



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.4.1.2024

**Pan
Krzysztof Komorski
Wojewoda Lubelski**

20-914 Lublin
ul. Spokojna 4

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/071 Bezpieczeństwo zakładów, obiektów i urzędzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania
aglomeracji miejskich w województwie lubelskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, 20-914 Lublin, ul. Spokojna 4 (dalej: LUW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewodą Lubelskim (dalej: Wojewoda) jest Krzysztof Komorski od 20 grudnia 2023 r. Poprzednio, tj. od 25 listopada 2019 r. do 19 grudnia 2023 r. Wojewodą był Lech Sprawka.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracjach miejskich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024, do dnia zakończenia kontroli (tj. do 28 czerwca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Ewa Antoniak – doradca techniczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/33/2024 z 16 lutego 2024 r. 2. Mirosław Bortacki – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/34/2024 z 16 lutego 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą LUW był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań Wojewody nałożonych ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³, w szczególności dotyczących prowadzenia ewidencji znajdujących się na obszarze województwa lubelskiego obszarów, obiektów i urządzeń, podlegających obowiązkowej ochronie. Zadania w tym zakresie realizował bezpośrednio Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBizK lub Wydział), w którym zostały one przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym i pracownikom. Ewidencja obszarów, obiektów i urządzeń, podlegających obowiązkowej ochronie była prowadzona z zachowaniem wymogów nałożonych art. 5 ww. ustawy. Dokonane w niej w latach 2021-2024 zmiany (wg stanu na koniec lutego 2024 r.), polegające na wprowadzeniu lub wykreśleniu obiektu z ewidencji były wprowadzane rzetelnie i bezzwłocznie, na podstawie decyzji Wojewody, wydanych na uzasadnione w tym zakresie wnioski właścicieli lub zarządzających tymi obiektami. Postępowania administracyjne skutkujące wydaniem stosownych decyzji były przeprowadzone z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴. O każdej zmianie w ewidencji Wydział niezwłocznie informował Komendanta Wojewódzkiego Policji (dalej: KW Policji) oraz Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie (dalej:

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1995 (dalej: ustawa o ochronie osób i mienia).

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 (dalej: Kpa).

ABW), którzy uczestniczą w tworzeniu planów ochrony infrastruktury umieszczonej w ewidencji urządzeń, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia.

Ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń, podlegających obowiązkowej ochronie zapewniono poufny charakter poprzez nadanie jej kategorii dokumentu niejawnego o klauzuli „zastrzeżone” i poddanie go stosownej dla tego rodzaju dokumentów ochronie przed nieuprawnionym dostępem.

LUW nie dysponował jednak rzetelną wiedzą na temat podmiotów wykonujących usługi na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin z terenu województwa lubelskiego w zakresie dostaw wody, energii cieplnej, czy też odbioru i oczyszczania ścieków, jak też o stopniu zabezpieczenia służącej do tego infrastruktury. Ani jednostki samorządu terytorialnego, ani też podmioty posiadające lub zarządzające infrastrukturą z tym związaną nie informowały Wojewody o potrzebie objęcia jej ochroną, a LUW nie podejmował działań w celu pozyskania tych informacji. W obowiązującym Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego nie zidentyfikowano zagrożeń wynikających z potencjalnego ryzyka zakłócenia jej funkcjonowania w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia wskutek nieuprawnionej ingerencji. Dopiero w trakcie kontroli LUW wystąpił do starostów i prezydentów miast o przekazanie aktualnych danych o podmiotach realizujących zadania z wykorzystaniem infrastruktury newralgicznej dla bezpieczeństwa państwa, jak m.in. ujęcia wody i wodociągi.

NIK jako prawidłowe i rzetelne ocenia wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej w odniesieniu do znajdujących się na terenie województwa sieci i urządzeń elektroenergetycznych.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Działania na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracjach miejskich

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zadania Wojewody z zakresu bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i logistyki, spraw obronnych systemu powiadamiania ratunkowego i ratownictwa medycznego były powierzone do realizacji WBiZK⁵. Wydział ten odpowiadał za realizację całokształtu zadań niezbędnych do zapewnienia ochrony ludności w tym prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem systemów: zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i obronności. Do zadań Wydziału należało też zapewnienie całodobowego funkcjonowania Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK). Wydział wykonywał zadania wynikające z: ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województwa, powiatów i gmin, ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, ustawy o ochronie informacji niejawnych. Do zadań tych w szczególności należało:

- w zakresie bezpieczeństwa: wykonywanie zadań z zakresu ochrony osób i mienia i sporządzanie i aktualizacja Raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

⁵ Na podstawie Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, ustalonego zarządzeniem nr 106 Wojewody Lubelskiego z 3 października 2016 r., z uwzględnieniem kolejnych zmian.

- w zakresie zarządzania kryzysowego: analizowanie i ocena stanu bezpieczeństwa województwa lubelskiego; monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń na obszarze województwa; przygotowywanie, opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; przygotowywanie w oparciu o analizę zagrożeń, zaleceń Wojewody Lubelskiego do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; pełnienie całodobowego dyżuru w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) oraz zapewnienie jego funkcjonowania i dokumentowanie jego prac;
- w zakresie obrony cywilnej i logistyki: kierowanie sprawami wynikającymi z zakresu działania szefa obrony cywilnej województwa.

(akta kontroli str. 5-89)

Zasady kierowania WBiZK, jego wewnętrzną strukturę organizacyjną, zakresy zadań i uprawnień Dyrektora oraz zastępców Dyrektora, a także podział zadań dla poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy określał Regulamin Wydziału⁶ (dalej: Regulamin). W skład WBiZK wchodziło siedem komórek organizacyjnych i stanowisk pracy: Oddział Spraw Obronnych (dalej: OSO), Oddział Obrony Cywilnej i Logistyki (dalej: OOCiL), Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: WCZK), Centrum Powiadamiania Ratunkowego (dalej: CPR), Dyspozytornia Medyczna, Oddział Ochrony Informacji Niejawnych (dalej: OOiN) oraz Stanowisko ds. obsługi Wydziału. Zadania trzech z nich, tj. OSO, OOCiL i WCZK obejmowały m.in. sprawy dotyczące bezpieczeństwa publicznego w zakresie zapewnienia ochrony zakładów, obiektów i urzędów mających istotne znaczenie dla mieszkańców województwa lubelskiego, a których zniszczenie lub uszkodzenie w może zagrozić ich życiu i zdrowiu. W szczególności:

- OSO był odpowiedzialny za wykonywanie zadań Wojewody z zakresu ochrony osób i mienia (§ 13 pkt 22 Regulaminu) - prowadzenie ewidencji obszarów, obiektów i urzędów ważnych dla obronności i innych interesów państwa podlegających obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne (zadanie wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, OOCiL, zgodnie z postanowieniami § 14 pkt: 1, 2, 10, 42 i 43 Regulaminu, odpowiadał za: monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na terenie województwa; gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na terenie województwa; nadzorowanie w zakresie działalności planistycznej, urzędów i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem; nadzorowanie działań dotyczących dostawy wody pitnej dla ludności; nadzorowanie organizacji ochrony urzędów i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem;
- WCZK odpowiadało m.in. za: dokonywanie analiz i oceny stanu bezpieczeństwa województwa, organizację i wykonywanie zadań z zakresu ochrony IK i gromadzenie i przetwarzanie informacji o systemach infrastruktury krytycznej oraz dotyczących zagrożeń IK; zapewnienie funkcjonowania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZZK); organizacja oraz prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego dla pracowników administracji samorządowej i współudział w prowadzeniu szkoleń w tym zakresie organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; dokonywanie oceny i analiz stanu bezpieczeństwa w województwie, monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń na obszarze województwa; prowadzenie działań upowszechniających w środkach masowego przekazu problematykę

⁶ Regulamin Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 1 Dyrektora WBiZK ze stycznia 2022 r. (brak daty dziennej), zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego LUW.

przeciwdziałania zagrożeniom i ochrony ludności, a także organizowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w tym obszarze oraz współdziałanie z Kuratorium Oświaty w zakresie edukacji młodzieży w tym zakresie (§ 15 ust. 2 pkt: 1, 16, 20, 21, 22, 34 Regulaminu).

Ogólny nadzór nad całokształtem działalności Wydziału sprawował Dyrektor WBiZK. Spośród dwóch zastępców jeden odpowiadał za bezpośredni nadzór i koordynowanie prac Dyspozytorni Medycznej, natomiast drugi, pełnił jednocześnie funkcję Pełnomocnika ds. Ochrony Informacji Niejawnych.

