



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.003.04.2016

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
Kontroler	Wiesław Chabraszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 99639 z dnia 18 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki ¹ , ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jania – Wojewoda Zachodniopomorski ² od dnia 9 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W badanym okresie, tj. w latach 2013-2016 (15.04.), Wojewoda prawidłowo realizował zadania związane z ochroną infrastruktury krytycznej⁴ m.in. poprzez:

- przekazywanie starostom oraz właściwym organom administracji publicznej niezbędnych informacji o IK na terenie województwa zachodniopomorskiego, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych,
- opracowanie Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego⁵ spełniającego wymogi określone w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶, w szczególności dotyczące IK,
- uzgadnianie planów ochrony infrastruktury krytycznej⁷, sporządzanych przez operatorów IK,
- zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego⁸,
- współpracę z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK.

¹ Dalej: ZUW.

² Dalej: Wojewoda. Wcześniej, tj. w okresie od 12.03.2014 r. do 8.12.2015 r. Wojewodą Zachodniopomorskim był Marek Tałasiewicz, a w okresie od 29.11.2007 r. do 11.03.2014 r. Marcin Zydorowicz.

³ 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.

⁴ Dalej: IK.

⁵ Dalej: WPZK.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, ze zm.

⁷ Dalej: POIK.

⁸ Dalej: PPZK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja zadań związanych z ochroną obiektów infrastruktury krytycznej określonych w przepisach prawa.

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze województwa jest Wojewoda. Do obowiązków Wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony IK (art. 14 ust. 2 pkt 7). Zadania te zostały zdefiniowane w art. 6 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń IK (pkt 1), opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK (pkt 3), odtwarzanie IK (pkt 4), współpraca między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony (pkt 5).

Według regulaminu ZUW, ustalonego zarządzeniem Nr 296/2012 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 13 czerwca 2012 r., do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK) należało prowadzenie spraw dotyczących wykonywania zadań z zakresu ochrony IK, w tym:

- a) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących IK zlokalizowanej na terenie województwa,
- b) koordynowanie współpracy między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony,
- c) opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń IK,
- d) uzgadnianie planów IK sporządzanych przez operatorów IK, odmowa uzgodnienia tych planów w całości lub w części oraz poprawianie w nich oczywistych pomyłek.

Ponadto do WBiZK należało realizowanie zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym m.in. opracowywanie i aktualizowanie WPZK oraz przygotowanie, na podstawie analizy zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń Wojewody do PPZK.

(dowód: akta kontroli str. 8-25)

W WBiZK utworzono stanowisko pracy do spraw infrastruktury krytycznej. Do zadań i wynikających z nich obowiązków na ww. stanowisku należało m.in.:

- 1) prowadzenie spraw związanych z planowaniem i koordynowaniem działań podejmowanych przez Wojewodę na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa województwa zachodniopomorskiego przed zagrożeniami powodowanymi awariami technicznymi, w tym m.in.:
 - a) opracowywanie i aktualizowanie załączników funkcjonalnych planu głównego WPZK:
 - wykaz IK znajdującej się na terenie województwa zachodniopomorskiego,
 - priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK,

- b) opracowywanie i aktualizowanie procedur realizacji zadań związanych z ochroną IK;
- 2) uczestniczenie w procesie uzgadniania z operatorami IK opracowanych przez nich POIK zgodnie z zakresem działania Wojewody;
- 3) koordynowanie współpracy pomiędzy administracją publiczną, a właścicielami i posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony;
- 4) monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju, na terenie województwa zachodniopomorskiego i w rejonach ościennych, zagrożeń dla bezpieczeństwa IK;
- 5) współpracowanie z podmiotami prowadzącymi monitoring stanu bezpieczeństwa IK;
- 6) przetwarzanie informacji dotyczących IK.

(dowód: akta kontroli str. 26-29)

W badanym okresie pracownik zatrudniony na stanowisku pracy do spraw IK uczestniczył w następujących szkoleniach i spotkaniach poświęconych ochronie IK:

- w dniu 8 sierpnia 2013 r. w spotkaniu zorganizowanym przez RCB, poświęconemu omówieniu zadań dot. ochrony IK,
- w dniu 4 października 2013 r. w Krajowym Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej organizowanym przez RCB,
- w dniu 29 stycznia 2014 r. w spotkaniu konsultacyjnym mającym na celu ustalenie zasad współpracy oraz sposobu uzgodnień wykonywanych POIK z organami administracji państwowej szczebla wojewódzkiego, zorganizowanym przez Polskie Linie Kolejowe,
- w dniu 17 września 2014 r. w szkoleniu z zakresu wykorzystania biometrii i nowoczesnych technologii w ochronie IK, zorganizowanym przez RCB,
- w dniu 22 października 2014 r. w II Krajowym Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zorganizowanym przez RCB,
- w dniu 30 września 2015 r. w Regionalnym Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zorganizowanym przez Wojewodę Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 426)

2. W związku z przyjęciem w dniu 26 marca 2013 r. przez Radę Ministrów uchwały w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 5b ust. 7 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, pismem z dnia 9 maja 2013 r. przesłał wyciąg z „Jednolitego wykazu obiektów, instalacji i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy”⁹, zlokalizowanej na terenie województwa zachodniopomorskiego. W wyciągu przedstawiono IK według stanu na dzień 6 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 426)

⁹ Dalej: „Jednolity wykaz...”.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 24 marca 2016 r. ZUW otrzymał 10 wyciągów z „Jednolitego wykazu...”, zlokalizowanej na terenie województwa zachodniopomorskiego, wszystkie z nadaną klauzulą „poufne”, z tego:

- w 2013 r. – 4 wyciągi (w dniach: 16.05., 20.06., 4.11. i 31.12.),
- w 2014 r. – 2 wyciągi (21.03. i 27.11.),
- w 2015 r. – 3 wyciągi (2.04., 20.07. i 10.11.),
- w 2016 r. – 1 wyciąg (18.02.).

(dowód: akta kontroli str. 426)

3. Dyrektor WBiZK, zgodnie z art. 5b ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w dniu 13 czerwca 2013 r. przesłał wyciągi z „Jednolitego wykazu...” do 9 starostów i prezydentów miast na prawach powiatów, na terenie których zlokalizowane były obiekty IK.

(dowód: akta kontroli str.30-38)

Pismem z dnia 30 sierpnia 2013 r. Dyrektor WBiZK poinformował starostów i prezydentów miast na prawach powiatów, na terenie których zlokalizowane były obiekty IK, iż przekazany wyciąg z „Jednolitego wykazu...” obliguje do realizacji zadań związanych z ochroną IK, w szczególności w zakresie:

- zagrożeń oraz skutków dla powiatu (miasta) i jego populacji jakie niesie za sobą występowanie IK na jego terytorium,
- aktualizacji planów zarządzania kryzysowego, w szczególności dotyczącej wykorzystania dostępności sił i środków w ochronie IK i ludności,
- określenia procedur reagowania na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania obiektów IK w obszarze właściwości organu,
- współpracy i wsparcia operatorów IK w zakresie jej ochrony i współdziałanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej w obszarze właściwości organu.

Ponadto Dyrektor WBiZK poprosił starostów o przesłanie ww. wytycznych oraz informacji o infrastrukturze krytycznej wszystkim gminom znajdującym się na terenie powiatu, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

Po każdej aktualizacji „Jednolitego wykazu...” przez dyrektora RCB, sporządzany był wyciąg i przesyłany do podmiotów administracji samorządowej na terenie której nastąpiły istotne zmiany. Wymienione wykazy Wojewoda przekazywał jako dokumenty niejawne z klauzulą „zastrzeżone”.

(dowód: akta kontroli str. 39-47 i 427)

Ponadto na początku 2014 r. wykonano kopie „Jednolitego wykazu...” i przesłano do organów administracji publicznej biorących udział w procesie dokonywania uzgodnień planów ochrony IK (Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie, Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Szczecinie, Zachodniopomorskiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie, Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie i Zastępcy Dyrektora ds. Utrzymania Wód Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej

w Szczecinie). Kopie „Jednolitego wykazu...” przekazano ww. organom jako dokumenty niejawne z klauzulą „poufne”.

