



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.003.01.2016
P/16/093

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontrolerzy	Iwona Gołębiewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99635 z dnia 11 marca 2016 r. i nr LSZ/4/2016 z 13 kwietnia 2016 r. Radosław Kropiowski główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99606 z dnia 18 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str.1-4, 182)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin ¹ , Plac Armii Krajowej 1, Szczecin (70-456).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek – Prezydent Miasta Szczecin ² od 4.12.2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności.³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁴ Urząd wywiązał się z obowiązków⁵ określonych w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶, w zakresie opracowania charakterystyki zagrożeń wraz z oceną ich wystąpienia i procedur realizacji zadań związanych z ochroną obiektów infrastruktury krytycznej⁷ oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń dla obiektów IK znajdujących się na terenie Szczecina w ramach zatwierdzonego 7.10.2014 r. przez Wojewodę Zachodniopomorskiego⁸, Miejskiego Planu Zarządzania Kryzysowego⁹. Plan ten zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. k) i l) zawierał również załączniki funkcjonalne określające wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Szczecina i priorytety w zakresie ich ochrony. W okresie objętym kontrolą¹⁰ Urząd nie podjął działań zmierzających do nawiązania współpracy z 9 z 13 operatorów IK ujętych w wykazie przekazany przez Wojewodę Zachodniopomorskiego w 2013 r.

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Prezydent Miasta*.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej: *NIK*.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1166 ze zm. (dalej: *ustawa*)

⁷ Dalej: *IK*.

⁸ Dalej: *Wojewoda*

⁹ Dalej: *MPZK*

¹⁰ Lata 2013 – 2016 (do czasu zakończenia kontroli)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Realizacja zadań związanych z ochroną IK.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta (w miastach na prawach powiatu obowiązki starosty w tym zakresie, realizuje prezydent). Do obowiązków prezydenta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony IK (art. 17 ust. 2 pkt 6). Zadania te zostały zdefiniowane w art. 6 ust. 1 ustawy. Polegają one na: gromadzeniu i przetwarzaniu informacji dotyczących zagrożeń IK (pkt. 1 ww. przepisu), opracowywaniu i wdrażaniu procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK (pkt 3), odtwarzaniu IK (pkt 4) i współpracy między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony (pkt. 5). W ramach planowania cywilnego zadaniem prezydenta jest opracowanie i przedkładanie Wojewodzie do zatwierdzenia (zgodnie z jego zaleceniami) powiatowego planu zarządzania kryzysowego (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a), w skład którego wchodzi plan główny zawierający m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń (art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a) i załączniki funkcjonalne określające m.in. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a), wykaz IK znajdujący się na terenie powiatu (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. k), priorytety w zakresie ochrony i odtwarzania IK (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. l).

Prezydent Miasta wykonywał w latach 2013-2016¹¹ zadania w zakresie ochrony IK przy pomocy Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta¹². Zadania w tym zakresie określone zostały w § 25 ust. 1 pkt 9 zarządzenia Nr 202/12 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin¹³. Nie uległy one zmianie w latach 2013-2016¹⁴.

(dowód: akta kontroli str.11-14)

Procedury dotyczące ochrony IK ujęto w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego zatwierdzonym przez Wojewodę dnia 7.10.2014 r. zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 ust. 2 ustawy. Zatwierdzony przez Wojewodę MPZK zawierał m.in.:

- plan główny, ujmujący charakterystykę zagrożeń i ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń uwzględniające również IK, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy;
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych – procedury reagowania kryzysowego (UZD) zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 lit. c) ustawy, w tym dotyczące obiektów IK;
- procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy;

¹¹ Do zakończenia kontroli.

¹² Dalej: WZKiOL.

¹³ W brzmieniu: „Organizowanie i realizowanie zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej”.

¹⁴ Zmian w tym zakresie nie wprowadziły następujące regulacje wewnętrzne podjęte w kontrolowanym okresie, tj.: zarządzenie Nr 266/14 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin wraz z późniejszymi zmianami, zarządzenie Nr 398/15 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin z późniejszymi zmianami oraz zarządzenie Nr 2/16 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin.

- wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie Szczecina¹⁵ zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. k ustawy;
- priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK¹⁶, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. l ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 16, 22-25, 37-131)

W kontrolowanym okresie Wojewoda przekazał 4 wykazy IK zlokalizowanej na terenie Szczecina¹⁷. Wszystkie zarejestrowane były jako dokumenty niejawne o klauzuli „zastrzeżone”. Wykazy te zawierały nazwę i lokalizację poszczególnych obiektów IK, podległość organizacyjną w stosunku do ministrów i kierowników urzędów centralnych, dane operatora i zarządzającego w imieniu operatora IK.

