



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

LKA.410.022.05.2016

P/16/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/16/068 – Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach |
| Kontrolerzy | 1. Marcin Wesoly, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/202/2016 z dnia 20 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1) 2. Janina Balas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/259/2016 z dnia 20 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.2) |
| Jednostka kontrolowana | Ministerstwo Cyfryzacji ¹ , ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji ² (dowód: akta kontroli str. 3-5) |

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Minister, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 15 listopada 2015 r., realizował jedynie część obowiązków „współgospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę, które wykonywał prawidłowo i zgodnie z regulacjami prawnymi. Od 16 listopada 2015 r. Minister, posiadając uzasadnione podstawy prawne, zaprzestał pełnić obowiązki „współgospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę jako systemu infrastruktury krytycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udział w opracowaniu planów reagowania na wypadek sytuacji kryzysowych

Opis stanu faktycznego

Plan Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji³ został zatwierdzony przez Ministra w dniu 17 lipca 2015 r. Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że Plan wraz z informacjami dotyczącymi infrastruktury krytycznej⁴ i zdiagnozowanych zagrożeń dla niej, przekazano do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵.

(dowód: akta kontroli str. 82-88)

¹ Zwane dalej „MC”

² Powołanie na Ministra Cyfryzacji z dniem 16 listopada 2015 r., od dnia 22 września 2014 r. funkcję Ministra Administracji i Cyfryzacji pełnił Andrzej Halicki, dalej „Minister”.

³ Zwany dalej „Planem”

⁴ Zwanymi dalej „IK”

⁵ Zwanego dalej „MSWiA”

Plan uwzględniał dwie części: „Część A”⁶ i „Część B”.

W „Części B” ww. Planu jako zadania z zakresu ochrony IK wymieniono:

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń dla IK,
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony IK.

W Planie podano, że na podstawie analizy planów ochrony IK operatorów oraz uwzględniając specyfikę systemów IK pozostających we właściwości Ministra wyodrębniono najważniejsze ryzyka dla IK systemu zaopatrzenia w wodę, na które składały się:

- zanieczyszczenie źródeł poboru wody (bez względu na pochodzenie zanieczyszczenia),
- przerwę w dostawie energii elektrycznej lub kluczowych materiałów eksploatacyjnych (w tym zdarzenia z udziałem materiałów niebezpiecznych).

Ponadto w Planie podano, że ryzyko jest akceptowalne pod warunkiem stosowania procedur w procesie technologicznym oraz zapewnienia awaryjnych źródeł zasilania lub planów awaryjnych dystrybucji wody.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Raport cząstkowy Ministra Administracji i Cyfryzacji do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego⁷ z 2014 r. obejmował zagrożenia dla bezpieczeństwa, które monitorowało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji⁸. Raporty nie zawierały zagrożeń dla systemu zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 82-88)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że Plan nie zawierał wszystkich elementów wymienionych w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹, tj. szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia dla systemu zaopatrzenia w wodę oraz ograniczania i likwidacji ich skutków, organizacji monitoringu zagrożeń systemu zaopatrzenia w wodę czy też realizacji zadań z zakresu ochrony IK systemu zaopatrzenia w wodę. Zdaniem NIK, zawarte w części „B” ww. Planu zapisy dot. zadań IK systemu zaopatrzenia w wodę nie stanowiły analizy ani tym bardziej oceny ryzyka wystąpienia zagrożeń dla IK. Również w Raporcie w zakresie zagrożeń dla systemu zaopatrzenia w wodę nie ujęto elementów wymienionych w art. 5a ww. ustawy, takich jak: wskazania najważniejszych zagrożeń, poprzez stworzenie mapy ryzyka, określenia celów strategicznych, określenia priorytetów w reagowaniu na ustalone zagrożenia, wskazania środków niezbędnych do osiągnięcia założonych celów strategicznych, programowania zadań dotyczących poprawy bezpieczeństwa przez uwzględnianie regionalnych i lokalnych inicjatyw. Minister Administracji i Cyfryzacji jako minister, który nie kierował działem administracji rządowej obejmującym zaopatrzenie w wodę¹⁰, nie był jednak zobowiązany do zamieszczania tych informacji.

⁶ „Część A” obejmowała: 1) analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń; 2) organizację monitoringu zagrożeń; 3) szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków; 4) realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa; 5) przedsięwzięcia do realizacji w ramach stopni alarmowych; 6) inne realizowane przedsięwzięcia wynikające ze specyfiki działania ministra kierującego działem administracji oraz innych przepisów.

⁷ Zwany dalej „Raportem”

⁸ Zwanego dalej „MAiC”

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm.

¹⁰ Co szczegółowo przedstawiono w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w części „uwagi dotyczące badanej działalności”.

Uchwałą Rady Ministrów nr 56/2013 z dnia 26 marca 2013 r. przyjęto Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹¹, w którym Minister Administracji i Cyfryzacji¹² został wskazany jako koordynator współodpowiedzialny za system zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji¹³ w piśmie z dnia 2 listopada 2012 r., skierowanym do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, zaznaczył, że odpowiedzialność MAiC w ww. zakresie ogranicza się do właściwości organów mu podległych i nadzorowanych, a zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę należą do zadań własnych samorządu i kontrola ich będzie ograniczona do kryterium zgodności działań z prawem. Zaznaczył również, że w przypadku ponownej analizy zapisów NPOIK konieczne będzie uwzględnienie zmian systemowych, wynikających z planowanej nowelizacji ustawy Prawo wodne, zakładającej m.in. likwidację Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz podporządkowanie zarządów regionalnych bezpośrednio Ministrowi Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6-30, 82-88, 94-98)

Infrastruktura krytyczna¹⁴, według załącznika nr 1 do NPOIK, obejmowała 11 systemów¹⁵, mających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służących zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

NPOIK w ww. załączniku zdefiniował system zaopatrzenia w wodę jako powiązane ze sobą przedsiębiorstwa i urzędnicy pobierające, uszlachetniające, dostarczające i oczyszczające wodę dla ludności i przemysłu. NPOIK określił role poszczególnych uczestników (w tym: Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁶, właścicieli instalacji, ministrów) i dobre praktyki ochrony IK. Program jako ministrów odpowiedzialnych za system zaopatrzenia w wodę wskazał Ministra Środowiska oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji, zaznaczając, iż w przypadku gdy odpowiedzialność za system została podzielona między więcej niż jednego ministra, każdy ze współgospodarzy będzie realizować zadania określone w NPOIK w stosunku do tych obiektów, które zostały uzgodnione z pozostałymi współgospodarzami.

Zgodnie z zapisami NPOIK, kreując politykę w ramach systemu IK, ministrowie odpowiedzialni za systemy określone w NPOIK winni ściśle współpracować z podmiotami właściwymi w danym obszarze.

W NPOIK założono, że Program będzie aktualizowany nie rzadziej niż co 2 lata, z uwzględnieniem zmian otoczenia i uwarunkowań ochrony IK. Na Koordynatora wdrożenia NPOIK wyznaczono dyrektora RCB.

(dowód: akta kontroli str. 6-30, 88)

W dniu 2 listopada 2015 r. Rada Ministrów, uchwałą nr 210/2015, przyjęła zaktualizowany NPOIK. W zaktualizowanym Programie nie zmieniono zapisów dotyczących ministrów odpowiedzialnych za system zaopatrzenia w wodę.

¹¹ Zwany dalej „NPOIK” lub „Programem”

¹² Zwany dalej „Ministrem”

¹³ Zwane dalej „MAiC”

¹⁴ Zwana dalej „IK”

¹⁵ Zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

¹⁶ Zwanego dalej „RCB”

Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że Minister Administracji i Cyfryzacji w trakcie prac nad aktualizacją NPOIK w 2015 r. wnioskował o wykreślenie go „jako współgospodarza systemu zaopatrzenia w wodę”, jednak uwaga ta nie została uwzględniona.