(dowód: akta kontroli str. 48-52)

W badanym okresie Wojewoda nie przekazywał gminom informacji o IK znajdującej się na ich terenie.

(dowód: akta kontroli str. 427)

Eugeniusz Pietrzak Dyrektor WBiZK wyjaśniając przyczyny nieprzekazania gminom informacji o IK znajdującej się na ich terenie stwierdził, że ponieważ art. 5b ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie precyzuje obowiązku wysyłania informacji dotyczącej obiektów IK do określonego szczebla organów administracji publicznej, to zgodnie z koncepcją opracowywania WPZK, wszelkie informacje dotyczące zarządzania kryzysowego w tym również ochrony IK przesyłane są tylko do szczebla powiatu. Taki sposób działania wynika bezpośrednio z zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego, które określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ww. ustawy realizacja zadań w zakresie obrony cywilnej polega m.in. na wydawaniu zaleceń do wykonania PPZK jak ich zatwierdzania. Natomiast w stosunku do planów gminnych podobne zadania spoczywają na staroście (art. 17). Takie zalecenia dyrektor WBiZK w dniu 30 sierpnia 2013 r. przesłał starostom powiatów i prezydentom miast na prawach powiatów również z prośbą o przekazanie powyższych wytycznych do samorządów gmin znajdujących się na terenie powiatu. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta i jest on jednocześnie organizatorem i realizatorem zadań z zakresu ochrony IK. Przesyłanie równoległej informacji i zaleceń do powiatu i samorządów gminnych mogłoby spowodować dualizm informacyjny jak i możliwość ingerencji wojewody w koncepcje organizacji systemu zarządzania kryzysowego starosty.

(dowód: akta kontroli str. 55-58)

Z informacji uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, od 5 Starostów¹¹ wynika, iż wszyscy przekazali gminom z terenu swoich powiatów niezbędne informacje o IK zlokalizowanej na ich obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 59-75)

4. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa WPZK:

- opracowany w 2010 r. i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- opracowany w 2014 r. i zatwierdzony przez Ministra Administracji i Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

WPZK, opracowany 3 grudnia 2014 r., spełniał wymogi określone w art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. zawierał m.in.:

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, zwana dalej: *ustawą o NIK*.

¹¹ Powiatów: gryfińskiego, kamieńskiego, stargardzkiego, koszalińskiego i myśliborskiego.

- 1) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, w tym:
 - podział zagrożeń,
 - klasyfikację skutków zagrożeń (zdarzeń),
 - matrycę budowy poziomu ryzyka zaistnienia zagrożenia (zdarzenia),
 - stopień zagrożenia meteorologicznego,
 - katalog zagrożeń województwa zachodniopomorskiego w tym dotyczących IK (łącznie 61 zagrożeń, w tym 20 dotyczących naruszenia bezpieczeństwa IK), ze wskazaniem kategorii, rodzaju, charakteru, prawdopodobieństwa wystąpienia, skutków i stopnia ryzyka zagrożenia, zasięgu oddziaływania – transgraniczność, charakterystykę zagrożenia i wnioski,
 - rejestr zakładów w których zlokalizowane są substancje niebezpieczne;
- 2) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK (załącznik funkcjonalny nr 1 do WPZK). W załączniku tym opisano sposoby działania podmiotów realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na obszarze województwa zachodniopomorskiego (łącznie 35 procedur). Obszar realizowanych zadań obejmuje zadania o charakterze operacyjno-planistycznym, prewencyjnym i wykonawczym. W załączniku zawarto również odnośniki, pozwalające na kojarzenie wymienionych w nim podmiotów z realizacją zadań w zakresie reagowania kryzysowego na określone zagrożenia, zdarzenia i działania operacyjne;
- 3) wykaz IK znajdującej się na terenie województwa, objętej planem zarządzania kryzysowego (załącznik funkcjonalny nr 11 do WPZK), zawierający m.in.:
 - wykaz organów administracji publicznej odpowiedzialnych za poszczególne systemy IK,
 - wykaz osób odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK zlokalizowanej na terenie województwa zachodniopomorskiego,
 - zasady współpracy z operatorami IK w zakresie ochrony obiektu IK,
 - zadania z zakresu ochrony IK na terenie województwa zachodniopomorskiego,
 - informację dot. wyciągu z „Jednolitego wykazu...”,
 - aktualizację wykazu IK;
- 4) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania IK (załącznik funkcjonalny nr 12 do WPZK), zawierający m.in.:
 - priorytety w zakresie odtwarzania IK,
 - koncepcje działań naprawczych, w razie uszkodzenia lub zniszczenia IK w sytuacji zagrożeń,
 - charakterystykę zasobów możliwych do wykorzystania w celu ochrony IK,
 - zasady współpracy administracji publicznej z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w zakresie jej ochrony, w tym zasady przekazywania informacji,
 - charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia dot. naruszenia bezpieczeństwa IK w przypadku awarii systemów: elektroenergetycznego,

dostaw paliw, informatycznego, katastrofy budowlanej, zagrożenia systemu zaopatrzenia w wodę i zagrożenia systemu ratowniczego,
- szablon procedury powiadamiania o wprowadzeniu stopnia alarmowego.
(dowód: akta kontroli str. 77-300 i 308)

5. Na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zarządzaniu kryzysowym w dniu 14 stycznia 2014 r. Wojewoda wydał starostom zalecenia do PPZK i zobowiązał starostów do ich opracowania i przekazania do zatwierdzenia w nieprzekraczalnym terminie do 15.05.2014 r. Zgodnie z ww. zaleceniami PPZK powinny zawierać m.in. plan główny zawierający m.in.: charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczące IK, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, a także załączniki funkcjonalne do planu głównego określające m.in.: procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK, wykaz IK znajdującej się na terenie powiatu z podziałem na gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego oraz priorytety w zakresie ochrony i odtwarzania IK.

(dowód: akta kontroli str. 301-307)

W badanym okresie spośród 21 powiatów (miast na prawach powiatów) województwa zachodniopomorskiego starostowie 20 powiatów przesłali do Wojewody swoje PPZK do zatwierdzenia (Starosta Myśliborski, mimo kilkukrotnych monitów, nie przedstawił PPZK). Z 20 PPZK przesłanych przez starostów w 11 przypadkach Wojewoda zatwierdził bez zastrzeżeń, a w 9 przypadkach wydał stosowne zalecenia. Spośród ww. 9 powiatowych PPZK, co do których Wojewoda wydał zalecenia, 4 obejmowały zagadnienia dotyczące ochrony IK (PPZK przedłożone przez Prezydenta Miasta Świnoujście i Starostów: Kamieńskiego, Koszalińskiego i Gryfińskiego). Zastrzeżenia zgłaszane przez Wojewodę do zagadnień związanych z ochroną IK dotyczyły braku opracowania załączników do PPZK: nr 11 „Wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie powiatu, objętej planem zarządzania kryzysowego” (3 przypadki) i nr 12 „Priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej” (4 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 309-390 i 427)

Dyrektor WBiZK w wyjaśnieniach stwierdził m.in., że w dniu 30 sierpnia 2013 r. zostały przesłane do starostów i prezydentów miast wytyczne do realizacji zadań związanych z ochroną IK z prośbą o przesłanie krótkiej informacji na temat realizacji ww. zagadnień. Informacje o realizacji wytycznych zostały przekazane drogą poczty elektronicznej lub telefonicznie na początku września 2013 r. Natomiast weryfikacja zapisów nastąpiła w procesie opiniowania i zatwierdzania PPZK i głównie dotyczyła wykonania załączników nr 11 i 12. Dotyczyła ona jedynie powiatów i miast w których rozmieszczone były obiekty IK. Powiatowe i miejskie plany zarządzania kryzysowego zostały dostarczone drogą pocztową i po weryfikacji i sprawdzeniu były odsyłane adresatowi wraz z „kryteriami uzgodnień powiatowego planu zarządzania kryzysowego” w których zostały zawarte uwagi lub dodatkowe zalecenia wraz z terminem ich wykonania. Wyjątek stanowił Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego Szczecina, który został dostarczony osobiście przez

pracownika Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta. W razie dodatkowych uwag do ponownego sprawdzenia plany zostały przesyłane tylko w formie elektronicznej na adres pracownika WBiZK prowadzącego sprawę. W zakresie zagadnień dotyczących IK wszystkie stwierdzone w planach uwagi zostały usunięte z wyjątkiem planów powiatu myśliborskiego i gryfińskiego. W pierwszym przypadku w ogóle nie dostarczono planu, natomiast w drugim przypadku nie dokonano powtórnej weryfikacji z powodu nie przesłania planu.

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

Danuta Patkowska Starosta Myśliborski wyjaśniła, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, że *do końca 2015 r. sprawy z zakresu zarządzania kryzysowego prowadzone były przez Wydział Zarządzania Kryzysowego podległy bezpośrednio Staroście Myśliborskiemu. Z dniem 1 marca 2015 r. realizację ww. spraw zgodnie z regulaminem organizacyjnym starostwa przypisane zostały Samodzielnemu stanowisku ds. Obronnych i Zarządzania Kryzysowego. Nieprawidłowy sposób realizacji ustawowych zadań był jedną z przesłanek podjętych decyzji organizacyjnych. W świetle zgromadzonych w tutejszym Starostwie dokumentów brak jest podstaw do obiektywnego uzasadnienia ewidentnego zaniedbania i niewłaściwej realizacji powierzonych ustawowo zadań.*

Uwzględniając wagę poruszanych spraw informuję, iż zobowiązano pracownika Starostwa prowadzącego sprawy z zakresu zarządzania kryzysowego do opracowania i przedłożenia Wojewodzie Zachodniopomorskiemu planu zarządzania w terminie 3 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 391-392)

ZUW nie egzekwował przy zatwierdzaniu PPZK zaleceń Wojewody z dnia 14 stycznia 2014 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego w zakresie uwzględnienia w nich: informacji o zagrożeniach uzyskanych z POIK operatorów tej infrastruktury (pkt I ppkt 1 lit. a zaleceń), informacji o sporządzonych przez operatorów POIK oraz danych kontaktowych osób wyznaczonych przez operatorów IK odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów ze starostwem (pkt I ppkt 3 lit. a zaleceń), priorytetów w zakresie ochrony oraz odtworzenia IK, określonych w oparciu o wnioski wynikające z opracowanych przez operatorów POIK zlokalizowanej na terenie powiatu (pkt I ppkt 3 lit. I zaleceń).

(dowód: akta kontroli str. 301-307 i 309-390 i 427)

Dyrektor WBiZK w wyjaśnieniach stwierdził, że warunkiem realizacji wszystkich zaleceń dotyczących zagrożeń obiektów IK było nawiązanie współpracy z operatorami (właścicielami) obiektów w czasie opracowywania przez nich planów ochrony. Powyższa współpraca wynikała również z § 2 ust. 3 pkt 5 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej¹². Brak otrzymania informacji od operatorów IK, które byłyby podstawą do prawidłowej oceny zagrożeń i priorytetów w zakresie ochrony wynikała z faktu, że większość z nich nie wypełniała obowiązku

¹² Dz.U. Nr 83, poz. 542.

wynikającego z zapisów ww. rozporządzenia, a swoje kontakty kończyła na szczeblu wojewódzkim. Powyższy problem sygnalizowali również pracownicy starostw powiatowych w czasie opracowywania powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Był on również poruszany w czasie organizacji Wojewódzkiego Forum Infrastruktury Krytycznej w dniu 19 lutego 2015 r. Ponadto był to jeden z zarzutów w czasie dokonywania uzgodnień POIK z Wojewodą. Biorąc powyższe pod uwagę, był to powód braku nieegzekwowania zaleceń Wojewody w zakresie ww. zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 430-432)

6. W ramach realizacji zadań określonych w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Wojewoda zorganizował: 22.01.2014 r., 19.02.2015 r. i 3.03.2016 r. Wojewódzkie Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej, na które zaproszono:

- przedstawicieli operatorów IK odpowiedzialnych za utrzymanie kontaktów z podmiotami właściwymi w zakresie ochrony IK, określonych w art. 6 ust. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, posiadającymi obiekty na terenie województwa zachodniopomorskiego,
- przedstawicieli wojewódzkiej administracji rządowej,
- przedstawicieli administracji samorządowej na terenie której zlokalizowane są obiekty IK.