(dowód: akta kontroli str. 19, 26)

W wykazie z 14.10.2013 r. wyszczególniono 13 operatorów 21 obiektów, w tym: 1 obiektu systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, 8 - systemu łączności, 2 - systemu finansowego, 2 - systemu zaopatrzenia w wodę, 6 - systemu transportowego i po jednym obiekcie systemu ratowniczego i systemu zapewnienia ciągłości działania administracji publicznej. W wykazie z 30.03.2015 r. wyszczególniono 11 operatorów 18 obiektów, tj. wyłączono jeden obiekt systemu zapewnienia ciągłości działania administracji publicznej i 2 obiekty systemu łączności. Wykazy powyższe uwzględniono w załączniku funkcjonalnym Nr 11 do MPZK z 7.10.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 27)

Spośród 13 operatorów ujętych w wykazie IK z 14.10.2013 r., 4 nawiązało współpracę z Urzędem, a 2 z nich wskazało osoby odpowiedzialne za utrzymanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK. Pozostali operatorzy wyszczególnieni w wykazie IK nie wystąpili do Urzędu Miasta o nawiązanie współpracy. Urząd też nie podjął działań zmierzających do nawiązania z nimi współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 15, 17, 18, 20, 21)

Operatorom IK, którzy nawiązali współpracę, Urząd przekazał ocenę zagrożeń na terenie Szczecina oraz instrukcje uruchamiania działań w ramach ochrony IK na wypadek zagrożeń atakiem terrorystycznym, po wprowadzeniu określonych stopni alarmowych (UDZ¹⁸). Dotyczyły one działań w obliczu awarii elektroenergetycznej, awarii systemu elektroenergetycznego, katastrofy komunikacyjnej, po wprowadzeniu określonego poziomu zagrożenia obiektu portowego lub statku i uruchomienie działań w obliczu zachwiania systemu usług społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 132-156, 177-181)

Urząd zorganizował w kontrolowanym okresie 2 ćwiczenia z udziałem jednego operatora IK, na jego obiekcie. Dnia 27.04.2014 r. Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego przeprowadził we współpracy ze strukturami reagowania kryzysowego, ćwiczenie praktyczne z wydzielonymi środkami i siłami pod kryptonimem „Regaty 2013” w warunkach wystąpienia zagrożenia pożarowego na statku i na terenie obiektu portowego w czasie trwania imprezy „The Tall Ship Races”. Drugie ćwiczenie przeprowadzono 20.05.2015 r. pod kryptonimem „Maj 2015” w warunkach wystąpienia zagrożenia związanego z wyciekiem ropopochodnych ze statku w czasie trwania imprezy „Baltic Tall Ships Regatta 2015”. Przeprowadzone ćwiczenia wykazały, że siły i środki wydzielone do

¹⁵ Załącznik funkcjonalny Nr 11.

¹⁶ Załącznik funkcjonalny Nr 12.

¹⁷ Z dnia 13.06.2013 r. według stanu na 6.05.2013 r., z dnia 8.07.2013 r. według stanu na 6.05.2013 r., z dnia 15.11.2013 r. według stanu 14.10.2013 r. i z dnia 15.04.2015 r. według stanu na 30.03.2015 r.

¹⁸ Pismem z 5.11.2012 r.

reagowania w sytuacji zagrożeń są dobrze przygotowane do działania w tych okolicznościach.

(dowód: akta kontroli str.157-176)

W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta nie był informowany o zdarzeniach mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo IK.

(dowód: akta kontroli str.18)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W zatwierdzonym przez Wojewodę MPZK Urząd nie ujął wynikających z zaleceń Wojewody¹⁹ informacji, których źródłem winny być opracowane przez operatorów IK i zatwierdzone plany ochrony infrastruktury krytycznej, tj.:

- w katalogu zagrożeń należało uwzględnić również zagrożenia określone przez operatorów w ich planach ochrony IK (pkt I ppkt 1 lit. a) zaleceń);
- w załączniku funkcjonalnym Nr 1 - informacje o sporządzonych przez operatorów planach ochrony IK i dane kontaktowe osób wyznaczonych przez operatorów IK odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów z Urzędem Miasta (pkt. I ppkt 3 lit. a);
- w załączniku funkcjonalnym Nr 12 - priorytety w zakresie ochrony oraz odtworzenia infrastruktury krytycznej określone w oparciu o wnioski wynikające z opracowanych przez operatorów planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz zakres współpracy między prezydentem a operatorami IK na terenie Szczecina (pkt I ppkt 3 lit I).

Zgodnie z zaleceniami Wojewody wszystkie zagadnienia dotyczące IK należało wyodrębnić w MPZK do niejawnego załącznika z odpowiednimi odesłaniami w treści MPZK (pkt IV Wytycznych).

