



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.02.2016

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 Tworkowski, Główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 97967 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Belchatowie, 97-400 Belchatów ul. Pabianicka 17/19 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Wyczachowski, Starosta Belchatowski od 5 grudnia 2014 r.; wcześniej (od 2 grudnia 2010 r.) Szczepan Chrząst ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego³, zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego⁴ w 2012 r. W planie brak było elementów odnoszących się do infrastruktury krytycznej⁵, zlokalizowanej na obszarze powiatu belchatowskiego⁶. Przyczyną powyższej sytuacji był fakt, że Wojewoda informację o obiektach IK, zlokalizowanych na terenie Powiatu, przekazał dopiero w 2013 r.⁷

Starosta nie dokonał aktualizacji PPZK wymaganej przepisem art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸.

W okresie objętym kontrolą Powiat nie realizował zadań ustalonych w art. 6 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Dopiero w trakcie kontroli służby Starosty wystąpiły do operatorów IK o przesłanie m.in. danych dotyczących przewidywanego udziału sił i środków Powiatu w zakresie ochrony i odtwarzania IK, a także charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia dla obiektów IK. Realizując obowiązek wynikający z art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Starosta przekazał organom gmin, znajdujących się na terenie Powiatu, zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego, wskazując m.in. konieczność opracowania załączników funkcjonalnych obejmujących zagadnienia dotyczące IK.

¹ Zwane dalej „Starostwem”.

² Zwany dalej „Starostą”.

³ Zwany dalej „PPZK”.

⁴ Zwany dalej „Wojewodą”.

⁵ Zwana dalej „IK”.

⁶ Zwany dalej „Powiatem”.

⁷ Staroście został przekazany wyciąg z jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej według stanu na 14 października 2013 r., a Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego był zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 5 kwietnia 2012 r.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm., zwana dalej „ustawą o zarządzaniu kryzysowym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań określonych przepisami prawa w zakresie zabezpieczenia obiektów infrastruktury krytycznej

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 jego obowiązków w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK (art. 17 ust. 2 pkt 6).

W regulaminie organizacyjnym Starostwa⁹, w § 24 określono zakres działania Wydziału Spraw Obywatelskich, któremu przypisano do realizacji zadania w dotyczące zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i spraw obronnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

1. Po uzyskaniu od Wojewody (w listopadzie 2013 r.) informacji o obiektach IK znajdujących się na terenie Powiatu, w styczniu 2014 r. Starosta nawiązał kontakt z operatorami IK, wymieniając z nimi dane osób do kontaktu. Przed otrzymaniem informacji o obiektach wykazanych w Jednolitym wykazie IK, w obiektach tych prowadzone były działania w ramach obrony cywilnej. W 2013 r. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, przy współpracy z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Belchatowie, przeprowadził na obiekcie wymienionym w pozycji 2 Jednolitego wykazu IK, ćwiczenia służb ratowniczych powiatu belchatowskiego, uwzględniające główne zagrożenia zidentyfikowane dla obiektu. O planowanych i prowadzonych ćwiczeniach informowano służby Wojewody.

W okresie objętym kontrolą Powiat nie współpracował z operatorami IK w zakresie jej ochrony. Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich Starostwa w złożonym oświadczeniu podał, iż w trakcie kontroli NIK ze Starostwa wystosowano do wszystkich operatorów IK z terenu Powiatu pisma z prośbą o przesłanie danych dotyczących przewidywanego przez operatorów IK udziału sił i środków Powiatu w zakresie ochrony i odtwarzania IK. Wnioskowano również o udzielenie informacji w zakresie: charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia dla obiektów IK, opracowanych planów ochrony IK, danych osób odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK oraz osób zajmujących się sprawami bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w obiektach IK, celem zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej i konieczności opracowania informacji (raportów) przez PCZR na potrzeby WCZR. Jednocześnie operatorom IK przekazano – dla zapewnienia sprawnego przepływu informacji do PCZR – aktualne dane teled adresowe PCZR.

