



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.02.2016
P/16/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 98350 z dnia 27 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka, ul. Stary Rynek 1, 09-400 Płock ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jacek Nowakowski - Prezydent Miasta Płocka ³ (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Prezydent i podlegli mu pracownicy Urzędu na terenie swojej właściwości prawidłowo realizowali zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁵.

Opracowany w 2014 r. Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta Płocka zawierał wymagane elementy, w szczególności charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, opis przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, załączniki funkcjonalne planu głównego, wskazania priorytetów w zakresie ochrony i odtwarzania IK.

Opracowano także procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego opisujące sposoby działania podmiotów wykonujących te zadania odnośnie do ochrony IK.

Kontrola wykazała dopuszczenie do pracy na stanowisku kierownika Referatu Zarządzania Kryzysowego, związanym z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, osoby bez przeszkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych, co naruszało przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych. Nieprawidłowość ta nie miała jednak zasadniczych, negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności, stąd nie wpłynęła na obniżenie ogólnej pozytywnej oceny kontrolowanej działalności.

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

² Dalej: „Urząd”.

³ Dalej: „Prezydent”.

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”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu – zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶ – jest Starosta⁷.

Do obowiązków Prezydenta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK. Zadania te zostały zdefiniowane w art. 6 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym 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 Prezydenta 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 Prezydenta 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 Referatu Zarządzania Kryzysowego w Wydziale Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Urzędu, podlegającym Prezydentowi.

W skład Referatu wchodziło Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego⁸ i Zespół Analiz Zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 6-17; 146)

MCZK funkcjonowało w budynku Urzędu. Osoba na stanowisku dyżurnego operacyjnego pełniła służbę całą dobę w systemie 2 x 12 godzin i posiadała do dyspozycji systemy łączności (telefonicznej stacjonarnej, komórkowej i radiowej), w tym bezpośrednie połączenie z Państwowym Koncernem Naftowym Orlen S.A. w Płocku⁹. W tym samym pomieszczeniu działał Zespół Monitoringu z siedmioma stanowiskami, monitorującymi miasto Płock za pomocą 84 kamer.

(dowód: akta kontroli str. 92)

1. Wojewoda Mazowiecki, zgodnie z art. 5b ust. 7 pkt. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przekazał pismami z 24 listopada 2013 r., 6 marca i 29 czerwca 2015 r. wyciągi z jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej zlokalizowanych na terenie właściwości Urzędu. Pismom z ww. informacjami nadano klauzulę „zastrzeżone”. Na terenie właściwości Urzędu znajdowały się cztery obiekty IK należące do czterech operatorów.

(dowód: akta kontroli str. 33-35; 67)

Współpraca pomiędzy Wojewodą Mazowieckim, operatorami, gminami i Urzędem polegała na:

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm.).

⁷ W miastach na prawach powiatu obowiązki Starosty w tym zakresie realizuje Prezydent.

⁸ Dalej: „MCZK”.

⁹ Dalej: „PKN Orlen”.

- udziale w spotkaniu roboczym poświęconym ochronie IK na terenie województwa mazowieckiego, zorganizowanym przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (UW) 19 grudnia 2013 r.;
- przekazaniu operatorowi IK informacji określonych w § 2 ust. 3 pkt. 3 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej¹⁰;
- udziale w spotkaniu, dotyczącym zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, organizowanym przez UW 29 maja 2014 r.;
- udziale w Forach Infrastruktury Krytycznej Województwa Mazowieckiego 18 kwietnia 2014 r. i 30 września 2015 r.;
- udziale w szkoleniu dla osób kierujących komórkami organizacyjnymi i odpowiedzialnymi za realizację zadań z zakresu spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego;
- organizacji i przeprowadzeniu w dniach 2-3 czerwca 2015 r. ćwiczeń pod kryptonimem „Bariera 2015”;
- udziale w spotkaniu ekspertów Unii Europejskiej m.in. na temat planów zarządzania kryzysowego oraz wynikającej z nich współpracy z centrami zarządzania kryzysowego, Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym w zakresie ochrony przeciwoświejskiej oraz PKN ORLEN w zakresie ochrony IK w dniach 27-29 stycznia 2016 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 18-32; 68-73; 77-90; 147-149; 160-163)