W spotkaniu brał również udział przedstawiciel RCB.

(dowód: akta kontroli str. 427)

W ramach współpracy z operatorami IK w zakresie dokonywania uzgodnień planów ochrony IK:

- w grudniu 2013 r. przesłano do operatorów propozycje zasad wzajemnej współpracy w zakresie ochrony IK w przypadku wystąpienia zagrożenia (procedury, system powiadamiania, dane teleadresowe całodobowych służb dyżurnych, osoby upoważnione do kontaktów). Dotyczyło to 5 operatorów z 16 posiadających swoje obiekty IK na terenie województwa zachodniopomorskiego,
- w 2014 r. i 2015 r. organizowano cykliczne spotkania z przedstawicielami operatorów IK w sprawach dotyczących procesu uzgadniania planów IK.

(dowód: akta kontroli str. 427)

W ramach ćwiczenia „Gniewosz 2015”, które odbyło się w dniach od 12 do 15 października 2015 r. na terenie ZUW, w zakresie ochrony IK nakazano grupom operacyjnym w powiatach myśliborskim i gryfińskim realizację następujących zadań:

- nawiązanie współpracy z kierownikami obiektów IK zlokalizowanej na terenie powiatu (zgodnie z wyciągiem z „Jednolitego wykazu...”) w zakresie powiadamiania o wszelkich incydentach, powodujących zakłócenia w ich działaniu,
- dokonanie aktualizacji wzajemnych procedur reagowania na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania obiektów IK w obszarze właściwości organu,
- bieżące informowanie Grupy Operacyjnej Wojewody o zaistniałych lub mogących zaistnieć zagrożeniach, istotnych z punktu widzenia ochrony IK.

Wszystkie zaplanowane zadania zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 427-428)

Według stanu na 23.10.2015 r. na terenie województwa zachodniopomorskiego rozmieszczone były 33 obiekty IK (będące we władaniu 16 operatorów), z tego: 10 obiektów systemu transportowego, 7 obiektów systemu zaopatrzenia w energię, 7 obiektów systemu łączności, 6 obiektów systemu zaopatrzenia w wodę, 2 obiekty systemu finansowego i 1 obiekt systemu ratowniczego.

(dowód: akta kontroli str. 393)

Realizując obowiązek uzgadniania POIK, sporządzanych przez operatorów IK, wynikający z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia RM z 30.04.2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej, Wojewoda uzgodnił plany dla 14 z 16 operatorów posiadających obiekty IK na terenie województwa zachodniopomorskiego, z czego w przypadku 8 planów dokonano uzgodnień bez uwag, w przypadku 6 dokonano uzgodnień z uwagami. Natomiast 2 planów, do dnia zakończenia kontroli, Wojewoda nie uzgodnił z powodu niezłożenia ich przez operatorów.

(dowód: akta kontroli str. 393 i 429)

W związku z otrzymaną informacją od Szefa ABW, o możliwości wystąpienia zagrożenia ataku cybernetycznego na obiekty IK, Wojewoda w dniu 10 marca 2014 r. przesłał pismo do wszystkich operatorów z prośbą o udzielenie niezwłocznej informacji w razie zaistnienia powyższego faktu oraz przesłał informację do organów samorządu terytorialnego na terenie których znajdują się obiekty IK z poleceniem przeprowadzenia aktualizacji planów zarządzania kryzysowego w zakresie procedur współpracy z operatorami IK.

(dowód: akta kontroli str. 428)

W dniu 1 grudnia 2015 r. w ramach weryfikacji i aktualizacji procedur zawartych w WPZK w zakresie ochrony i odtwarzania IK Dyrektor WBiZK zwrócił się do operatorów IK z prośbą o przesłanie aktualnych danych teleadresowych osób odpowiedzialnych za utrzymywanie kontaktów w zakresie ochrony IK wynikających z art. 6 ust. 5a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ponadto z uwagi na wielkość i różną strukturę organizacyjną operatorów IK istotne było aby umieszczać w procedurach szczegółowe dane teleadresowe dodatkowych punktów kontaktowych przedsiębiorcy rozmieszczonego na terenie województwa zachodniopomorskiego. Ich użycie będzie brane pod uwagę tylko w przypadku, gdy zasadniczy punkt kontaktowy nie będzie dostępny. Jest to spowodowane faktem, że w sytuacji szczególnego zagrożenia, Wojewoda przekazując informację, decyzję lub żądając udzielenia informacji związanej z sytuacją kryzysową, nie będzie miał czasu na analizę struktury każdego z przedsiębiorców z osobna, skupiając się jedynie na dotarciu informacji do zasadniczych punktów kontaktowych.

(dowód: akta kontroli str. 428)

W dniu 8 maja 2015 r. w miejscowości Pogorzelnica w ramach cyklicznego szkolenia z pracownikami komórek zarządzania kryzysowego na terenie województwa zachodniopomorskiego zostało przeprowadzone szkolenie dotyczące powiązania POIK z planami zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 428)

7. W latach 2013-2016 (do 28.03.) Wojewoda był dwukrotnie poinformowany o zdarzeniach mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo IK, przy czym w żadnym z przypadków przez operatorów IK:

- w dniu 19 czerwca 2013 r. wystąpiło zagrożenie wybuchem jednotonowej bomby lotniczej w obrębie obiektów portowych. W wyniku powstania ww. zagrożenia zwołano dwukrotnie (20 i 26.06.2013 r.) doraźne posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, prowadzono monitoring i koordynację działań w czasie wydobycia i transportu bomby w rejon niszczenia;
- w dniu 12 grudnia 2014 r. z uwagi na niekorzystne warunki hydrologiczne wystąpiło zagrożenie dla działalności operatora Zespołu Elektrowni Dolna Odra. W wyniku powstania ww. zagrożenia prowadzono monitoring sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 424 i 425)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności ZUW nie stwierdzono nieprawidłowości w zbadanym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W WPZK nie uwzględniono zagrożeń zidentyfikowanych przez operatorów IK w POIK, zgodnie z pkt I ppkt 1 lit. a załącznika do zarządzenia nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego¹³, oraz informacji o sporządzonych POIK zgodnie z pkt I ppkt 3 lit. a załącznika do ww. zarządzenia nr 23.

(dowód: akta kontroli str. 77-300 i 308)

Dyrektor WBiZK w wyjaśnieniach stwierdził, że wszystkie zagrożenia zidentyfikowane przez operatorów IK są zawarte w III części WPZK „Charakterystyka zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia, w tym dotycząca infrastruktury krytycznej”. Różnica może jedynie wynikać z oceny i prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz skutków jakie one niosą dla mieszkańców województwa a nie dla poszczególnych obiektów IK. Natomiast brak informacji o sporządzonych POIK wynika z terminów ich opracowywania oraz sposobu interpretacji. Proces dokonywania uzgodnień rozpoczął się w lutym 2014 r. i trwał do lutego 2015 r. a więc już po sporządzeniu WPZK. Związane jest to również z interpretacją, czy w wykazie należy umieszczać plan operatora w którym dokonano uzgodnień z Wojewodą, czy plan, który został zatwierdzony przez dyrektora RCB i wprowadzony do użytku. Na dzień dzisiejszy liczba zatwierdzonych planów i planów uzgodnionych jest różna. Dyrektor WBiZK poinformował również, iż przy najbliższej aktualizacji zostanie sporządzony wykaz wszystkich POIK przedstawionych przez operatorów.

(dowód: akta kontroli str. 430 i 432)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ZUW w zbadanym zakresie.

¹³ Dz.Urz. MAiC z 2013 r. poz. 36.

IV. 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 do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Szczecin, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Wiesław Chabraszewski
doradca prawny

.....
podpis

.....
podpis