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 143-170)

W dniu 1 czerwca 2016 r. Rada Ministrów, uchwałą nr 61/2016, wprowadziła zmiany w NPOIK, zgodnie z którymi Minister Cyfryzacji pełni rolę ministra odpowiedzialnego za systemy sieci teleinformatycznych oraz zapewniającego ciągłość działania administracji oraz ministra współodpowiedzialnego za system łączności. Zgodnie z ww. uchwałą jako ministra-koordynatora odpowiedzialnego za system zaopatrzenia w wodę wskazano wyłącznie Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 31-78)

Jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, z podziałem na systemy¹⁷, sporządza Dyrektor RCB we współpracy z ministrami koordynatorami. Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że ww. wykaz, w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę, został sporządzony jeszcze przed powstaniem MAiC oraz przesłany Ministrowi Administracji i Cyfryzacji po wskazaniu go jako koordynatora systemu w 2013 r. Dodała, że Minister Administracji i Cyfryzacji nie składał propozycji w zakresie wykazu IK, a wyciąg z jednolitego wykazu obiektów, dotyczący systemu zaopatrzenia w wodę odpowiadał propozycjom przesłanym przez Dyrektora RCB w 2013 r. Ponadto, Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że w 2015 r. nie były przedkładane nowe propozycje dotyczące ww. wykazu, przy czym zaznaczyła, że podlega on stałej, bieżącej aktualizacji, po której Dyrektor RCB przesyła ministrom koordynatorom wyciąg z wykazu w zakresie ich systemów. Dodała również, że Minister nie wnioskował o aktualizację ww. wykazu w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 82-88)

Dyrektor RCB, pismem z dnia 27 marca 2013 r., przesłał do Ministra Administracji i Cyfryzacji wyciągi z jednolitego wykazu obiektów, w których przedstawiono IK z podziałem na systemy: łączności, sieci teleinformatycznych, zaopatrzenia w wodę oraz w zakresie systemu zapewniającego ciągłość działania administracji publicznej, w stosunku do których Minister pełnił rolę „gospodarza” lub „współgospodarza” (w przypadku systemu zaopatrzenia w wodę), z prośbą o podanie obiektów z systemu zaopatrzenia w wodę, w stosunku do których będzie on pełnił rolę „gospodarza”.

Dyrektor RCB w okresie od dnia przyjęcia NPOIK¹⁸ do 21 października 2016 r. przesłał do MAiC, a następnie MC 13 pism, zawierających wyciągi z jednolitego wykazu obiektów z zakresu systemów, w stosunku do których Minister pełnił rolę „gospodarza” lub „współgospodarza”, przy czym w piśmie z dnia 10 listopada 2015 r., zawierającym wyciąg z jednolitego wykazu obiektów¹⁹, ostatni raz zawarto wykaz obiektów dot. systemu zaopatrzenia w wodę, w stosunku do którego Minister pełnił dotychczas rolę „współgospodarza”. W pismach przesłanych przez RCB w 2016 r.²⁰ do MC zawarto już tylko wyciągi z jednolitego wykazu obiektów, w systemach: łączności, sieci teleinformatycznych oraz systemie zapewniającym ciągłość działania administracji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 102-114)

¹⁷ Zwany dalej „jednolitym wykazem obiektów”

¹⁸ 23 marca 2013 r.

¹⁹ Wg stanu na dzień 23 października 2015 r.

²⁰ Z dnia 1 lipca 2016 r. i 21 października 2016 r.

Minister Cyfryzacji wyjaśniła, iż podział obiektów wchodzących w skład systemu zaopatrzenia w wodę pomiędzy Ministra Administracji i Cyfryzacji a Ministra Środowiska (współgospodarza), w stosunku do których miał on realizować zadania określone w NPOIK nastąpił w drodze roboczych kontaktów z przedstawicielami RCB.