(dowód: akta kontroli str. 132-154)

2. W okresie objętym kontrolą, w powiecie belchatowskim¹⁰ obowiązywał Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego zatwierdzony przez Wojewodę 5 kwietnia 2012 r. PPZK zawierał w części I (plan główny) charakterystykę zagrożeń

⁹ Uchwały Rady Powiatu w Belchatowie: Nr XXVII/215/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r., Nr XLV/334/2014 z dnia 24 września 2014 r., Nr VI/37/2015 z dnia 11 marca 2015 r. oraz uchwały Zarządu Powiatu w Belchatowie: Nr 309/15 z dnia 28 września 2015 r. oraz Nr 352/15 z dnia 4 listopada 2015 r.

¹⁰ Zwany dalej „Powiatem”.

oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia (art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym), ale treści dotyczące IK były ujęte ogólnie, bez uwzględnienia konkretnej IK. W podobny sposób opracowana została „Procedura ochrony infrastruktury krytycznej PRK-11” ujęta w procedurach reagowania kryzysowego, zawartych w części II PPZK (Zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych). Załączniki funkcjonalne (część III PPZK) nie zawierały procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, związanego z ochroną IK, wykazu IK znajdującej się na terenie Powiatu 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 punkcie PPZK „Wykaz infrastruktury krytycznej”, oprócz definicji IK podano, że IK dla Powiatu nie została określona, z powodu niewydania wykazu obiektów, instalacji i systemów IK przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹¹. Ponadto w PPZK zawarto procedurę zgłaszania potrzeb uruchamiania rezerw strategicznych, której celem było określenie zasad postępowania Starosty w zakresie wnioskowania o uruchomienie rezerw strategicznych w przypadku wystąpienia m.in. odtworzenia infrastruktury krytycznej.

(dowód: akta kontroli str. 28-89 i 168)

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, PPZK nie został zaktualizowany, mimo wystąpienia w ww. okresie okoliczności o zasadniczym znaczeniu tj.: przekazania przez Wojewodę Starostwu *Jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, z podziałem na systemy*, wg stanu na dzień 14 października 2013 r., upływu 2 lat od zatwierdzenia PPZK, a także przekazania 1 sierpnia 2014 r. przez Wojewodę zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 28-89 i 113-119)

Zaktualizowany projekt PPZK został przekazany Wojewodzie do zatwierdzenia w dniu 23 lutego 2016 r. Projekt planu zawierał w zakresie IK następujące elementy:

- opis systemu raportowania o zagrożeniach w województwie, realizowany poprzez Centralną Aplikację Raportującą (CAR), określający m.in. raportowanie o infrastrukturze krytycznej i zakłóceniu pracy systemów: elektroenergetycznego, gazowego, ciepłowniczego, wodno-kanalizacyjnego, paliwowego, telekomunikacyjnego czy o cyberatakach;
- zapis o wykazie infrastruktury krytycznej na terenie powiatu bełchatowskiego (*Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu bełchatowskiego jest dokumentem niejawnym o klauzuli „zastrzeżone” i znajduje się w kancelarii dokumentów niejawnych Starostwa Powiatowego w Bełchatowie*);
- zapis o priorytetach w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK, który zawierał – nie odnoszące się do obiektów IK zlokalizowanych na terenie Powiatu – ogólnie ujęte cel i metodykę opracowań. W treści podano również informację o wystąpieniu do operatorów IK o przekazanie danych z zakresu IK oraz zapis, że priorytety zostaną opracowane po uzyskaniu odpowiednich informacji i będą

¹¹ Zwane dalej „RCB”.

stanowiąc załącznik do PPZK, przechowywany w kancelarii dokumentów niejawnych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Projekt przekazany do zatwierdzenia PPZK nie zawierał nadal: charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, mapy ryzyka oraz mapy zagrożeń, dotyczących IK, procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, związanych z ochroną IK, priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

3. Starosta przygotował zalecenia dla gminnych planów zarządzania kryzysowego i przekazał je do gmin z terenu Powiatu¹². W zaleceniach wskazane były wymagane elementy dotyczące IK: charakterystyka zagrożeń, ocena ryzyka ich wystąpienia, procedury realizacji zadań ochrony IK, w tym ogólna informacja o opracowaniu przez operatorów IK planów jej ochrony oraz o dane osób wyznaczonych do kontaktu w tym zakresie. Gminne plany zgodnie z zaleceniami miały również zawierać wykaz infrastruktury krytycznej oraz priorytety ochrony i odtwarzania IK oparte o wnioski z analizy planów ochrony IK¹³ lub wynikające z Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego (do czasu opracowania POIK). Ponadto w zaleceniach wskazano konieczność wyodrębnienia wszystkich zagadnień dotyczących ochrony IK do niejawnego dokumentu z odpowiednimi odesłaniami w treści GPZK.

Wobec faktu nieprzekazania gminom przez Wojewodę informacji o obiektach IK znajdujących się na ich terenie, wymienione powyżej elementy nie były ujęte w GPZK. Powyższa przyczyna nieuwjęcia zagadnień dotyczących IK, podawana była przez gminy – na terenie których zlokalizowane były obiekty IK – w planach zarządzania kryzysowego przedłożonych i zatwierdzonych przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str. 101-109 i 120-129)

4. Starosta wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie był informowany przez operatorów IK o zdarzeniach mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo IK. W listopadzie 2014 r. miała miejsce sytuacja, kiedy to nastąpił wstrząs sejsmiczny, odczuwalny na terenie Powiatu. Dyżurny Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Bełchatowie¹⁴ podjął działania mające na celu pozyskanie informacji o zdarzeniu. W tym celu m.in. nawiązał kontakt z operatorem IK wymienionym pod pozycją Nr 1 w *Jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług (...)*. Operator IK nie przekazał dyżurnemu PCZK wnioskowanej informacji, a jako jej źródło wskazał wydane w tym zakresie oświadczenie prasowe.

W dniu 10 sierpnia 2015 r. o godz. 6:27 PCZK otrzymało od dyżurnego operacyjnego Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego w Łodzi¹⁵ *Komunikat w sprawie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, podjętych działań i środków w celu usunięcia zagrożenia i zapobieżenia jego negatywnym skutkom oraz o wprowadzeniu ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na Operatora Systemu Przesyłowego.*

¹² Pismo WO-I.5532.3.2011 z 18 lipca 2011 r. oraz pismo WO-I.5532.03.2014 z 3 września 2014 r.

¹³ Zwane dalej „POIK”.

¹⁴ Zwane dalej „PCZK”.

¹⁵ Zwane dalej „WCZK”.

PCZK przesłało ten komunikat do wiadomości jednostkom samorządowym z terenu Powiatu oraz podjęło próbę uzyskania informacji o zdarzeniu od osoby wskazanej do kontaktów przez operatora IK. Działania te zakończyły się jednak odesłaniem do rzeczownika firmy, który po przekazaniu mu zapytań nie udzielił żadnej odpowiedzi. Informacje o zaistniałej sytuacji uzyskane od operatora IK przekazane zostały do PCZK przez WCZK. W dniu następnym, na stronie internetowej operatora IK, pojawiła się w tej sprawie informacja prasowa.

Starosta poinformował, że pomimo nawiązanych kontaktów z przedstawicielami operatorów IK, „osoby te nie chcą udzielać informacji o zdarzeniach, mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej, co z kolei zaburza przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej w zakresie przekazywania informacji o zaistniałym zdarzeniu organom wyższego i niższego szczebla.” Uzyskanie tych informacji pozwoliłoby służbom Starosty przedstawiać własne oceny sytuacji oraz zamierzone działania.

(dowód: akta kontroli str. 135-136, 155-166)

5. Działania podejmowane w Starostwie w związku ze zdarzeniami, które miały miejsce w III kwartale 2015 r., dotyczące ciągłości funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, zostały opisane w punkcie 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie dotrzymał terminu aktualizacji PPZK zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, który określa, że *plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata*. Obowiązujący PPZK był zatwierdzony przez Wojewodę 5 kwietnia 2012 r. Pomimo przekazania przez Wojewodę wyciągu z *Jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej*, wg stanu na dzień 14 października 2013 r. oraz zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (1 sierpnia 2014 r.), nie dokonano aktualizacji PPZK. Odpowiedzialny za przygotowanie projektu planu zarządzania kryzysowego i jego aktualizację był Kierownik Referatu ds. Zarządzania Kryzysowego. Zadaniem Starosty było natomiast przedłożenie tego planu Wojewodzie do zatwierdzenia. Obowiązek ten Starosta wypełnił dopiero w czasie kontroli NIK, przekazując w dniu 23 lutego 2016 r. Wojewodzie do zatwierdzenia projekt nowego planu zarządzania kryzysowego.

NIK zauważyła jednak, że przedłożony do zatwierdzenia projekt, w związku z nieokreśleniem: charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, mapy ryzyka i mapy zagrożeń dotyczących IK, procedur realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, związanych z ochroną IK, priorytetów w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK, nie wypełniał obowiązujących zaleceń Wojewody w zakresie ochrony obiektów IK.

Starosta wyjaśnił, że podjęto opracowywanie nowego PPZK zaraz po otrzymaniu zaleceń wojewody z dnia 1 sierpnia 2014 r. Wystąpiono do kierowników jednostek organizacyjnych z terenu Powiatu o udzielenie informacji na temat zagrożeń w zakresie działania danej jednostki oraz o przedstawienie

charakterystyki sił i środków, jakimi dysponują, możliwości ich wykorzystania w sytuacji kryzysowej. Zwrócono się także do sąsiednich starostw o aktualizację porozumień dotyczących współdziałania w sytuacjach kryzysowych. Zdaniem NIK niewłaściwy był nadzór Starosty nad realizacją przez podległe służby zadań dotyczących aktualizacji PPZK. W okresie od sierpnia 2014 r. do lutego 2016 r. – w ocenie NIK – możliwe było przygotowanie projektu spełniającego wszystkie wymagania ustawy o zarządzaniu kryzysowym i wypełniającego zalecenia Wojewody w zakresie ochrony obiektów IK.

(dowód: akta kontroli str. 28-89 i 113-119)

2. Powiat nie realizował zadań ustalonych w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Nie były gromadzone informacje dotyczące zagrożeń IK. Brak było procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK. Współpraca Powiatu z operatorami IK w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, ograniczona była do wzajemnego przekazania danych kontaktowych osób uczestniczących w procesie zarządzania kryzysowego. Starosta nie wykazywał inicjatywy na rzecz pozyskania od operatorów informacji dotyczących potrzeb związanych z funkcjonowaniem IK na terenie Powiatu, w tym przewidywanego udziału sił i środków Powiatu w zakresie ochrony i odtwarzania IK.

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. podjęcie we współpracy z operatorami obiektów IK znajdujących się na terenie powiatu bełchatowskiego działań mających na celu:
 - a) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń IK oraz opracowanie i wdrożenie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK,
 - b) opracowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK, uwzględniających zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia IK,
2. aktualizację „Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego” w zakresie zaleceń Wojewody dotyczących ochrony obiektów IK.

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

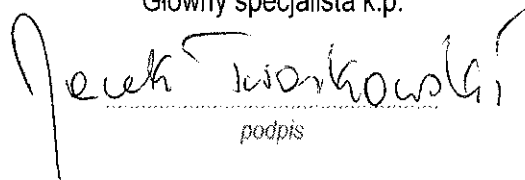
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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 5 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Jacek Tworkowski
Główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
Podpis