(akta kontroli str. 91-111)

W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora Wydziału pełniły kolejno trzy osoby, odpowiednio w czasie: od 22 lutego 2016 r. do 2 stycznia 2024 r.; od 3 do 21 stycznia 2024 r. i od 1 lutego 2024 r. i nadal.

Zastępca Dyrektora WBiZK będący równocześnie Pełnomocnikiem do Spraw Ochrony Informacji Niejawnych pełni tę funkcję od października 2016 r., natomiast w przypadku drugiego zastępcy zmiana nastąpiła w styczniu 2024 r.

(akta kontroli str. 90)

Wykonywanie zadań dotyczących ochrony osób i mienia zostało pisemnie powierzone do realizacji pracownikowi, zatrudnionemu w OSO na stanowisku starszego inspektora ds. militaryzacji, ochrony osób i mienia oraz świadczeń na rzecz obrony. W szczególności do zadań tego pracownika należało:

- a) sporządzanie szczegółowego wykazu obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie na obszarze województwa lubelskiego w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Wojewodę jednostek organizacyjnych;
- b) przygotowanie projektów decyzji administracyjnych w sprawie umieszczenia w wykazie obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, określonego obszaru, obiektu lub urządzenia;
- c) aktualizowanie wykazu obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie na obszarze województwa lubelskiego.

(akta kontroli str. 112-115)

Koordynowanie i nadzorowanie wykonywania zadań Wojewody z zakresu ochrony osób i mienia oraz obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony należało do zadań Kierownika OSO. Zadania te w szczególności obejmowały:

- a) prowadzenie ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń ważnych dla obronności i innych interesów państwa, podlegających obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne;
- b) przygotowania projektu wniosku Wojewody do Rady Ministrów o umieszczenie lub wykreślenie z wykazu obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa;
- c) opracowanie, uzgadnianie i aktualizację planów szczególnej ochrony.

(akta kontroli str. 116-120)

2. LUW posiadał Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego (dalej: WPZK), zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Plan ten zawierał elementy wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷ i był, zgodnie z wymogami ww. ustawy, aktualizowany w cyklu dwuletnim.

W sporządzonej w WPZK charakterystyce zagrożeń na terenie województwa

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm. (dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym).

lubelskiego i ocenie ryzyk ich wystąpienia, a także w wykazie zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego zidentyfikowano 17 rodzajów zagrożeń, tj. zakłócenie w systemie energetycznym, powódź, silny wiatr, epidemia, zakłócenie w systemie gazowym, zakłócenie w systemie paliwowym, silny mróz/intensywne opady śniegu, susza/upał, epizootie, działania hybrydowe, katastrofa budowlana, skażenie chemiczne, katastrofa komunikacyjna, zdarzenie o charakterze terrorystycznym, skażenie promieniotwórcze, epifitoza, pożar wielkopowierzchniowy. Zagrożeniom wyszczególnionym w WPZK zostały przypisane określone wartości ryzyka ich wystąpienia, z zastosowaniem skali od ryzyka minimalnego, poprzez ryzyko małe, średnie i duże aż do ryzyka określonego jako ekstremalne. Za zagrożenie obarczone najwyższym ryzykiem uznano powódź oraz silny wiatr. Ryzyko wystąpienia pozostałych zagrożeń oceniono na średnie lub małe. Żadnemu z rozpoznanych zagrożeń nie przypisano wartości ekstremalnej.

W zakresie zagrożenia wystąpienia zakłóceń w funkcjonowaniu systemu elektroenergetycznego w WPZK określono w szczególności procedury postępowania oraz zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w postaci siatki bezpieczeństwa, gdzie zadania te zostały podzielone na fazy: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy i przypisane do realizacji konkretnym wykonawcom w podziale na: podmioty wiodące (tj. przedsiębiorstwa energetyczne) i podmioty współpracujące (Wojewodę, Państwową Straż Pożarną i Policję).

Wśród skutków zakłócenia w funkcjonowaniu systemu elektroenergetycznego uwzględniono skutki:

- dla: ludności – jako bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia (np. w wyniku braku podtrzymania działania urządzeń medycznych); panika oraz zagrożenie zakłócenia porządku publicznego;
- dla gospodarki, mienia i infrastruktury – m.in. jako zakłócenia w funkcjonowaniu urządzeń hydrotechnicznych i infrastruktury komunalnej (przepompownie ścieków, wody pitnej oraz stacje uzdatniania wody);
- dla środowiska – miejscowe skażenie środowiska w wyniku zakłóceń w funkcjonowaniu infrastruktury komunalnej (przepompownie ścieków).

Zadania Wojewody polegały w szczególności na: w fazie zapobiegania i fazie przygotowania: przygotowaniu systemów ostrzegania i alarmowania, prowadzeniu szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; w fazie reagowania – opracowaniu i nadzorowaniu prawidłowego wykonawstwa procedur reagowania kryzysowego i standardowych procedur operacyjnych, zebraniu i opracowaniu zbiorczego wykazu strat w infrastrukturze komunalnej jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), opracowaniu wniosków o uruchomienie środków z rezerwy budżetu państwa; w fazie odbudowy – koordynowaniu i realizowaniu zadań ujętych w WPZK, przekazywaniu komunikatów i ostrzeżeń i wnioskowaniu do Rady Ministrów o wprowadzenie stanu klęski żywiołowej.

Szczegółowe zasady postępowania i podział zadań między poszczególnymi uczestnikami procesu reagowania w przypadku wystąpienia awarii systemów energetycznych określony został w standardowej procedurze operacyjnej SPO-10.7.

W WPZK nie zostały zidentyfikowane zagrożenia w zakresie możliwych incydentów mogących powodować istotne zakłócenia w zakresie zapewnienia mieszkańcom województwa nieprzerwanych dostaw wody, energii cieplnej, odbioru ścieków, wskutek uszkodzenia lub zniszczenia obiektów, zakładów i urządzeń, wskazanych w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, ważnych dla bezpieczeństwa publicznego.

(akta kontroli str. 121-145, 317-324)

Stosownie do wymogów art. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na potrzeby

krajowego planu zarządzania kryzysowego w LUW sporządzano, raporty częściowe, w których było wskazane zagrożenie w postaci ograniczenia lub przerwy w dostawach energii elektrycznej mogące wystąpić na terenie województwa lubelskiego. Zawarto w nich w tym zakresie m.in.:

- analizę zdarzeń historycznych;
- wykaz kluczowych jednostek nadzorowanych i/lub podległych oraz innych podmiotów odgrywających rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa, w czasie zagrożeń ograniczenia lub przerwy w dostawach energii;
- określenie scenariusza dla zidentyfikowania zagrożenia, w tym: opis szczegółowy scenariusza; opis potencjalnego miejsca wystąpienia, przyczyny wystąpienia zagrożenia, typ zagrożenia, funkcję organu, analizę skutków dla ludności, gospodarki, mienia (w tym infrastruktury);
- ocenę ryzyka: dla środowiska i dla IK, prawdopodobieństwo wystąpienia (w tym ocenę skutków, wartości ryzyka, poziomu akceptacji ryzyka wraz z uzasadnieniem), wnioski;
- określenie celów strategicznych, w szczególności: opis celu i czy jego realizacja wpłynie na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia oraz zredukowania skutków; opis przedsięwzięć do osiągnięcia celów strategicznych, potrzebne siły i środki;
- określenie priorytetów w reagowaniu w przypadku wystąpienia zagrożenia, w tym zasady reagowania, hierarchizacja działań oraz wnioski, spostrzeżenia i opinie;
- wnioski i spostrzeżenia odnoszące się do zagrożeń ograniczenia lub przerwy w dostawach energii (np. dotyczące konieczności zapewnienia dostaw paliwa do agregatów prądotwórczych dedykowanych zasilaniu IK dostawcy energii; stworzenie wspólnej bazy danych posiadanych agregatów prądotwórczych, linii serwisowych, stacji przewoźnych znajdujących się w zasobach administracji jak też wszystkich służb oraz ich transportu.

W okresie objętym kontrolą raporty częściowe były sporządzane z częstotliwością oraz zakresem zgodnym z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego⁸.
(akta kontroli str. 146-167)

Wojewoda uzgadniał plan ochrony infrastruktury należącej do Polskich Sieci Energetycznych (dalej: PSE), stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej.

(akta kontroli str. 7-10)

W ramach współpracy z dostawcami energii elektrycznej Wojewoda zorganizował w 2023 r. Regionalne Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej, podczas którego omawiany był m.in. temat „Zapewnienie ciągłości dostaw energii elektrycznej do odbiorców energii elektrycznej na terenie województwa lubelskiego”. W wydarzeniu tym uczestniczyli: przedstawiciel RCB, przedstawiciele operatorów IK znajdującej się na terenie województwa lubelskiego, starostów, prezydentów miast, kierowników służb, inspekcji i straży oraz środowiska naukowego (Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie).

(akta kontroli str. 7-10, 168- 170)

Dla współdziałania w zakresie wymiany informacji w przypadku wystąpienia awarii energetycznych na terenie województwa Wojewoda Lubelski w okresie objętym

⁸ Dz. U. poz. 2344.

kontrolą zawarł kolejno porozumienia z PSE⁹, określające zasady współpracy i wymiany informacji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, obejmującej w szczególności przypadki takie jak: pozbawienie zasilania odbiorców końcowych¹⁰, wprowadzenie ograniczeń dla odbiorców w wyniku awarii infrastruktury PSE lub poważnego zagrożenia zaistnienia takich ograniczeń, awarii infrastruktury przesyłowej należącej do PSE, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego.

(akta kontroli str. 171- 179)

W 2021 r. Kierownik WCZK uczestniczył w zorganizowanych przez PGE Dystrybucja S.A. w dniach 18-22 października 2021 r. ćwiczeniach reagowania kryzysowego pn. AMPER 21, obejmujących m.in. przeciwdziałanie w przypadku realnego zagrożenia infrastruktury energetycznej. Ćwiczenia podzielone były na dwie części, z których pierwsza - ćwiczenia sztabowe, dotyczyła reagowania w przypadku uszkodzenia istotnych obiektów infrastruktury energetycznej w województwie lubelskim, a druga – ćwiczenia praktyczne - zabezpieczenia oraz opanowania zajętego przez terrorystów obiektu elektroenergetycznego – stacji transformatorowej.

Celem tych ćwiczeń, jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK, było sprawdzenie modelu współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za reagowanie kryzysowe w PGE Dystrybucja S.A. oraz służbami i instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Poinformował, że w związku z podwyższonym ryzykiem występowania zakłóceń w funkcjonowaniu systemu energetycznego (w Polsce i Unii Europejskiej) i potrzebą wzmocnienia odporności systemów IK, RCB oraz Ministerstwo Klimatu realizowało działania związane z zaplanowaniem i przeprowadzeniem testów warunków skrajnych (tzw. *stress testy*) w sektorze energii wraz z towarzyszącą im infrastrukturą cyfrową¹¹. W przeprowadzonych w dwóch etapach ćwiczeniach (w dniach 15-18 czerwca i 13-16 września 2023 r.) uczestniczyli m.in. operatorzy IK funkcjonujący w systemie zaopatrzenia w energię, ministerstwa, urzędy centralne oraz urzędy wojewódzkie.

(akta kontroli str. 7-10, 180- 188)

WBiZK, w przypadku uzyskania przez LUW pisemnych informacji z PGE Obrót S.A. o wstrzymaniu dostaw energii do zakładów, które produkują lub przechowują toksyczne środki przemysłowe przez PGE Obrót S.A., w celu podjęcia działań dla uniknięcia negatywnych skutków wstrzymania dostaw energii do tych zakładów informował niezwłocznie o tym fakcie właściwe dla miejsca funkcjonowania zakładu Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, Stanowisko Kierowania KW Policji oraz Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KW PSP).

(akta kontroli str. 7-10, 189-193)

Organem pomocniczym Wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego był WZZK, w skład którego, poza przewodniczącym WZZK Wojewodą i Dyrektorem WBiZK (będącym równocześnie zastępcą przewodniczącego) wchodził wicewojewodowie, Dyrektor Generalny LUW, kierownicy służb, inspekcji i straży, przedstawiciel Samorządu Województwa Lubelskiego, kierownicy działających na terenie województwa jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, przedstawiciele dostawców energii elektrycznej (PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Lublinie i PGE Oddział Zamość). W listopadzie 2023 r., na posiedzeniu WZZK omawiano m.in. stan przygotowania do zapewnienia ciągłości dostaw energii

⁹ Porozumienia nr.: 21/DB/2019 z 18 lutego 2019 r. oraz 49/DB/2023/987 z 19 maja 2023 r. w sprawie zasad współpracy i zakresu wymiany informacji w przypadku wystąpienia awarii energetycznych na terenie województwa lubelskiego.

¹⁰ Dotyczy Grupy Azoty, Zakłady Azotowe „Puławy” S.A.

¹¹ Zadanie to wynikało z zaleceń Rady z 8 grudnia 2022 r. w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej (Dz. Urz. UE poz. 2023/C 20/01).

elektrycznej w okresie zimowym.

(akta kontroli str. 198-201)

3. Wojewoda posiada wyciąg z jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK, sporządzony przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, który, jak wyjaśnił Dyrektor WBiZK, obejmuje system zaopatrzenia w wodę.

Stosownie do art. 5b ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym wojewoda może przekazywać informacje o infrastrukturze krytycznej na terenie województwa właściwemu organowi administracji publicznej działającemu na tym terenie, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych (art. 5a ust. 5).

W kwestii przekazywania w ww. trybie organom wykonawczym gmin informacji o znajdującej się na terenie tych gmin IK (w tym sieciach i urządzeniach elektroenergetycznych), np. na potrzeby gminnych planów zarządzania kryzysowego Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że informacji w tym zakresie Wojewoda nie przekazywał gminom, jednak w przypadku występowania na ich terenie IK właściciele i posiadacze tej infrastruktury uzgadniają plany ochrony IK z właściwymi miejscowo jednostkami samorządu terytorialnego. W lutym 2024 r. Wojewoda przekazał wójtom, burmistrzom i prezydentom miast rekomendacje¹², związane z nową IK.

(akta kontroli str. 7-10, 260-269, 317-324)

Zgodnie z wymogami art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia Wojewoda prowadził ewidencję obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. Ewidencja ta była dokumentem niejawnym o klauzuli „zastrzeżone”.

Stwierdzono, że podstawą wpisów w tej ewidencji były decyzje organów, wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy o ochronie osób i mienia i decyzji Wojewody, wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 tej ustawy.

(akta kontroli str. 209-211)

Na podstawie próby 40 wpisów w ewidencji obiektów podlegających obowiązkowej ochronie¹³ stwierdzono, że umieszczone w niej obiekty, były objęte obowiązkową ochroną i zgodnie z wymogami art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia posiadały plany ochrony, uzgodnione z KW Policji¹⁴.

(akta kontroli str. 204-211)

Analiza aktualnych na dzień kontroli wpisów w przedmiotowej ewidencji wykazała, że ujęto w niej trzy podmioty utworzone przez gminy w celu prowadzenia gospodarki komunalnej (dalej: spółki komunalne) i ich obiekty, należące do kategorii wskazanej w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, tj. mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska, w szczególności jak: ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków. Umieszczenie ich w ww. ewidencji zostało dokonane stosownymi decyzjami wojewody lubelskiego na początku lat dwutysięcznych (w 2000 r. i w 2002 r.¹⁵) na wnioski kierowników tych podmiotów.

(akta kontroli str. 10, 210-211, 242-259, 264-268, 276-280)

¹² Rekomendacje zostały wydane w związku z decyzją Dyrektora RCB o ujęciu przejść granicznych znajdujących się na terenie województwa lubelskiego w Jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK.

¹³ Osiem dotyczyło obiektów zaliczonych do obiektów ważnych dla obronności państwa, cztery – do ważnych dla ochrony interesu gospodarczego państwa, 11 – w zakresie bezpieczeństwa publicznego i 17 – w zakresie innych ważnych interesów państwa.

¹⁴ Zgodnie z informacją KW Policji (stan na dzień 8 grudnia 2023 r.).

¹⁵ W jednym przypadku w 2018 r. dokonano zmiany, na wniosek podmiotu, polegającej na uszczegółowieniu zakresu przedmiotowego obowiązkowej ochrony.

4. Według wyjaśnień Dyrektora WBiZK, LUW nie posiadał informacji o infrastrukturze mającej istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, której zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, należącej do: ciepłowni, ujęć wody, wodociągów i oczyszczalni ścieków, a w szczególności o ich lokalizacji, o znajdujących się na terenie ich oddziaływania obiektach ważnych dla bezpieczeństwa państwa oraz możliwych negatywnych skutkach potencjalnych zdarzeń nieuprawnionej ingerencji w tę infrastrukturę dla ludzi oraz środowiska.

LUW nie występował do gmin lub bezpośrednio do podmiotów świadczących zbiorowe zaopatrzenie w wodę, energię ciepłą i posiadających oczyszczalnie ścieków o rozważenie objęcia obowiązkową ochroną zakładów, obiektów lub urządzeń tych podmiotów. W okresie objętym kontrolą był jeden przypadek, gdy podmiot komunalny zwrócił się do LUW z pytaniem, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa infrastruktura przedsiębiorstwa może być zaliczona do IK i czy w związku z tym podmiot ten jest zobowiązany do podjęcia działań skutkujących zgłoszeniem i wyodrębnieniem tej infrastruktury. W odpowiedzi poinformowano pytającego, że organem właściwym do udzielenia odpowiedzi w tej sprawie jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w Warszawie.

(akta kontroli str. 5- 10, 242-259)

W marcu 2024 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) Wydział wystosował do starostów oraz prezydentów miast z terenu województwa pisma o dokonanie przez nich aktualizacji baz danych o podmiotach realizujących na terenie województwa lubelskiego zadania z wykorzystaniem infrastruktury newralgicznej dla bezpieczeństwa państwa, w tym ujęć wody i wodociągów.

(akta kontroli str. 264-268, 276-280)

5. Zgodnie z art. 14 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego należało gromadzenie i przetwarzanie danych i ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa oraz monitorowanie, analizowanie i prognozowanie ich rozwoju. Zadanie w zakresie monitorowania, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na terenie województwa; gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na terenie województwa; nadzorowanie w zakresie działalności planistycznej, urządzeń i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem; nadzorowanie działań dotyczących dostawy wody pitnej dla ludności; nadzorowanie organizacji ochrony urządzeń i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem, w ramach WBiZK przypisane było do realizacji OOCiL.

W okresie objętym kontrolą WBiZK nie realizował zadań związanych z ryzykiem wystąpienia zniszczeń urządzeń i ujęć wody jak również działań dotyczących dostaw w takiej sytuacji wody pitnej dla ludności. Zagadnienie to szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wydział nie organizował w tym okresie szkoleń dla administracji samorządowej z zakresu zarządzania kryzysowego, wprawdzie ze względu na pandemię Sars-CoV-2, a następnie ze względu na trwający do 1 lipca 2023 r. stan zagrożenia epidemicznego. Zarządzone przez Wojewodę i przeprowadzone we wrześniu 2023 r. wojewódzkie wieloszczeblowe ćwiczenia zgrywające nie obejmowały kwestii dotyczących ujęć wody, wodociągów lub oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 91-111, 260-275)

W okresie objętym kontrolą KW Policji oraz ABW lub inne służby nie przekazywały Wojewodzie lub do WCZK informacji o zidentyfikowanych zagrożeniach dla funkcjonowania zakładów, obiektów i urządzeń o istotnym znaczeniu w województwie lubelskim.

Z informacji uzyskanej przez NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od ABW wynika, że ABW nie zidentyfikowała wprost zagrożeń i w związku z tym nie przekazywała do LUW informacji w tym zakresie, jednak z uwagi na sytuację geopolityczną, kryzys migracyjny i wojnę rosyjsko-ukraińską w 2023 r. do operatorów, właścicieli lub zarządzających tego rodzaju infrastrukturą, wśród których było 21 podmiotów komunalnych z województwa lubelskiego, skierowała rekomendacje dotyczące potrzeby wdrożenia właściwych środków bezpieczeństwa¹⁶.

(akta kontroli str. 242-250, 306-316)

6. Prawidłowość i rzetelność prowadzenia ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie zbadano na podstawie wybranej próby decyzji wojewody¹⁷ stanowiących podstawę wpisów. Stwierdzono, że decyzje były prawidłowo uzasadnione, a postępowania prowadzone były z zachowaniem wymogów Kpa.

W okresie objętym kontrolą nie dokonano wpisów (dotyczących umieszczenia w ewidencji lub wykreślenia z ewidencji) odnoszących się do zakładów, obiektów lub urządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, należących (lub zarządzanych) przez podmioty utworzone przez gminy w celu prowadzenia gospodarki komunalnej.

(akta kontroli str. 209-211, 219-232)

LUW na bieżąco przekazywał do KW Policji oraz do ABW informacje o zmianach w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa lubelskiego, przesyłając zaktualizowaną kopię ewidencji - w formie dokumentu niejawnego o klauzuli „zastrzeżone”.

(akta kontroli str. 215-216, 233-240)

7. Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że Wojewoda nie napotkał problemów, w tym formalno-prawnych uniemożliwiających prowadzenie ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ustawy o ochronie osób i mienia, w szczególności dotyczących umieszczania w tej ewidencji obszarów, obiektów lub urządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a (tj. ujęć wody, wodociągów, ciepłowni czy oczyszczalni ścieków) oraz wydawania decyzji w sprawie umieszczenia w ewidencji obszarów, obiektów lub urządzeń innych podmiotów, niż Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, ministrów, kierowników urzędów centralnych. Poinformował, że Wojewoda, po otrzymaniu informacji od ww. organów dokonywał odpowiedniego wpisu w przedmiotowej ewidencji poprzez umieszczenie, wykreślenie lub zaktualizowanie danych obiektu (obszaru lub urządzenia).

Wojewoda uczestniczył w 2022 r. w konsultacjach dotyczących projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (nr UD432) i przekazał do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji we wrześniu 2022 r. uwagi do tego dokumentu. Ustawa ta do dnia zakończenia kontroli nie wyszła poza fazę projektu.

(akta kontroli str. 242-250, 260-268, 287-296)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą WBiZK nie realizował zadań Wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego, wyszczególnionych w zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LUW Regulaminie z 2022 r. W szczególności dotyczyło to: nieprowadzenia nadzoru nad działalnością planistyczną w zakresie urządzeń i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem (§ 14 pkt 10 Regulaminu),

¹⁶ Pismo LB-26390/2024 LB-54910/2023 z 22 września 2023 r.

¹⁷ Decyzje wydane na wnioski jednej z elektrociepłowni oraz jednego przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej.

nadzorowania działań dotyczących dostawy wody pitnej dla ludności i nadzorowania organizacji ochrony urządzeń i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem (§ 14 pkt 42 i pkt 43 Regulaminu).

Dyrektor WBiZK wyjaśnił, że Wydział nie realizował zadań związanych z ryzykiem wystąpienia zniszczeń urządzeń i ujęć wody jak również działań dotyczących dostaw w takiej sytuacji wody pitnej dla ludności, gdyż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w tym zakresie jest zadaniem własnym gminy zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. W przypadku stwierdzenia braku przydatności wody do spożycia z wodociągu zbiorowego zaopatrzenia (potwierdzonego stosowną decyzją służb sanitarnych) oraz w sytuacji, gdy gmina nie może poradzić sobie samodzielnie z taką sytuacją kryzysową, jest możliwość wystąpienia do wojewody z wnioskiem o wsparcie administracji publicznej i wówczas Wojewoda zwraca się do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o skierowanie wydzielonych sił i środków sił zbrojnych do wsparcia. Na potwierdzenie realizacji takich działań Dyrektor wskazał działania Wojewody podjęte we wrześniu 2023 r., dotyczące dostaw wody dla potrzeb mieszkańców Gminy Puławy.

(akta kontroli str. 260-268, 285-286)

Powyższe wyjaśnienia zdaniem NIK nie mogą zostać uznane za usprawiedliwienie zaniechania realizacji ww. zadań, szczególnie, że sprawy te dotyczą województwa graniczącego z państwem, na terenie którego trwa konflikt zbrojny i istnieją realne zagrożenia o charakterze hybrydowym lub sabotażowym dla kraju i województwa lubelskiego, które mogą spowodować zakłócenia w działaniu systemów o kluczowym znaczeniu dla mieszkańców.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwaga

Dla skutecznego zarządzania kryzysowego na poziomie województwa, w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem i ochroną mieszkańców całego województwa przed negatywnymi skutkami, dla ich życia i zdrowia, w sytuacji uszkodzenia lub zniszczenia infrastruktury zaopatrującej ich w wodę, energię ciepłą, a także odbiór i oczyszczanie ścieków, niezbędne jest rzetelne rozpoznanie potencjalnych zagrożeń w tym zakresie. Pozwoli to na dokonanie rzetelnej oceny ryzyk i wypracowanie adekwatnych do nich procedur reagowania. NIK zwraca uwagę, że możliwe do uzyskania, w sytuacji kryzysowej wsparcie ze strony odpowiednich struktur wojska, jak to miało miejsce we wskazanym przez Dyrektora WBiZK przykładzie, może okazać się trudniejsze w przypadku zaistnienia kryzysu w większej skali.

Wniosek

NIK wnosi o podjęcie działań w celu skutecznego wyegzekwowania wykonania nierealizowanych w okresie objętym kontrolą przez WBiZK zadań Wojewody z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony mienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach, jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 609.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Lublin, dnia 12 lipca 2024 r.

Kontroler:

Ewa Antoniak
Doradca techniczny
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/