(dowód: akta kontroli str. 84)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Minister aktywnie uczestniczył w procesie wyznaczania w NPOIK „gospodarza” systemu zaopatrzenia w wodę, ponadto jako „współgospodarz” tego systemu zapewnił uzgodnienie zakresu obowiązków poszczególnych podmiotów za niego odpowiedzialnych.

2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem ciągłości dostaw wody w sytuacji kryzysowej

2.1 Realizacja NPOIK w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 15 listopada 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej²¹ Minister, w zakresie wynikającym z § 7 ww. rozporządzenia, powinien koordynować współpracę pomiędzy operatorami IK w danym systemie oraz zapewnić wymianę informacji pomiędzy administracją publiczną a tymi operatorami. Minister Cyfryzacji wyjaśniła, że z ww. zadań Minister realizował jedynie zadania w zakresie kontaktów i wymiany informacji z operatorami przy sporządzaniu i uzgadnianiu planów ochrony IK. Pozostałe zadania nie były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 84)

Zgodnie z NPOIK odpowiedzialność Ministra w zakresie podległych mu systemów IK, w tym systemu zaopatrzenia w wodę miała polegać m.in. na:

- współpracy z RCB w budowie systemu ochrony IK, jej identyfikacji oraz wdrażaniu i aktualizacji NPOIK,
- inicjowaniu zmian aktów prawnych w celu ułatwienia i wsparcia wykonywania zadań z zakresu ochrony IK,
- dokonywaniu oceny ryzyka zakłócenia funkcjonowania systemu IK, wywołanego zniszczeniem lub zakłóceniem funkcjonowania IK,
- współpracy z organami, w których kompetencji znajdują się sprawy dotyczące części składowych (elementów) systemu IK, niebędących bezpośrednio we właściwości gospodarza,
- współpracy z innymi gospodarzami systemów IK w zakresie zależności między systemami IK,
- współpracy z operatorami IK w zakresie jej ochrony,
- wsparciu organizacji ćwiczeń systemowych oceniających sprawność ochrony IK,
- wsparciu działań zmierzających do odtworzenia IK,

²¹ Dz. U. Nr 83, poz. 541, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie NPOIK”.

- dokonywaniu okresowych analiz i ocen skuteczności ochrony IK we właściwym systemie,
- inspirowaniu wdrażania nowoczesnych technik ochrony IK w systemie, organizowaniu szkoleń, konferencji i sympozjów naukowo-badawczych, doskonalących organizacyjne, techniczne i formalnoprawne środki przeciwdziałania zakłóceniom funkcjonowania IK,
- uzgadnianiu planów ochrony IK, ujętej w wykazie IK, w ramach danego systemu.

Według NPOIK, Minister odpowiedzialny za IK systemu zaopatrzenia w wodę winien:

- współuczestniczyć w przygotowaniu i promocji przygotowanych na poziomie centralnym strategii, mających na celu zachęcenie sektora prywatnego do udziału w Programie,
- przygotować strategie, mające na celu zachęcenie sektora prywatnego do udziału w Programie,
- budować partnerstwo między zainteresowanymi stronami, w ramach systemu IK,
- promować na poziomie systemu IK programy edukacyjne w zakresie ochrony IK,
- organizować, w ramach systemu IK, szkolenia z zakresu ochrony IK dla samorządów i partnerów z sektora prywatnego,
- promować działania, mające na celu podnoszenie świadomości w obszarze ochrony IK,
- dbać aby zadania z zakresu ochrony IK uwzględniano w działalności podległych lub podporządkowanych im organów.