(dowód: akta kontroli str. 28-34)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „(...) Wytyczne Wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego ujęte w pkt I ppkt1 lit. a) są niemożliwe do zrealizowania w części dotyczącej zagrożeń ujętych w planach ochrony infrastruktury krytycznej sporządzonych przez operatorów IK, ze względu na obowiązujący stan prawny. Przepisy nie obligują operatorów do udostępniania jednostkom samorządu terytorialnego swoich planów ochrony IK a samorządy nie są uprawnione do ich żądania. W związku z powyższym, jeżeli operator dobrowolnie nie udostępni informacji o zagrożeniach IK ujętych we własnym planie, to nie można ich uwzględnić w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego. Operatorzy, którzy nawiązali współpracę otrzymali z WZKiOL dane z katalogów zagrożeń zawartych w MPZK. Można przypuszczać, że operatorzy uwzględnili zagrożenia z katalogów i nie określili innych, które mogą wpływać na funkcjonowanie IK, w związku z tym należy uznać, że zagrożenia dla IK ujęte w obowiązującym MPZK są zbieżne z tymi, jakie ujęli operatorzy we własnych planach ochrony IK. Od czerwca 2013 r. do końca 2015 r. żaden z operatorów posiadających IK na terenie Szczecina, nie poinformował WZKiOL o opracowanym i zatwierdzonym planie ochrony IK. W 2016 r. (w miesiącu styczniu i kwietniu) 2 operatorów IK przedłożyło informację o zatwierdzeniu planu ochrony IK, ale nie przedstawili informacji o zagrożeniach ujętych w planach. Zastosowanie się do wytycznych Wojewody zawartych w pkt I ppkt. 3 lit.a) dotyczących zamieszczenia w załączniku funkcjonalnym Nr 1 tj. procedurach realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego - informacji o sporządzonych przez operatorów, planach ochrony IK oraz danych kontaktowych operatorów, byłoby sprzeczne z zasadami ochrony informacji niejawnych, a nałożenie klauzuli na ten załącznik funkcjonalny, spowodowałoby ograniczenie dostępu do tego dokumentu. Informacje dotyczące danych osób kontaktowych operatorów uwzględniono w załączniku funkcjonalnym nr 11 do MPZK, więc bezcelowe wydaje się dublowanie tej informacji w załączniku Nr 1. W załączniku funkcjonalnym Nr 12 do MPZK dotyczącym priorytetów ochrony i odtwarzania IK

¹⁹ Zalecenia Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 14.01.2014 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (pismo znak: BZK.III.6330.1.2014.MD)

określono ogólne zasady postępowania dla systemów IK. Urząd Miasta nie mając dostępu do planów opracowanych przez operatorów IK nie może zrealizować pkt IV ppkt 3 lit. I) wytycznych Wojewody. Określenie zakresu współpracy między Prezydentem a operatorem uwarunkowane jest dostępem do planu ochrony IK, ponieważ plany te zawierają opis zasad współpracy operatora z MCZK i organami administracji publicznej, zgodnie z § 2 ust 3 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej. W okresie od czerwca 2013 r. do końca 2015 r. żaden operator nie przesłał informacji o zasadach współpracy ujętych w planie ochrony IK. Dopiero w 2016 r. 2 operatorów przesłało informacje dotyczące zasad współpracy ujętych w zatwierdzonych planach ochrony IK. Informacje te zostały ujęte w załączniku nr 12 w trybie aktualizacji MPZK. Realizacja pkt IV wytycznych Wojewody do planów zarządzania kryzysowego stoi w sprzeczności z art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym określającym strukturę planu, która nie przewiduje dodatkowych załączników dotyczących infrastruktury krytycznej, ponad załącznik nr 11 i 12. Jednocześnie pragnę nadmienić, że Wojewoda Zachodniopomorski zatwierdził MPZK nie kwestionując jego zawartości w zakresie podnoszonym przez NIK.”

(dowód: akta kontroli str. 183-186)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Urząd nie podjął działań w celu nawiązania współpracy z 9 operatorami IK zlokalizowanej na terenie Szczecina, do czego obliguje art. 6 ust 1 pkt 5 ustawy stanowiący, że zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej obejmują współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

(dowód: akta kontroli str.18)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „zgodnie z art. 6 ust. 5a ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, właściciele, posiadacze samoistni i zależni, o których mowa w art. 6 ust. 5, mają obowiązek wyznaczyć, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 5b ust. 7 pkt 4, osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej. Ponieważ operatorzy IK nie zrealizowali ustawowego obowiązku a posiadane przez Urząd informacje adresowe operatorów nie pozwalają na zidentyfikowanie do kogo należy zwrócić się o informacje dotyczące osób wyznaczonych przez operatorów IK na terenie Miasta Szczecin, nie można było nawiązać współpracy z tymi operatorami.”

(dowód: akta kontroli str.183, 185)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o podjęcie współpracy z 9 operatorami obiektów IK znajdujących się na terenie Szczecina.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096 – zwana dalej „ustawa o NIK”.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 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.

Szczecin, dnia

27 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Iwona Gołębiowska
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis