnego gminy spółce komunalnej nie zwalnia Prezydenta z obowiązku oceny prawidłowości i skuteczności realizacji tego zadania przez Spółkę.

(akta kontroli str. 8-18, 249-250, 295-305 poz. 11, 346-347)

2. Biegli ustalili (według stanu na 31 grudnia 2022 r.), że posiadane przez MPWiK zasoby do transportu i dystrybucji wody, tj. dwie cysterny o łącznej objętości 3,7 m³

⁷³ Przez pojęcie dywersyfikacja w odniesieniu do systemu wodociągowego rozumie się różnicowanie produkcji i dystrybucji wody w celu zmniejszenia ryzyka braku dostawy wody w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

⁷⁴ Badanie wiązało się ustaleniem udziału wydajności eksploatacyjnej ujęcia w całkowitej wielkości dostaw wody (dywersyfikacja) oraz udziału objętości zbiornika w całkowitej objętości łącznej zbiorników wodociągowych (alokacja). Do oceny stopnia dywersyfikacji dostaw wody i alokacji zasobów wody wykorzystano tzw. wskaźnik Pielou.

⁷⁵ Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84 (dalej: Standardy kontroli zarządczej).

oraz pojemnik na wodę o objętości 1,1 m³, były niewystarczające. Zgodnie z opinią biegłych, zasoby te pozwalały jedynie na pokrycie 29,3% dobowego zapotrzebowania fizjologicznego, 9,8% dobowego zapotrzebowania minimalnego oraz 3,3% dobowego zapotrzebowania niezbędnego mieszkańców Miasta Lubina. Stan taki biegli ocenili negatywnie. Z opinii biegłych wynikało, że posiadanie odpowiedniej liczby środków transportu, pozwalających na transport wody do miejsc dystrybucji, jest kluczowym aspektem zapewnienia odpowiedniej ilości wody w sytuacji kryzysowej.

Sekretarz Miasta oświadczył, że zgodnie z decyzją Prezydenta Lubina z dnia 24 października 2012 r. (Zezwoleniem), MPWiK jest odpowiedzialne za prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Lubin, w tym w sytuacjach zaistnienia przerw w dostawach wody. Wskazał również, że zgodnie z rekomendacją biegłych Spółka zapewni dążenie do zwiększenia możliwej do transportu objętości wody, poprzez optymalizację logistyki transportu lub poprzez możliwość zawarcia stosownych umów / porozumień w tym zakresie.

(akta kontroli str. 273-294, 344-347)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, która polega m.in. na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Ustalenie biegłych świadczy o niepełnym przygotowaniu działań na wypadek wystąpienia w Lubinie sytuacji kryzysowej polegającej na braku możliwości dostaw wody siecią wodociagową.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie analizowano stanu zabezpieczenia dostaw wody w gminie w sytuacjach kryzysowych z użyciem zasobów MPWiK. Analizy takiej nie przeprowadziła również Spółka. Naruszało to 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 posiadane przez MPWiK zasoby do transportu i dystrybucji wody, tj. dwie cysterny o łącznej objętości 3,7 m³ oraz pojemnik na wodę o objętości 1,1 m³, były niewystarczające. Pozwalały jedynie na pokrycie 29,3% dobowego zapotrzebowania fizjologicznego, 9,8% dobowego zapotrzebowania minimalnego oraz 3,3% dobowego zapotrzebowania niezbędnego mieszkańców Miasta Lubina. Stan taki biegli ocenili negatywnie. W ocenie NIK, świadczy to o niepełnym zabezpieczeniu realizacji zadania własnego gminy w zakresie dotyczącym dostaw wody w sytuacjach kryzysowych oraz o niezapewnieniu prawidłowego działania systemu kontroli zarządczej w gminie.

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 Prezydenta Lubina:

[1] działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych⁷⁶, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób m.in. zgodny z prawem i efektywny; [2] działań zapewniających skuteczną realizację, wynikających z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zadań dotyczących kierowania monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie Lubina.

Wnioski

1. Zapewnienie pozyskania pełnej i aktualnej wiedzy o zasobach możliwych do wykorzystania przy dostawach wody w Lubinie w sytuacjach kryzysowych oraz rzetelne ujmowanie danych w tym zakresie w dokumentacji obejmującej sprawy dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.
2. Planowanie działań kryzysowych związanych z dostawami wody w Lubinie w uzgodnieniu z MPWiK.
3. Przeprowadzanie skutecznej i cyklicznej aktualizacji PZK z 2010 r. oraz ujmowanie w tym dokumencie aktualnych danych i informacji o zasobach i założeniach odnoszących się do dostaw wody w Lubinie w sytuacjach kryzysowych.
4. Zapewnienie odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań powierzonych MPWiK w zakresie dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.
5. Zaplanowanie działań służących zapewnieniu gotowości do zaopatrzenia w wodę Lubina w sytuacji kryzysowej do poziomu co najmniej równego z zapotrzebowaniem fizjologicznym oraz nadzorowanie ich wykonywania przez MPWiK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, 30 czerwca 2023 r.

Kontroler

Mirosław Perłowski

Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
Podpis

Delegatura NIK we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński

/-/

.....
podpis

⁷⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

.....
Podpis