Na czterech operatorów IK zlokalizowanych na terenie Płocka jeden wykazał inicjatywę nawiązania współpracy i wymiany informacji z Urzędem. Z pozostałymi kontakt podjęto z inicjatywy Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Każdy z operatorów IK deklarował, że ma opracowane Plany Ochrony IK i że uwzględnione w nich zostały dane kontaktowe oraz zasoby będące w dyspozycji Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 74-76)

2. Plan Zarządzania Kryzysowego Miasta Płocka¹² z listopada 2015 r. podpisany został przez Prezydenta i Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych¹³ oraz zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego (bez daty)¹⁴. Plan poddano uzgodnieniom z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie¹⁵.

Plan spełniał wymogi określone w art. 5 ust 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. określał m.in.:

- charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń,

¹⁰ Dz. U. Nr 83, poz. 542.

¹¹ Wystąpienie Dyrektora Biura Ochrony Informacji, Infrastruktury Krytycznej i Spraw Obronnych – Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych PKN ORLEN S. A.

¹² Dalej: „Plan”.

¹³ Dalej: „Dyrektor Wydziału”.

¹⁴ Opinię dotyczącą uzgodnienia PZK rekomendującą Wojewodzie jego podpisanie Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego MUW w Warszawie sporządził 23 listopada 2015 r.

¹⁵ 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 Wodnej w Warszawie; Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

- procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK,
- wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu płockiego (w oddzielnej części Planu),
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK.

W załączniku do Planu podano m.in. informacje o danych kontaktowych osób wyznaczonych przez wszystkich właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń IK z terenu właściwości Urzędu.

Poprzednio obowiązywał Plan z 25 lutego 2011 r., który trzykrotnie aktualizowano w 2011, 2012 i 2013 r. Charakter zmian nie wymagał ich zatwierdzenia przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli str. 52-67)

3. Zalecenia Wojewody Mazowieckiego do powiatowych planów zarządzania kryzysowego Prezydent otrzymał 25 marca 2014 r.

Projekt Planu przedłożono Wojewodzie do zatwierdzenia 24 października 2014 r., tj. w terminie wskazanym w zaleceniach. Ostateczne zatwierdzenie Planu, po wprowadzeniu uwag, nastąpiło w listopadzie 2015 r.

Treść Planu była dostosowana do zaleceń Wojewody. W części dotyczącej ochrony IK, objętej klauzulą „zastrzeżone”, umieszczono wykaz jej obiektów i operatorów, charakterystykę zagrożeń, ocenę ryzyka ich wystąpienia oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego opisujące sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego związane z ochroną IK. Wskazano w nim również priorytety w zakresie ochrony i odtwarzania IK.

W zakresie „informacji o sporządzonych planach ochrony infrastruktury krytycznej”, zapisano, że plany te pozostają w gestii właściwych operatorów IK.

(dowód: akta kontroli str. 36-67)

Dyrektor Wydziału podał, iż przyczyną długiego okresu od złożenia do zatwierdzenia Planu przez Wojewodę były liczne poprawki oraz zmiany w koncepcji jego konstruowania spowodowane zmianami personalnymi w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 68-73)

4. W badanym okresie na terenie zakładu należącego do jednego operatora IK wystąpiło 29 zdarzeń (awarii) związanych z funkcjonowaniem IK. Prezydent, po otrzymaniu informacji o tych zdarzeniach, nie podejmował żadnych działań, ponieważ w ocenie Dyrektora Wydziału nie miały one negatywnego wpływu na bezpieczeństwo IK.

(dowód: akta kontroli str. 68-73)

Na podstawie danych operatora IK wytypowano¹⁶ i poddano szczegółowej analizie:

- 1) zdarzenie z 25 marca 2013 r. – „Uszkodzenie mechaniczne króćca, uwolnienie”;
- 2) zdarzenie z 11 lutego 2014 r. – „Nieszczelność (uszkodzona uszczelka, wyciek)”;
- 3) zdarzenie z 20 marca 2014 r. – awaria systemu zasilania (głęboki przysiad napięcia stacji GPZ), która spowodowała zaburzenia w przebiegu procesów produkcyjnych;
- 4) zdarzenie z 7 maja 2015 r. – „Przelanie tacy zbiornika redukcyjnego układu hermetyzacji”;
- 5) zdarzenie z 22 lutego 2016 r. – pożar zbiornika wyrównawczego z mazutem.

¹⁶ Wyboru zdarzeń do kontroli dokonano w uzgodnieniu z zespołem kontrolnym NIK przeprowadzającym kontrolę u operatora IK.

O zdarzeniach z pkt. 1 i 3 MCZK otrzymało informacje z Państwowej Straży Pożarnej w Płocku. Informacje o zdarzeniu z pkt. 5 pochodziły od Polskiej Agencji Prasowej. O zdarzeniach z pkt. 2 i 4 operator IK Urzędu nie poinformował.

(dowód: akta kontroli str. 67-73; 95-101; 164-165)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił:

- w sprawie działań podejmowanych po uzyskaniu informacji o zdarzeniach, że w przypadku pożarów, wycieków, nieszczelności, itp. na terenie operatora IK wprowadza się stan pełnej gotowości do działania i na bieżąco śledzi rozwój sytuacji, sprawdzana jest łączność ze wszystkimi służbami. Urząd jest gotowy do uruchomienia odpowiednich procedur i systemu alarmowego miasta Płocka;
- w sprawie braku informacji o niektórych zdarzeniach, że nie zakłóciły one funkcjonowania IK oraz nie niosły za sobą zagrożenia rozprzestrzenienia się poza teren zakładu, czyli nie miały negatywnego oddziaływania na bezpieczeństwo mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 74-76; 152-153)

Dyrektor Biura Ochrony Informacji IK i Spraw Obronnych – Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych operatora potwierdził, że wymienione zdarzenia nie zagrażały wystąpieniem naruszenia bezpieczeństwa IK oraz dodał, że ich skutki nie wykraczały poza teren zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 157-159)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Osoba pełniąca obowiązki Kierownika Referatu Zarządzania Kryzysowego, dysponująca dokumentem zawierającym informacje dotyczące IK, objętym klauzulą „zastrzeżone”, do dnia 9 marca 2016 r. nie została przeszkolona w zakresie ochrony informacji niejawnych, pomimo że – zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁷ – dopuszczenie do pracy na stanowisku związanym z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” 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.

(dowód: akta kontroli str. 102-142)

Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych Urzędu jako przyczynę tego faktu podał przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

Prezydent wyjaśnił, że brak wymaganego szkolenia wynikał z „błędu ludzkiego”, który został natychmiast naprawiony. Jednocześnie zadeklarował podjęcie działań dotyczących zmian w zakresie procedur wydawania upoważnień oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ochrony informacji niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 154-156)

W toku kontroli, w dniu 10 marca 2016 r., osoba pełniąca obowiązki Kierownika Referatu Zarządzania Kryzysowego została przeszkolona w zakresie ochrony informacji niejawnych, otrzymała wymagane zaświadczenie i złożyła oświadczenie o zapoznaniu się z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

¹⁷ Dz. U. Nr 182, poz. 1228 ze zm., dalej ustawa o ochronie informacji niejawnych”, obowiązująca od dnia 2 stycznia 2011 r.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia kwietnia 2016 r.

Kontroler
Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz