



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.01.2016
P/16/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/093 – Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96911 z dnia 27 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Płocku, ul. Bielska 59, 09-400 Płock ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Bieniek – Starosta Płocki ³ od 1 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie Starosta wykonywał zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁵ w sposób ograniczony i incydentalny, pomimo posiadanej wiedzy o lokalizacji na terenie Powiatu obiektów IK. Współpraca z operatorami IK, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶, ograniczała się do pojedynczych kontaktów z jednym podmiotem. W sposób niepełny Starosta zrealizował nałożone na niego zadania planistyczne z zakresu ochrony IK, wynikające z przepisów ww. ustawy, gdyż Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Płockiego z grudnia 2015 r. nie zawierał procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanych z ochroną IK oraz priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt. 3 lit. „a” i „l” ustawy. NIK zwróciła także uwagę, że Starosta poinformował gminy o obiektach IK zlokalizowanych na ich terenie po upływie ponad 25 miesięcy od otrzymania odpowiedniej informacji od Wojewody Mazowieckiego i po upływie odpowiednio 9 i 6 miesięcy od otrzymania kolejnych aktualizacji wykazu tych obiektów. Zwłoka ta wraz z niepoinformowaniem Wojewody o stanowisku Starosty odnośnie do obowiązku wykonania tego zadania negatywnie wpłynęła na realizację zadań ustawowych przez te gminy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niepełna realizacja przez Starostę i podległych mu pracowników zadań z zakresu ochrony IK stwarza ryzyko niskiej skuteczności działań w sytuacji wystąpienia zdarzeń będących zagrożeniem dla obiektów IK znajdujących się na terenie powiatu płockiego.

NIK stwierdziła ponadto przypadki dopuszczenia do pracy na stanowiskach związanych z dostępem do informacji niejawnych osób bez przeszkolenia

¹ Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 21 marca 2016 r.

² Dalej: „Starostwo”.

³ Dalej: „Starosta”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Dalej: „IK”

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm., dalej: „ustawa o zarządzaniu kryzysowym”.

w zakresie ochrony tych informacji, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest Starosta.

Do obowiązków Starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK (art. 17 ust. 2 pkt 6). Zadania te zostały zdefiniowane w art. 6 ust. 1 ww. ustawy i dotyczą gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących zagrożeń IK, opracowywania i wdrażania procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK, odtwarzania IK, współpracy między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony. W obszarze planowania cywilnego do zadań Starosty należy przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK. Zadania te powinny uwzględniać zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia IK. W ramach planowania cywilnego zadaniem Starosty jest opracowanie i przedkładanie Wojewodzie (zgodnie z jego zaleceniami) do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, w skład którego wchodzi plan główny zawierający m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń i załączniki funkcjonalne określające m.in. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK, wykaz IK znajdujący się na terenie powiatu, priorytety w zakresie ochrony i odtwarzania IK.

Sprawy dotyczące bezpieczeństwa obiektów IK należały do kompetencji Biura Spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego⁸, nadzorowanego bezpośrednio przez Starostę. Biuro organizowało również pracę Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.

W ramach Biura funkcjonowały: Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego; Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych; Administrator Bezpieczeństwa i Porządku oraz Administrator Bezpieczeństwa Informacji Europejskiego Funduszu Społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 5-31)

Zarządzeniem Nr 6/2011 z dnia 15 lutego 2011 r. Starosta powołał Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego⁹, utworzył Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁰ oraz określił ich szczegółowy zakres zadań, zasady funkcjonowania oraz tryb pracy.

(dowód: akta kontroli str. 51-84)

1. Wojewoda Mazowiecki, zgodnie z art. 5b ust. 7 pkt. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przekazał pismami z 2 grudnia 2013 r., 6 marca i 29 czerwca 2015 r. wyciągi z jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK zlokalizowanych na terenie właściwości Starostwa. W ww. pismach Wojewoda zwrócił się o przekazanie informacji właściwym gminom. Starosta przekazał gminom informacje dotyczące IK 18 stycznia 2016 r.

Informacje przekazane Staroście przez Wojewodę, a następnie przez Starostę gminom opatrzone klauzulą „zastrzeżone”.

(dowód: akta kontroli str. 50; 230-231; 244)

⁷ Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie informacji niejawnych”, obowiązująca od 2 stycznia 2011 r.

⁸ Dalej: „Biuro”.

⁹ Dalej: „PZZK”.

¹⁰ Dalej: „PCZK”.

Starosta wyjaśnił:

- w sprawie nieprzekazania właściwym gminom informacji zawartych w pismach Wojewody z grudnia 2013 r. i marca 2015 r., że zgodnie z przepisami jest to obowiązek i uprawnienie wojewody i on powinien te informacje gminom przekazywać. O takim stanowisku Wojewoda nie został poinformowany;
- w sprawie przekazania właściwym gminom informacji zawartych w piśmie z czerwca 2015 r. ze znacznym opóźnieniem, że wpływ na to miały wprowadzane w tym czasie istotne zmiany organizacyjne i kadrowe dotyczące Biura Spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego, a także wielomiesięczna nieobecność pracownika, który zajmował się tymi sprawami.

(dowód: akta kontroli str. 252-257; 352-357)

2. Współpraca pomiędzy Wojewodą Mazowieckim, operatorami infrastruktury krytycznej, gminami i Starostwem polegała na:

- 1) udziale w organizowanych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego Regionalnych Forach Ochrony Infrastruktury Krytycznej Województwa Mazowieckiego w dniach 18 kwietnia 2014 r. i 30 września 2015 r.;
- 2) organizacji Posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku (14 czerwca 2012 r.) z udziałem przedstawicieli operatorów IK;
- 3) udziale w szkoleniu organizowanym przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego dla osób kierujących w miastach i starostwach komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za sprawy obronne, obronę cywilną i zarządzanie kryzysowe (7-9 września 2015 r.);
- 4) udziale 19-20 września 2013 r. w konferencji i ćwiczeniach pn. „Bazy i rurociągi przesyłowe ropy naftowej i produktów finalnych BAZA 2013”;
- 5) organizacji szkolenia obronnego, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (19 lutego 2015 r.).

Współpraca z operatorami IK polegała na przekazaniu informacji o zakresie działania i strukturze organizacyjnej PERN „Przyjaźń” S.A. (pkt 2) i udziale w konferencji i ćwiczeniach ratowniczych realizowanych przez PERN „Przyjaźń” S.A. (pkt 4).

(dowód: akta kontroli str. 85-205; 249-251)

W sprawie trudności związanych z realizacją ustawowych zadań dotyczących IK, w tym obejmujących współpracę pomiędzy organami, instytucjami administracji publicznej i operatorami IK, Starosta podał, że wiodącym podmiotem realizacji tych zadań powinien być wojewoda. Stwierdził, że wojewodowie nie powinni obciążać starostów obowiązkami w zakresie przekazywania informacji o IK innym podmiotom. Podniósł również brak inicjatywy ze strony operatorów IK w podejmowaniu współpracy z administracją publiczną na rzecz ochrony IK.

(dowód: akta kontroli str. 259-261)

3. Starosta i Kierownik Biura podpisali Plan Zarządzania Kryzysowego Powiatu Płockiego 30 grudnia 2015 r. Plan, uzgodniony z kierownikami jednostek organizacyjnych w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w Planie¹¹, zatwierdził Wojewoda Mazowiecki.

¹¹ W tym z: Komendą Miejską Policji w Płocku; Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Płocku; Strażą Miejską w Płocku; Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Płocku; Powiatowym Inspektorem Weterynarii w Płocku; Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Płocku; Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Warszawie Delegaturą w Płocku; Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie Oddział w Płocku; Miejskim Zarządem Dróg w Płocku; Wydziałem Kształtowania Środowiska Urzędu; Wydziałem Zdrowia Urzędu; Wydziałem Edukacji i Kultury Urzędu; Wydziałem Inwestycji i Remontów Urzędu; Nadzorem Wodnym w Płocku Regionalnego Zarządu Gospodarki

Informacje dotyczące IK zawierał załącznik ze zbiorem dokumentów¹², w tym wykazem IK znajdującej się na terenie powiatu plockiego. Załącznik, mimo zaleceń Wojewody, nie posiadał klauzuli „zastrzeżone”.

Poprzednio obowiązywał Plan z 25 lutego 2011 r., aktualizowany dwa razy z uwagi na zmiany w zarządzeniu Starosty w sprawie powołania PZZK i utworzenia PCZK oraz zmian w strukturze organizacyjnej i składzie osobowym PZZK.

(dowód: akta kontroli str. 232-242; 244; 349-352)

4 W czerwcu 2014 r. Starostwo przygotowało zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego, ich treść była tożsama z zaleceniami otrzymanymi od Wojewody. Dokument przekazano gminom powiatu plockiego 19 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 32- 49)

Do dnia 21 marca 2016 r. żadna z właściwych gmin nie przedłożyła do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego. W dniu 15 lutego 2016 r. Starosta wystąpił do burmistrzów i wójtów powiatu plockiego o ich przedłożenie w terminie do dnia 30 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 352-359)

W badanym okresie Starosta nie był informowany o zdarzeniach mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo IK.

(dowód: akta kontroli str. 245-246)

PCZK prowadziło *Ewidencję zdarzeń kryzysowych na terenie powiatu plockiego*. Nie odnotowano w niej żadnych zdarzeń mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo IK.

(dowód: akta kontroli str. 308-322)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Starostwa (26 osób), którzy posiadali dostęp do informacji niejawnych, do dnia kontroli (21 marca 2016 r.) nie zostali przeszkoleni w zakresie ochrony informacji niejawnych, pomimo że – zgodnie z art. 21 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych – dopuszczenie do pracy na stanowisku związanym z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, „poufne” lub wyższej może nastąpić m.in. po odbyciu ww. szkolenia. Szkolenie takie – zgodnie z art. 19 ust. 3 ww. ustawy – przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 5 lat. Tym samym Starosta nie powinien dopuścić ww. osób do wykonywania obowiązków związanych z dostępem do informacji niejawnych. Starosta oraz Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych przyznali, że informacje dotyczące IK zostały udostępnione osobom, które nie przeszły szkolenia w trybie art. 19 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 262-267; 323-325)

Wodnej w Warszawie; Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

¹² Dokumentacja składała się z:

- wykazu IK (trzy obiekty i trzech operatorów) objętego klauzulą „zastrzeżone”;
- charakterystyki zagrożeń infrastruktury krytycznej - bez klauzuli tajności;
- danych kontaktowych osób wyznaczonych przez właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej – bez klauzuli tajności;
- opracowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*.

2. Starosta w sposób ograniczony, niewystarczający dla prawidłowej i skutecznej ochrony IK na terenie powiatu plockiego, realizował zadania określone w art. 6 ust. 1 pkt. 3 i 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. I tak:

a) załącznik „Ochrona infrastruktury krytycznej” do Planu Zarządzania Kryzysowego Powiatu Plockiego z grudnia 2015 r. nie zawierał procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanych z ochroną IK oraz priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt. 3 lit. „a” i „l” ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 233-244)

Starosta wyjaśnił, że załącznik do Planu zawiera „krótkie” (mało rozbudowane) charakterystyki zagrożeń IK na terenie powiatu plockiego. Przyznał, że nie sporządzono oddzielnej oceny ryzyka zagrożeń dla IK, umieszczono jednak dokument opracowany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”, który identyfikuje i analizuje także zagrożenia, które mogą nieść ze sobą zniszczenia lub uszkodzenia IK znajdujące się na terenie powiatu plockiego. Natomiast pominięcie priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK wyniknęło z niedopatrzenia na etapie jego sporządzania.

(dowód: akta kontroli str. 352-358)

b) Starosta nie wykazywał inicjatywy na rzecz pozyskania od operatorów informacji dotyczących potrzeb związanych z funkcjonowaniem obiektów IK na terenie Powiatu, a współpraca z operatorami IK w większości przypadków ograniczała się do pozyskania danych teleadresowych. Brak aktywności w tym obszarze skutkowało tym, że w kontrolowanym okresie Starosta nie otrzymał żadnych informacji o zdarzeniach nadzwyczajnych w zakresie zagrożeń IK, jakie wystąpiły na terenie powiatu plockiego.

Starosta wyjaśnił, że to operatorzy IK powinni angażować się we współpracę m.in. poprzez stałą wymianę informacji dotyczącą funkcjonowania danego elementu IK, jego ochrony bądź udział w ćwiczeniach dotyczących zarządzania kryzysowego. To operatorzy IK powinni być inicjatorami współpracy, przedkładającymi propozycje jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 185, 260-261)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest Starosta, do którego obowiązków należy m.in. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK. Zadania te zostały zdefiniowane w art. 6 ust. 1 ustawy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta poinformował gminy o obiektach IK zlokalizowanych na ich terenie 18 stycznia 2016 r., tj. po upływie ponad 25 miesięcy od otrzymania odpowiedniej informacji od Wojewody Mazowieckiego i po upływie odpowiednio 9 i 6 miesięcy od otrzymania kolejnych aktualizacji wykazu tych obiektów.

Starosta wyjaśnił, że w świetle obowiązujących przepisów prawnych starosta nie posiada uprawnień do przekazywania gminom informacji o IK; takie uprawnienia ma wojewoda. Jako powód opóźnienia w przekazaniu tych informacji wskazał zmiany organizacyjne i kadrowe w Biurze Spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego (do 30 maja 2015 r. Wydział Zarządzania Kryzysowego).

(dowód: akta kontroli str. 244, 252-257)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zwłoka w przekazaniu gminom z obszaru powiatu plockiego informacji o obiektach IK zlokalizowanych na ich terenie wraz

z niepowiadomieniem Wojewody o stanowisku Starosty spowodowała, że organy wykonawcze tych gmin nie mogły prawidłowo realizować swoich zadań w zakresie ochrony IK nałożonych obowiązującymi przepisami prawa oraz zaleceniami Starosty do gminnych planów zarządzania kryzysowego z czerwca 2014 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, wnosi o:

- 1) nawiązanie współpracy ze wszystkimi operatorami obiektów IK znajdujących się na terenie powiatu plockiego w celu rzetelnego gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących zagrożeń IK, opracowania i wdrożenia procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK oraz opracowania rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK uwzględniających zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia IK;
- 2) uzupełnienie Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego o elementy określone w art. 5 ust. 2 pkt. 3 lit. „a” i „l” ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
- 3) wyeliminowanie przypadków udostępniania informacji niejawnych osobom, które nie odbyły szkolenia, o którym mowa w art. 19 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli. Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Bydgoszcz, dnia kwietnia 2016 r.

Kontroler
Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.