W latach 2013-2015 działania Ministra, wynikające z NPOIK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę, polegały m.in. na:

- współpracy z RCB w zakresie aktualizacji NPOIK, polegającej na zgłaszaniu do KPRM problemów zidentyfikowanych podczas wdrażania Programu (dot. kryteriów NPOIK oraz propozycji udoskonalenia systemu IK),
- inicjowaniu zmian aktów prawnych, tj. nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zakresie zmian przepisów dot. ochrony IK²²,

²² Minister w piśmie z dnia 26 marca 2013 r. wnosił o zmianę brzmienia art. 3 pkt 2 i art. 5b ust. 4 ww. ustawy. Postulowana zmiana polegała na przesunięciu nazw poszczególnych systemów z ustawy o zarządzaniu kryzysowym do rozporządzenia. W uzasadnieniu Minister podał, że w fazie testowania rozwiązań w zakresie ochrony IK konieczne jest zawarcie mechanizmu weryfikacji i zmiany systemów przyporządkowanych poszczególnym ministrom i kierownikom urzędów centralnych administracji publicznej. Dodał, że już na tym etapie zgłaszano uwagi w zakresie przyporządkowania systemów oraz ich zakresu rzeczowego. Ponadto w ww. piśmie Minister wnioskował o wykreślenie z art. 5b ust. 1 ww. ustawy punktów od 1 do 4 i zmiany jego brzmienia. W uzasadnieniu podano, że zakres wpisany w ww. punktach art. 5b ust. 1 nie jest określony w NPOIK, określony ma być natomiast w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, jak i planach zarządzania kryzysowego ministrów i kierowników urzędów centralnych - co ma odzwierciedlenie w art. 6 ww. ustawy w związku z art. 5 oraz art. 12. Minister Spraw Wewnętrznych w piśmie skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów²² zasugerował odrzucenie ww. propozycji nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zakresie dot. ochrony IK, uważając jednak wniosek Ministra jako cenny głos w dyskusji dot. ochrony IK.

- ocenie ryzyka dla systemu zaopatrzenia w wodę, prowadzonej poprzez gromadzenie informacji przekazywanych przez operatorów w projektach planów IK,
- uzgadnianiu projektów planów IK.

Pozostałe zadania wynikające z NPOIK nie były realizowane.

(dowód: akta kontroli str.20-23, 49-51, 82-88 161-163)

Główny specjalista w Zespole do spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego w Departamencie Cyberbezpieczeństwa MC wyjaśnił, że powody nierealizowania przez MAiC pozostałych zadań, wynikających z NPOIK oraz z § 8 rozporządzenia w sprawie NPOIK, zostały podane w piśmie z dnia 2 listopada 2012 r., adresowanym do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, w którym wskazano niewystarczające podstawy prawne dla Ministra do realizacji zapisów NPOIK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę. Dodał, że w piśmie tym MAiC wskazało, że uprawnienia Ministra ograniczają się do kontroli zadań własnych samorządów, jakimi były kwestie zaopatrzenia w wodę, zgodnie z kryterium zgodności działań samorządów z prawem.

(dowód: akta kontroli str. 82-89)

W jednolitym wykazie obiektów, sporządzonym na dzień 23 października 2015 r., w systemie zaopatrzenia w wodę znajdowało się 56 obiektów i urzędzeń, przy czym Minister uzgodnił plany IK dla 40 obiektów i urzędzeń ujętych w tym wykazie.

Główny specjalista w Zespole do spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego w Departamencie Cyberbezpieczeństwa wyjaśnił, iż przyczyną nieuzgodnienia przez Ministra planów IK dla pozostałych 16 obiektów i urzędzeń, ujętych w ww. wykazie, było nienadesłanie ich do Ministerstwa przez operatorów IK.

(dowód: akta kontroli str. 90-92)

Analiza terminowości uzgodnień planów IK dla 9 obiektów i urzędzeń systemu zaopatrzenia w wodę, przesłanych do MAiC w 2015 roku przez 3 operatorów IK, wykazała, że od dnia wpływu planów do MAiC do dnia ich uzgodnienia przez Ministra upłynęło od 6 (plany dla 7 obiektów) do 14 dni (plany 2 obiektów). Ww. plany zostały zatem uzgodnione w terminie zgodnym z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej²³, tj. w terminie 45 dni od daty przedłożenia planu Ministrowi.

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 136-141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister nie wykonywał w pełnym zakresie zadań nałożonych na niego przepisami § 8 rozporządzenia w sprawie NPOIK oraz zadań wynikających z samego NPOIK. W ocenie NIK, realizacja tych zadań nie wymagała dodatkowych podstaw prawnych, czym uzasadniał przyczyny zaniechania ich realizowania Minister, gdyż zakres odpowiedzialności za system zaopatrzenia w wodę przewidziany w NPOIK nie wymagał dodatkowych kompetencji i instrumentów prawnych (głównym zadaniem Ministra było bowiem inicjowanie i prowadzenie szeroko pojętej współpracy z operatorami IK). W ocenie NIK, brak realizacji przez Ministra części zadań, wynikających z ww. przepisów, nie może znajdować również uzasadnienia w fakcie

²³ Dz. U. Nr 83, poz. 542 zwane dalej „rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie planów ochrony IK”

podejmowania przez niego działań, mających na celu wykreślenie go jako współgospodarza systemu.

2.2. Realizacja NPOIK po dniu 16 listopada 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Minister Cyfryzacji wyjaśniła²⁴, że od listopada 2015 r.²⁵ działania w obszarze NPOIK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę pozostawały poza zakresem właściwości Ministra Cyfryzacji, który kierował jedynie działem administracji rządowej: *Informatyzacja*, będąc dysponentem już tylko jednej części budżetu państwa, tj. części 27 *Informatyzacja*. Sprawy (dokumenty) związane z dotychczasowym wykonywaniem obowiązków jako współgospodarza systemu zaopatrzenia w wodę nie zostały przekazane innym organom państwowym, w szczególności Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

(dowód: akta kontroli str. 82-87, 90-92)

Główny specjalista w Zespole do spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego w Departamencie Cyberbezpieczeństwa MC wyjaśnił ponadto, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zwracał się do Ministra Cyfryzacji o wydanie takich dokumentów. Dodał, że w momencie przekształcania MAiC w MC, sprawy z zakresu systemu zaopatrzenia w wodę zostały zakończone i w uzgodnieniu z pracownikami przechodzącymi do MSWiA, pozostawione w MC. Dodał również, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie został wskazany jako minister – koordynator systemu zaopatrzenia w wodę.

(dowód: akta kontroli str. 90-92)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że w latach 2015-2016 nie był gospodarzem ani współgospodarzem systemu zaopatrzenia w wodę. Minister wskazał, że *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*²⁶, które weszło w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało przekształcone w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W ramach przekształcenia, niektóre komórki Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, m.in. Departament do spraw Usuwania Skutków Klęsk Żywiłowych i Zarządzania Kryzysowego²⁷, zostały włączone do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jednocześnie należy podkreślić, że część pracowników DUSKŻiZK, realizująca zadania wynikające z NPOIK, została przeniesiona do Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Cyfryzacji. Również dokumentacja, w tym mająca charakter niejawną, znajduje się w Ministerstwie Cyfryzacji. Fakt włączenia DUSKŻiZK do MSWiA nie spowodował przeniesienia na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obowiązków wynikających z zapisów NPOIK.

(dowód: akta kontroli str. 171-172)

²⁴ Podstawą były informacje przekazane przez komórkę organizacyjną Ministerstwa Cyfryzacji, której pracownicy w ramach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w przeszłości prowadzili część objętych kontrolą NIK zagadnień.

²⁵ Rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U., poz. 1946) oraz z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz.U. poz. 2077) dokonano przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, polegającego m.in. na włączeniu działu administracji publicznej do dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Przedmiotowe rozporządzenia weszły w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

²⁶ Dz.U. poz. 1946.

²⁷ Zwany dalej „DUSKŻiZK” (obecnie DOLiZK).

Minister nie dysponował prawnie uzasadnionymi podstawami do wykonywania, po dniu 15 listopada 2015 r., zadań określonych w NPOIK w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę. Powyższe, w ocenie NIK, wynikało z następujących przesłanek:

- Minister nie był wskazany w NPOIK jako „gospodarz” lub „współgospodarz” ww. systemu (pomimo przekształcenia z dniem 16 listopada 2015 r. ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, NPOIK został zaktualizowany w przedmiotowym zakresie dopiero 1 czerwca 2016 r., poprzez wskazanie, jako jedyne „gospodarza” systemu, Ministra Środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 22, 48, 160)

- Ustawa o działach administracji rządowej nie przypisuje w sposób jednoznaczny kompetencji w zakresie systemu zaopatrzenia w wodę żadnemu z ministrów. Przykładowo: dział administracja publiczna obejmuje m.in. sprawy przeciwdziałania i usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu publicznemu²⁸, nie wskazując jednak na system zaopatrzenia w wodę.
- Takie wskazanie zawiera dopiero planowana nowelizacja ustawy Prawo wodne²⁹, zgodnie z którą z działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (sprawy infrastruktury komunalnej) mają być wyodrębnione w przyszłości m.in. sprawy dotyczące zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, z jednoczesnym przekazaniem ich do działu gospodarka wodna³⁰. Nadmienia się, że w toku procedowania zmian w NPOIK w 2016 r. Dyrektor RCB wskazywał³¹, że „przypisanie Ministrowi Środowiska odpowiedzialności za system zaopatrzenia w wodę jest zgodne z zakresem spraw należących do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej przedstawionych w art. 11 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej oraz właściwego do spraw środowiska przedstawionych w art. 28 ust. 1 tej ustawy”. W toku tego samego procesu procedowania zmian NPOIK, Dyrektor RCB proponował również ustanowienie Ministra Infrastruktury i Budownictwa jako ministra-koordynatora, w stosunku do m.in. obiektów zbiorowego zaopatrzenia w wodę, argumentując zgodność tej propozycji z „kompetencjami przewidzianymi w aktualnie obowiązującej ustawie o działach administracji rządowej”³². Tym bardziej zatem kwestie systemu zaopatrzenia w wodę nie wchodzi w zakres jedyne działu będącego w kompetencji Ministra, tj. działu „Informatyzacja”.

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 182)

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³³, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności wypływa zatem dla organów administracji publicznej obowiązek przestrzegania przepisów określających ich kompetencje³⁴, a organy władzy publicznej, realizując zasadę pomocniczości,

²⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 4b i 4c tej ustawy.

²⁹ Projekt przedłożony przez Ministra Środowiska Radzie Ministrów pismem nr DZW-ZDI.0230.15.2016.AK z dnia 7 października 2016 r.

³⁰ Art. 486 projektu ustawy Prawo wodne.

³¹ Pismo Dyrektora RCB nr BP-II.4171.3.2.2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r., skierowane do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

³² Pismo nr BP-II.4171.3.2.2016.RT z dnia 31 marca 2016 r.

³³ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁴ Konstytucyjny obowiązek przestrzegania przepisów o właściwości oznacza, że organy administracji publicznej mogą podejmować działania prawne tylko w zakresie przyznanej kompetencji (organy

powinny mieć na względzie konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań państwa.

Ocena cząstkowa

Minister, w okresie do 15 listopada 2015 r. realizował jedynie część zadań jakie spoczywały na „współgospodarzu” systemu IK zaopatrzenia w wodę. Po tym dniu Minister, w oparciu o uzasadnione przesłanki, odstąpił od wykonywania tych zadań.

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 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 02 lutego 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak