



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.01.2016

P/16/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/093 – Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jacek Tworowski, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 97968 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kleszczów, 97-410 Kleszczów ul. Główna 47 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Chojnowski, Wójt Gminy Kleszczów od 17 lipca 2013 r.; wcześniej (od 15 czerwca 2012 r. do 17 lipca 2013 r.) Jacek Rożnowski, wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań i kompetencji Wójta Gminy Kleszczów. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK stwierdziła, że Wójt Gminy nie otrzymał informacji o obiektach infrastruktury krytycznej² zlokalizowanych na terenie Gminy Kleszczów. NIK zauważyła, że brak informacji o obiektach IK nie pozwolił Wójtowi realizować zadań w zakresie ich ochrony, określonych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³. Nie gromadzono więc w Urzędzie informacji dotyczących zagrożeń obiektów IK, a także nie realizowano zadań planistycznych w obszarze rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK.

Gmina dysponowała Gminnym Planem Zarządzania Kryzysowego⁴, zatwierdzonym przez Starostę w sierpniu 2013 r., w którym określono możliwe zagrożenia oraz oceny ryzyka ich wystąpienia dla obiektów podlegających szczególnej ochronie, a wśród nich dla zakładów strategicznych dla gospodarki narodowej, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Określone zostały w nim zadania obrony cywilnej⁵, realizowane przez jednostki organizacyjne na terenie Gminy. Opracowano również dla Gminy mapę ryzyka wraz z oceną wystąpienia zagrożeń.

Wójt Gminy Kleszczów nie dokonał aktualizacji GPZK w terminie określonym w art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mimo przekazania przez Starostę we wrześniu 2014 r. nowych zaleceń do gminnych/miejskich planów zarządzania kryzysowego. Według oświadczenia Wójta Gminy Kleszczów, podjęto działania mające na celu dostosowanie GPZK do zaleceń Starosty i w czasie kontroli NIK były one zaawansowane w 80%.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dalej zwane „IK”.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm., dalej zwana „ustawą o zarządzaniu kryzysowym”.

⁴ Zwany dalej „GPZK”.

⁵ Zwanej dalej „OC”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań określonych przepisami prawa w zakresie zabezpieczenia obiektów infrastruktury krytycznej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze gminy jest Wójt. Do jego obowiązków w sprawach zarządzania kryzysowego należy przede wszystkim organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK (art. 19 ust. 2 pkt 6). Zadania takie nie zostały dla Gminy wyznaczone.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu⁶, w § 23 określono zakres działania Wydziału Spraw Ogólnych i Gospodarczych, realizującego zadania m.in. w zakresie zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i wojskowych, które od 26 czerwca 2015 r. realizować miał Zespół Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego (§ 24 nowego Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁷).

(dowód: akta kontroli str. 8-43)

Wójt otrzymał we wrześniu 2014 r. od Starosty Bełchatowskiego⁸ zalecenia⁹ do gminnego planu zarządzania kryzysowego. Zalecenia te wskazywały na konieczność zawarcia w GPZK¹⁰ elementów dotyczących IK, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia. Wskazywały również na obowiązek ujęcia w załącznikach funkcjonalnych do GPZK procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, związanego z ochroną IK, wykazu IK znajdującej się na terenie Gminy oraz priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK, tj. elementów wymaganych art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a, k, l ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W zaleceniach podkreślono również konieczność zapewnienia spójności GPZK i planów ochrony IK, szczególnie w zakresie mechanizmów wymiany informacji i katalogu zagrożeń oraz konieczność wyodrębnienia w GPZK wszystkich zagadnień dotyczących ochrony IK do niejawnego dokumentu, z odpowiednimi odesłaniami w treści planu.

(dowód: akta kontroli str. 140-161)

1. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą GPZK, podpisany przez Wójta Gminy Kleszczów i zatwierdzony przez Starostę (pismo Starosty z 12 sierpnia 2013 r. o uzgodnieniu GPZK pod względem merytorycznym), nie wypełniał zaleceń Starosty z 18 lipca 2011 r. oraz z 3 września 2014 r. w odniesieniu do ochrony IK, ponieważ Wójt Gminy Kleszczów i jego służby nie zostały poinformowane o obiektach IK, znajdujących się na terenie Gminy. Z tego samego powodu GPZK nie wyodrębniał charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia w stosunku do IK (art. 5

⁶ Wprowadzony zarządzeniami Wójta Gminy Kleszczów: Nr 0152/12/07 z dnia 16 kwietnia 2007 r., Nr 0152/18/07 z dnia 9 sierpnia 2007 r., Nr 0152/27/07 z dnia 12 grudnia 2007 r., Nr 0152/18/08 z dnia 1 lipca 2008 r., Nr 0152/5/2010 z dnia 12 stycznia 2010 r., Nr 0152/36/10 z dnia 2 sierpnia 2010 r., Nr 120.24.2011 z dnia 1 lipca 2011 r., Nr 120.39.2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r., Nr 120.60.2011 z dnia 2 listopada 2011 r., Nr 120.19.2013 z dnia 12 marca 2013 r., Nr 120.50.2013 z dnia 6 sierpnia 2013 r., Nr 120.73.2013 z dnia 14 listopada 2013 r., Nr 120.4.2014 z dnia 10 stycznia 2014 r., Nr 120.29.2014 z dnia 17 kwietnia 2014 r., Nr 120.86.2014 z dnia 20 października 2014 r.

⁷ Wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy Kleszczów Nr 120.30.2015 z dnia 26 czerwca 2015 r.

⁸ Zwanego dalej „Starostą”.

⁹ Zalecenia wojewody do GPZK - pisma: WO-I.5532.3.2011 z 18 lipca 2011 r. oraz WO-I.5532.03.2014 z 3 września 2014 r.

¹⁰ Zwanym dalej „GPZK”.

ust. 2 pkt 1 lit. a), a w załącznikach funkcjonalnych nie ustalono procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego związanych z ochroną IK oraz nie ustalono priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a, k, l).

Przegląd zapisów GPZK wykazał, że w planie przedstawiono:

- Analizę występujących i potencjalnych zagrożeń, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Do tych zagrożeń zaliczono: powodzie i podtopienia, wichury i huragany, śnieżyce i zawieje śnieżne, wstrząsy sejsmiczne, susze, zagrożenia komunikacyjne i transportowe, pożary, zagrożenia budowlane, zagrożenia epidemiczne, awarie urządzeń i instalacji, zamachy terrorystyczne, znalezienie niewybuchu lub niewypału, podłożenie ładunku wybuchowego. Wymienione zagrożenia zostały omówione bez odnoszenia się do konkretnych obiektów;
- W załączniku nr 9 określone zostały zadania obrony cywilnej¹¹, realizowane przez jednostki organizacyjne na terenie Gminy. Wśród tych zadań wymieniono: zabezpieczenie osób i mienia, funkcjonowanie Zastępczych Miejsc Szpitalnych, zapewnienie pomocy medycznej dla ludności, ewakuację ludności i zwierząt oraz zadania Ochotniczych Straży Pożarnych i sołtysów;
- W załączniku nr 11, stanowiącym mapę ryzyka Gminy Kleszczów wraz z oceną ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego, określono prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń dla zakładów strategicznych dla gospodarki narodowej – „prawdopodobne” (4) o skutkach „dużych” (D) oraz dla Kleszczowskiej Strefy Przemysłowej – „prawdopodobne” (4) o skutkach „średnich” (C). Określono także mapę zagrożeń Gminy Kleszczów wraz z legendą zagrożeń i opisem poszczególnych oznaczeń oraz kartami zagrożeń, zawierającymi charakterystyki zagrożeń oraz przewidywane skutki i konieczność działań. Dla tych obiektów określono zagrożenia szczególne obejmujące: pożar, pożar połączony z wybuchem, szkody górnicze, system elektroenergetyczny, bezpieczeństwo publiczne (paliwa, gaz, telekomunikacja, informatyka), zagrożenie społeczne – zaopatrzenie w wodę, zagrożenia terrorystyczne, uwolnienie niebezpiecznej substancji chemicznej.

(dowód: akta kontroli str. 44-125)

Z uwagi na ww. zagrożenia, określone zostały w GPZK zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej dla różnych zagrożeń, m.in. dla: pożarów, huraganów, skażeń chemicznych, katastrof budowlanych, awarii energetycznych, konieczności ewakuacji, zapewnienia pomocy medycznej, a także procedury reagowania kryzysowego na wypadek ich wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 62-111)

2. W związku z nieotrzymaniem informacji o obiektach IK na terenie Gminy, Wójt Gminy Kleszczów i jego służby nie nawiązali współpracy z operatorami IK. Również operatorzy IK nie zwracali się do Wójta Gminy Kleszczów o podjęcie współpracy w tej dziedzinie.

(dowód: akta kontroli str. 126-129)

¹¹ Zwanej dalej „OC”.

3. W okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy Kleszczów oraz jego służby nie byli informowani o zdarzeniach mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo IK.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

4. Wójt Gminy Kleszczów oraz jego służby nie podejmowały działań w związku z sytuacją kryzysową, jaka miała miejsce w III kwartale 2015 r., dotyczącą ciągłości funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 128-129)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, *plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata*. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, GPZK zatwierdzony 12 sierpnia 2013 r., pomimo dokonywania na bieżąco aktualizacji, nie został formalnie zaktualizowany w uzgodnieniu ze Starostą.

Odpowiedzialnym za opracowanie planu zgodnie z zaleceniami Starosty był Specjalista ds. wojskowych i obsługi kancelarii dokumentów niejawnych, a za przedłożenie planu Staroście do zatwierdzenia – Wójt Gminy Kleszczów.

Wójt Gminy Kleszczów oświadczył, że podjęto działania, mające na celu dostosowanie GPZK do zaleceń Starosty Bełchatowskiego z 3 września 2014 r. i są one zaawansowane w 80%. Przedłożył również pisma kierowane do różnych organów i służb, w których zwracał się o przekazanie materiałów służących uaktualnieniu map ryzyka i zagrożeń.

W ocenie NIK działania aktualizacyjne były opóźnione, bowiem 12 sierpnia 2015 r. upłynął wymagany termin aktualizacji, a do czasu kontroli (luty 2016 r.) nie przedstawiono Staroście GPZK do zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 126-139)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z powodu braku otrzymania informacji o obiektach IK zlokalizowanych na terenie Gminy Kleszczów, Wójt nie realizował zadań określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących zagrożeń IK oraz opracowania i wdrożenia procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK. Nie przygotowano też w Urzędzie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK, do czego obliguje art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Fakt braku informacji o obiektach IK na terenie gminy był również przyczyną nie zawarcia w GPZK elementów, określonych w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit a, k i l ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹², wnosi o aktualizację „Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego”.

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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 Łodzi.

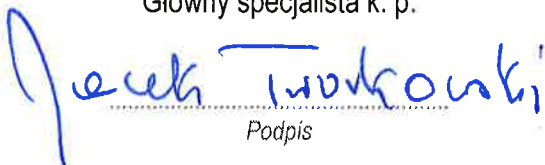
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Łódź, dnia 26 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Jacek Tworkowski
Główny specjalista k. p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis