



LLU.430.3.2024

Nr ewid.: 113/2024/P/24/071/LLU

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO ZAKŁADÓW,
OBIEKTÓW I URZĄDZEŃ O ISTOTNYM ZNACZENIU
DLA FUNKCJONOWANIA AGLOMERACJI MIEJSKICH
W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	7
2. Ocena ogólna.....	9
3. Synteza wyników kontroli	11
4. Wnioski.....	16
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	17
5.1. Działania na rzecz ochrony zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego w aglomeracjach miejskich.....	17
5.2. Przygotowanie na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urządzeń istotnych dla funkcjonowania aglomeracji miejskich	26
6. Załączniki	28
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	28
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	31
6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności	31
6.2.2. Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	40
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	44
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	45

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Aglomeracja miejska	Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego o statusie miasta. Przyjęcie takiej definicji wynika z braku sprecyzowania w przepisach prawa pojęcia <i>aglomeracja miejska</i> , użytego w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia w odniesieniu do podlegających obowiązkowej ochronie zakładów, obiektów i urządzeń, takich jak elektrownie, ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków z uwagi na skutki ich ewentualnego zniszczenia lub uszkodzenia dla ludzi i środowiska.
Stopień alarmowy BRAVO	Drugi stopień alarmowy w czterostopniowej skali stopni alarmowych, wprowadzany na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 92) zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w przypadku zaistnienia zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kiedy jednak konkretny cel ataku nie został zidentyfikowany. BRAVO ma charakter prewencyjny i jest związany z aktualną sytuacją geopolityczną w regionie związaną z różnego rodzaju działaniami o charakterze ataku hybrydowego oraz konsekwencjami zbrojnego ataku Rosji na Ukrainę.
Bezpieczeństwo publiczne	Ogół warunków i instytucji chroniących obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, głównie w stanach nadzwyczajnych.
Incydent	Zdarzenie, które ma lub może mieć wpływ na zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców w wodę, ciepło oraz odbiór i oczyszczanie ścieków.
Infrastruktura krytyczna	Systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców (art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).
Infrastruktura o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej	Zakłady, obiekty i urządzenia, w szczególności ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków, ważne dla bezpieczeństwa publicznego aglomeracji miejskiej, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia).
jst	Jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego szczebla podstawowego.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
LUW, Lubelski Urząd Wojewódzki	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie.
Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej	Uchwała nr 210/2015 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zmieniona uchwałą nr 116/2020 z dnia 13 sierpnia 2020 r. oraz uchwałą nr 38/2023 z dnia 21 marca 2023 r.
Nieuprawniona ingerencja	Działania lub próby działań, które mogą zagrozić bezpieczeństwu infrastruktury o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej, polegające na zniszczeniu, uszkodzeniu lub zakłóceniu działania.
Obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie	Ustawa o ochronie osób i mienia, nie definiuje pojęcia <i>obiekt i urządzenia</i> . Obszary, obiekty i urządzenia objęte obowiązkową ochroną zostały przykładowo wskazane w art. 5 ust. 2 ww. ustawy. Jest to katalog otwarty.

Obszar podlegający obowiązkowej ochronie	Obszar określony przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, wydzielony i odpowiednio oznakowany (art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie osób i mienia).
Ochrona mienia	Działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony (art. 2 pkt 5 ustawy o ochronie osób i mienia).
Podmiot zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię cieplną i usuwania ścieków	Przedsiębiorstwa realizujące zadania własne gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w wodę, zaopatrzenia w energię cieplną, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych.
Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.).
Prawo wodne	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087).
Przedsiębiorstwo	Zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej (produkcja dóbr lub świadczenie usług) przez przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.), a także przez komunalne zakłady budżetowe i samorządowe spółki prawa handlowego, które realizują zadania gmin.
Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne	Przedsiębiorstwo przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.
Przedsiębiorstwo ciepłownicze	Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła w eksploatowanych przez te przedsiębiorstwo źródłach ciepła, przesyłaniem i dystrybucją oraz sprzedażą ciepła wytworzonego w tych źródłach lub zakupionego od innego przedsiębiorstwa energetycznego.
Rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96 poz. 850) – uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.
Sytuacja kryzysowa	Sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu podmiotów zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię cieplną i usuwanie ścieków w jst ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.
Sieć wodociągowa/kanalizacyjna	Przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.
Urządzenia wodociągowe	Ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieć wodociągowa, urządzenia regulujące ciśnienie wody.
Urządzenia kanalizacyjne	Sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
Ustawa o ochronie osób i mienia	Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2021 r. poz. 1995).
Ustawa o zarządzaniu kryzysowym	Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.).

Ustawa o wojewodzie	Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).
Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków	Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757).
Ustawa o ochronie informacji niejawnych	Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 632, ze zm.).
Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji	Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).
Ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).
Ustawa o gospodarce komunalnej	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
wojewoda	wojewoda lubelski
Wytyczne Szefa OC	Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. Wytyczne utraciły moc obowiązującą 23 kwietnia 2022 r. w związku z uchYLENIEM ustawy będącej podstawą ich wydania.
Zbiorowe odprowadzanie ścieków	Działalność polegająca na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne.
Zbiorowe zaopatrzenie w wodę	Działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zakładom, obiektom i urządzeniom mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim zapewniono prawidłową i rzetelną ochronę przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy kontrolowane jednostki podejmowały prawidłowe i rzetelne działania w celu zapobieżenia uszkodzeniu lub zniszczeniu infrastruktury o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa publicznego?

Czy kontrolowane jednostki posiadały opracowane plany działania na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urządzeń istotnych dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej?

Jednostki kontrolowane

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, sześć gmin miejskich oraz sześć przedsiębiorstw wykonujących zadania tych gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Okres objęty kontrolą

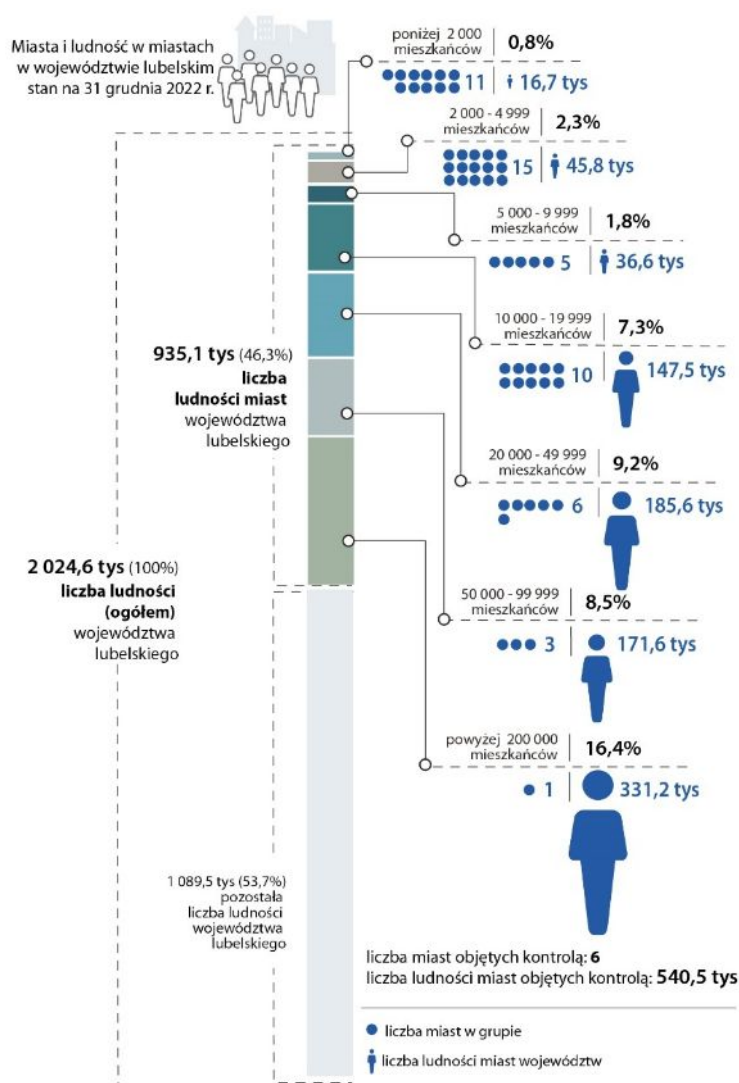
Lata 2021-2024
(do 15 lipca).

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zadania te mają wymiar lokalny, określony granicami i stopniem samorządu, na którym działa dana jednostka i dotyczą jej mieszkańców. Zalicza się do nich, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz zaopatrzenie w energię ciepłą.

Spośród ponad 2 mln osób zamieszkujących województwo lubelskie prawie połowę stanowią mieszkańcy miast, dla których podmioty komunalne (utworzone przez jst w formie spółek prawa handlowego lub zakładów budżetowych) są zwykle jedynym źródłem dostaw wody, energii ciepłej i odbioru ścieków (w przeciwieństwie do terenów wiejskich, gdzie nadal występują również przydomowe studnie, szamba i piece do ogrzewania).

Szczegółowe dane o rozkładzie populacji w województwie ilustruje infografika nr 1.

Infografika nr 1



Uwaga: w województwie lubelskim w okresie objętym kontrolą nie było miast o liczbie mieszkańców w przedziale 100 000 – 199 999.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS – stan na 31 grudnia 2022 r.

Ustawa o ochronie osób i mienia wskazuje kategorie obiektów, obszarów i urządzeń, które z uwagi na ich znaczenie dla bezpieczeństwa publicznego, powinny być obejmowane obowiązkową ochroną, mimo że nie stanowią infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Należą do nich w szczególności ujęcia wody (stanowiące podstawowy element systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę), wodociągi, oczyszczalnie ścieków i ciepłownie. Systemy te charakteryzują się dużą wrażliwością na incydenty, które poza zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi mogą powodować znaczne straty materialne, jak również prowadzić do niepokoju społecznego.

Bezpośrednia odpowiedzialność za bezpieczeństwo funkcjonowania komunalnych podmiotów zbiorowego zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków oraz dostarczających energię ciepłą spoczywa na osobach kierujących tymi podmiotami, natomiast pośrednio – na podmiotach je tworzących, stosownie do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw tych usług wymaga, poza podejściem obejmującym planowanie i inwestycje w infrastrukturę, również bieżące zabezpieczenie i przygotowanie do reagowania na sytuacje kryzysowe.

Z uwagi na położenie województwa lubelskiego, aktualną sytuację za wschodnią granicą Polski oraz obowiązywanie przez większą część okresu objętego kontrolą (od 28 lutego 2022 r.) drugiego stopnia alarmowego (BRAVO), ochrona infrastruktury służącej zbiorowemu zaopatrzeniu w wodę, energię ciepłą i usuwanie ścieków komunalnych powinna uwzględniać ryzyka incydentów, również inspirowanych z zewnątrz.

Z racji znaczenia wody dla bezpieczeństwa publicznego szczegółową kontrolą w tym zakresie objęto przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zapewniające ciągłość dostaw oraz jednostki samorządu terytorialnego przedsiębiorstwa te tworzące.

Głównym celem kontroli była ocena, czy zakładom, obiektom, i urządzeniom mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim zapewniono prawidłową i rzetelną ochronę przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem.

Zgodnie z założeniami wartością dodaną kontroli było wskazanie słabych stron obowiązujących w tym zakresie rozwiązań organizacyjnych i prawnych oraz zarekomendowanie działań, w tym prawnych, służących poprawie tej sytuacji.

Uwzględniając sytuację geopolityczną Polski, jak też niejawną lub chronioną na podstawie przepisów szczególnych charakter części uzyskanych w toku kontroli informacji prezentowane w niniejszym dokumencie wyniki kontroli zostały poddane agregacji w taki sposób, by nie mogły być wykorzystane jako wskazanie potencjalnych celów do wprowadzenia zakłóceń w dostawie wody, energii cieplnej (ciepła) i odbiorze ścieków.

2. OCENA OGÓLNA

Ochrona zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla funkcjonowania miast nie była wystarczająca w kontekście zagrożenia nieuprawnioną ingerencją.

Działania kontrolowanych jednostek dotyczące zapewnienia ochrony obiektów służących dostawom wody, ciepła i usuwania ścieków komunalnych przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem były niewystarczające w kontekście zagrożenia nieuprawnioną ingerencją.

Nie wszystkim skontrolowanym zakładom, obiektom i urządzeniom o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania jst zapewniono skuteczną ochronę przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem w wyniku nieuprawnionej ingerencji. Tylko w trzech z sześciu skontrolowanych przedsiębiorstw (spółek komunalnych) formy ochrony mienia były wystarczające do skutecznego zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu oraz przeciwdziałania wstępowi osób nieuprawnionych na chroniony teren, a zastosowane urządzenia i systemy alarmowe były zgodne z ustanowionymi planami ochrony.

Działania pozostałych skontrolowanych spółek komunalnych zarządzających infrastrukturą o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej i tworzących je podmiotów (gmin o statusie miast) na rzecz bezpieczeństwa nie uwzględniały ryzyk ingerencji w tę infrastrukturę, mimo dysponowania informacjami o możliwych zagrożeniach, w tym atakiem hybrydowym, i obowiązywania od wiosny 2022 r. stopnia alarmowego BRAVO.

Zarówno wojewoda, jak i skontrolowane jst posiadały plany zarządzania kryzysowego, jednak przedstawiona w nich charakterystyka i ocena zagrożeń nie uwzględniała nowych ryzyk wynikających z sytuacji za wschodnią granicą kraju.

Trzy z objętych kontrolą przedsiębiorstw (w tym dwa, których obiekty zostały umieszczone w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie), posiadały plany działania na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urządzeń istotnych dla funkcjonowania jst i były przygotowane organizacyjnie oraz technicznie do zaspokajania potrzeb mieszkańców w sytuacji kryzysowej. W pozostałych jednostkach stwierdzono uchybienia, jak np. niedostateczne przygotowanie do dystrybucji wody pitnej w przypadku wystąpienia incydentu.

Wynikające z ustawy o ochronie osób i mienia działania wojewody sprowadzały się do prowadzenia ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń, podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na obszarze województwa lubelskiego, tj. do realizacji art. 5 ust. 5 tej ustawy. W badanym okresie zarówno jst, jak i przedsiębiorstwa komunalne nie występowały do wojewody o umieszczenie ujęć wody, wodociągów, ciepłowni i oczyszczalni ścieków w ewidencji. Również wojewoda – wobec braku rzetelnych danych o podmiotach, które z racji ich znaczenia dla funkcjonowania aglomeracji miejskich powinny być objęte obowiązkową ochroną – nie wszczynał z urzędu postępowań w tym zakresie. Zdaniem NIK aktualizowane na bieżąco adekwatne informacje są niezbędne nie tylko do właściwej realizacji ustawy o ochronie osób i mienia, ale również – w konsekwencji – do skutecznego zarządzania kryzysowego na poziomie województwa, szczególnie w obecnej, skomplikowanej sytuacji geopolitycznej.

NIK zauważyła, że na niewystarczające działania w zakresie zabezpieczenia zakładów, obiektów i urządzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej przed nieuprawnioną ingerencją miała wpływ m.in. niejednoznaczność obowiązującej ustawy o ochronie osób i mienia

oraz jej niespójność z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz z ustawą o wojewodzie.

Przed wszystkim w ustawie o ochronie osób i mienia nie zdefiniowano pojęcia „aglomeracja miejska”, nie wskazano również kryteriów oceny czy dany zakład, obiekt lub urządzenie ma „istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej”. Na przedsiębiorstwa, jak i ich podmioty tworzące (jst), nie został również nałożony obowiązek przekazywania wojewodzie informacji o takich zakładach, obiektach czy urządzeniach. W powiązaniu ze wskazaną w art. 5 ust. 6 tej ustawy fakultatywnością umieszczania przez wojewodę, w drodze decyzji, w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, infrastruktury innych podmiotów, niż wymienione w art. 5 ust. 3, skutkowało to brakiem decyzji w tym zakresie.

Ustalenia kontroli wykazały, że zakłady, obiekty i urządzenia umieszczone w prowadzonej przez wojewodę lubelskiego ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, miały zapewnioną ochronę przed nieuprawnioną ingerencją. Natomiast w przedsiębiorstwach, gdzie nie ustanowiono takiego formalnego wymogu ochrony w większości przypadków (75 %) wdrożone rozwiązania w zakresie ochrony były niewystarczające w kontekście ryzyk wynikających z obecnej sytuacji geopolitycznej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Połowa
ze skontrolowanych
spółek nie zapewniła
wystarczającej ochrony
przed bezprawną
ingerencją.**

Tylko w trzech spośród sześciu skontrolowanych przedsiębiorstw, z których usług korzystało łącznie około 400 tys. mieszkańców, zakładom, obiektom i urządzeniom o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania jst zapewniono skuteczną ochronę przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem w wyniku nieuprawnionej ingerencji. Poziom zastosowanych form i środków ochrony był wystarczający do zabezpieczenia przed dostępem osób nieuprawnionych i innymi formami nieuprawnionej ingerencji. W tych przypadkach zastosowane zabezpieczenia były zgodne z posiadanymi przez te podmioty planami ochrony.

Stopień zabezpieczenia w pozostałych przedsiębiorstwach był zróżnicowany w zależności od subiektywnej oceny potrzeb władarzy miast i samych spółek. W przypadkach, w których z uwagi na nieumieszczenie podmiotów w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia, nie zaistniał formalny obowiązek sporządzenia planu ochrony, działania władz miast i podległych spółek miały zróżnicowany charakter. Np. spółka w najmniejszym z objętych kontrolą miast posiadała zabezpieczenia przed nieuprawnioną ingerencją w zakład, obiekty i urządzenia na poziomie wystarczającym do zabezpieczenia przed dostępem osób nieuprawnionych i innymi formami nieuprawnionej ingerencji.

W pozostałych trzech spółkach ustanowione zabezpieczenia nie odpowiadały zwiększonemu i przewidywalnemu poziomowi zagrożenia o charakterze terrorystycznym (drugi stopień alarmowy BRAVO). [str. 18–19, 21]

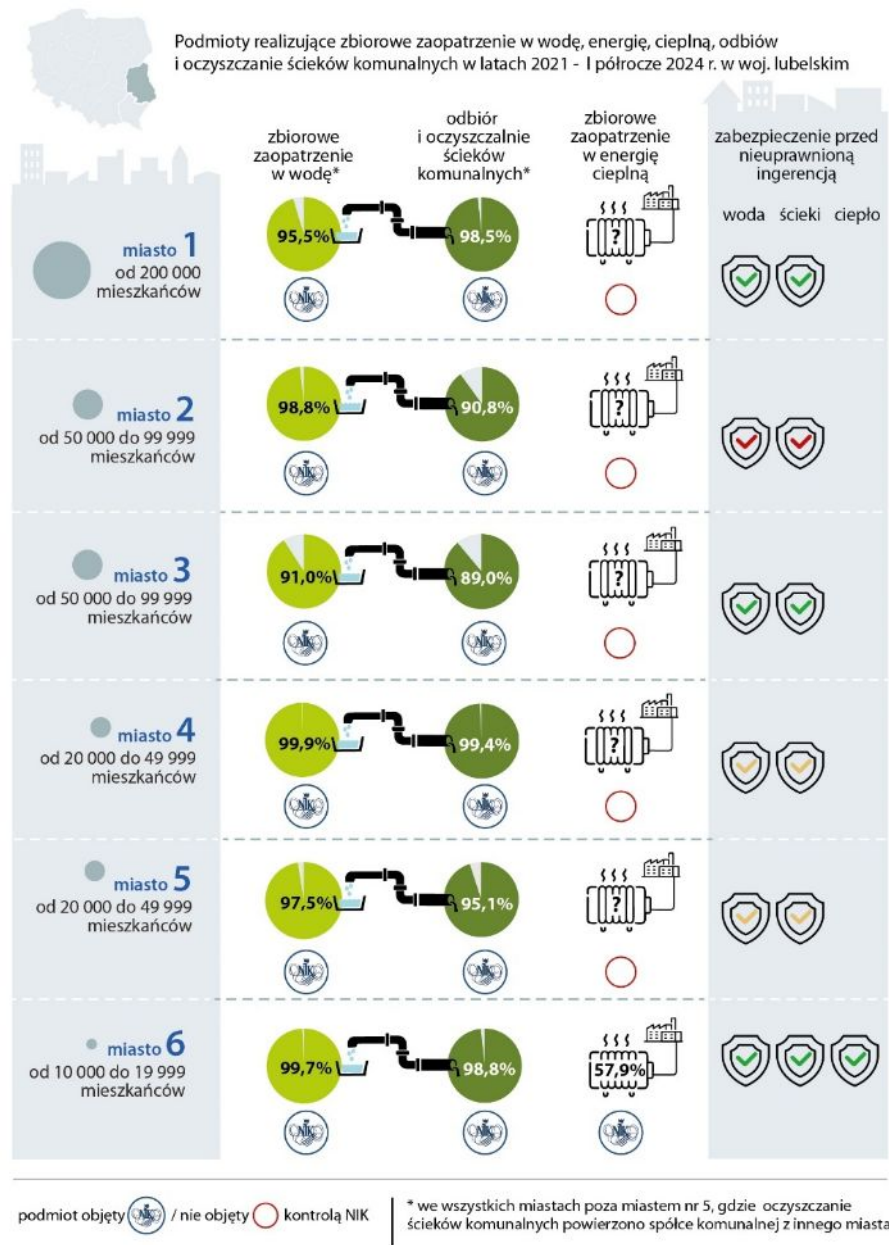
**Znaczącemu odsetkowi
ludności objętych
kontrolą miast nie
zapewniono
adekwatnego do
zagrożeń poziomu
zabezpieczenia dostaw
wody, ciepła i odbioru
ścieków.**

Infografika nr 2 ilustruje dokonaną w wyniku oględzin ocenę zabezpieczenia skontrolowanych spółek przed możliwą nieuprawnioną ingerencją z zewnątrz w zakłady, obiekty lub urządzenia o istotnym znaczeniu dla mieszkańców skontrolowanych miast.

W ostatniej kolumnie infografiki kolorem zielonym oznaczone zostały pozytywne oceny ustanowionych zabezpieczeń, a kolorem żółtym i czerwonym – systemy wymagające odpowiednio mniejszego lub większego wzmocnienia.

Na uwagę zasługują zilustrowane w infografice różnice w podejściu spółek do kwestii zabezpieczeń. Np. spółki wskazane w poniżej grafice w wierszach drugim i trzecim świadczyły usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odbiór ścieków o zbliżonej liczbie mieszkańców, jednak tylko w spółce, dla której wojewoda wydał decyzję o obowiązkowej ochronie (a podlegające tej ochronie zakłady, obiekty i urządzenia były umieszczone w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie), poziom zabezpieczeń zastosowanych do ochrony zapewniał zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych i innymi formami nieuprawnionej ingerencji, co stwierdzono w trakcie oględzin przeprowadzonych z udziałem specjalisty ds. bezpieczeństwa. [str. 20–21, 27–28]

Infografika nr 2.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Połowa z objętych kontrolą spółek była przygotowana organizacyjnie i technicznie do zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców w wodę w sytuacji kryzysowej.

Trzy z sześciu spółek objętych kontrolą – w tym dwie, które były ujęte w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie oraz jedna (należąca do najmniejszego z objętych kontrolą jst), która nie była wprawdzie umieszczona w ww. ewidencji, ale posiadała plan ochrony – były przygotowane do działań w przypadku wystąpienia zakłóceń ich funkcjonowania w wyniku nieuprawnionej ingerencji. Posiadały opracowane plany działania na tego rodzaju okoliczność oraz potrzebny sprzęt, w tym agregaty prądotwórcze na wypadek zakłóceń w dostawach energii elektrycznej.

W pozostałych spółkach, z uwagi na niedokonywanie rzetelnego rozeznania potrzeb, w zakresie dostaw nadającej się do spożycia wody w wypadku incydentu, środki techniczne będące w dyspozycji tych spółek mogą okazać się niewystarczające dla zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców.

[str. 27–28]

Tylko dwa z sześciu skontrolowanych urzędów miast posiadały informacje o rozmiarach potrzeb mieszkańców w zakresie dostaw wody w sytuacji kryzysowej.

Spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast, w dwóch (w tym w jednym, do którego należąca spółka została objęta obowiązkową ochroną) opracowano procedury zaopatrzenia w wodę na wypadek zaistnienia incydentu. W pozostałych urzędach nie szacowano potrzeb w zakresie dostaw wody w sytuacjach kryzysowych uznając, że zadania w tym zakresie realizuje spółka odpowiedzialna za zbiorowe zaopatrywanie mieszkańców w wodę.

Zdaniem NIK powyższe podejście kontrolowanych nie było prawidłowe, ponieważ powierzenie spółce wykonywania zadań gminnych, do których należą m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), nie wyłącza obowiązku organu wykonawczego miasta (tj. prezydenta miasta lub burmistrza) w zakresie zapewnienia zaopatrzenia miasta w wodę, w szczególności w sytuacjach kryzysowych. Obowiązek ten wymaga zatem pozyskania wiedzy odnośnie rozmiaru potrzeb w zakresie zaopatrzenia w wodę w zaistniałej sytuacji. [str. 22–24]

Spółki, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, które figurowały w ewidencji wojewody posiadały wymagane ustawą plany ochrony.

W prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie były umieszczone obiekty tylko trzech podmiotów zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą i usuwanie ścieków komunalnych.

Obiekty te zostały wpisane do ewidencji w 2000 r. i w 2002 r., tj. krótko po wejściu w życie ustawy o ochronie osób i mienia.

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzone w dwóch z ww. podmiotów wykazały, że przedsiębiorstwa posiadały plany ochrony, stosownie do wymogów art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia.

W oparciu o informacje uzyskane od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie stwierdzono, że żaden inny podmiot komunalny w województwie lubelskim, działający w obszarze zbiorowych dostaw wody, energii ciepłej lub usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych nie posiadał planu ochrony, wymaganego dla zakładów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie na podstawie decyzji wojewody. [str. 18, 25]

Miasta nie wnioskowały do wojewody o objęcie obowiązkową ochroną komunalnych ujęć wody, wodociągów, ciepłowni lub oczyszczalni ścieków.

W okresie objętym kontrolą żadna ze skontrolowanych jednostek jst nie ubiegała się o umieszczenie w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie komunalnych zakładów, obiektów i urządzeń spółek miejskich, utworzonych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb w zakresie dostaw wody, energii ciepłej oraz usuwania ścieków komunalnych, mimo ich istotnego znaczenia dla mieszkańców tych miast oraz tego, że ich zniszczenie lub uszkodzenie w wyniku incydentu może skutkować zagrożeniem dla życia i zdrowia mieszkańców oraz dla środowiska. Według stanu na koniec okresu objętego kontrolą w ewidencji wojewody na 11 tego rodzaju przedsiębiorstw znajdowały się trzy.

Wyjaśniając przyczyny niepodejmowania inicjatywy w tym zakresie organy zarządzające kontrolowanych jst wskazywały na okoliczności, takie jak: brak jednoznacznych przepisów wskazujących obowiązek i formę zgłoszenia obiektów do prowadzonej przez wojewodę ewidencji (dwa przypadki), brak wiedzy co do tego, czy zakłady, obiekty lub urządzenia już nie są ujęte w tej ewidencji (jeden przypadek), zastosowane z własnej inicjatywy zabezpieczenia (dwa przypadki), czy też niewystąpienie sytuacji wpływającej na bezpieczeństwo infrastruktury ważnej dla funkcjonowania miasta (jeden przypadek). [str. 18, 22]

Stosownie do wymogów ustawy o ochronie osób i mienia wojewoda prowadził ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.

Wojewoda prowadził ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa lubelskiego, na zasadach określonych w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia.

Ewidencji tej wojewoda zapewnił poufny charakter. W tym celu nadano jej klauzulę dokumentu niejawnego „zastrzeżonego” oraz zagwarantowano prawidłową ochronę przed nieuprawnionym dostępem.

W ww. ewidencji w okresie objętym kontrolą nie został dokonany żaden wpis, dotyczący umieszczenia, usunięcia lub aktualizacji zakładu, obiektu lub urządzenia, spełniającego kryteria określone w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, w szczególności ujęcia wody, wodociągu, ciepłowni czy oczyszczalni ścieków. Wojewoda w tym czasie nie wszczynał z urzędu żadnych postępowań i nie wydawał decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących obowiązkowej ochrony tego rodzaju infrastruktury. Do wojewody nie wpłynął w tej sprawie również żaden wniosek działających w powyższym zakresie przedsiębiorców lub ich podmiotów tworzących (gmin). Na brak inicjatyw w tym zakresie mogły mieć wpływ nieprecyzyjne i niejasne przepisy normujące kwestie obowiązkowej ochrony obszarów, obiektów i urządzeń niestanowiących infrastruktury krytycznej w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

[str. 17–19]

Nieprecyzyjne i niejasne przepisy dotyczące obowiązkowej ochrony zakładów, obiektów i urządzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich.

Zgodnie z ustawą o ochronie osób i mienia (art. 5 ust. 1) obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. Do wskazanych obszarów, obiektów i urządzeń ustawa zalicza m.in. zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a).

Obszary, obiekty i urządzenia spełniające ww. kryteria, w myśl art. 5 ust. 5 powinny być ujęte w ewidencji prowadzonej w tym zakresie przez wojewodę. Umieszczenie obszaru, obiektu lub urządzenia w tej ewidencji nakłada na zarządzających tą infrastrukturą kolejne czynności związane z ochroną tych obiektów, takie jak obowiązek ochrony przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne, zgodnie z planem ochrony uzgodnionym z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji, stosownie do wymogów art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia.

Umieszczenie w ewidencji określonego obszaru, obiektu lub urządzenia powinno następować w drodze decyzji administracyjnej (art. 5 ust. 3 i 6). W przypadku zakładów, obiektów i urządzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ww. ustawy, jednak przepisy nie tylko nie nakładają na wojewodę obowiązku inicjowania postępowań w celu wydania przedmiotowej decyzji, ale wskazują wyraźnie na fakultatywność wydania decyzji w tym przedmiocie (art. 5 ust. 6 stanowi, że wojewoda „może umieścić” w ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, obszar, obiekt lub urządzenie innych podmiotów niż określone w art. 5 ust. 3). Brak również regulacji określających, kto powinien dokonywać oceny *istotności* infrastruktury dla *funkcjonowania aglomeracji miejskiej*, jakimi kryteriami powinien się kierować w tym zakresie oraz co to jest *aglomeracja miejska* w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia.

Jak wynika z kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, a także z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z urzędów wojewódzkich nieobjętych kontrolą, podobnie jak w przypadku województwa lubelskiego również w niekontrolowanych siedmiu województwach (w tym dwóch graniczących z Rosją i Białorusią) wojewodowie nie wydawali w okresie objętym kontrolą decyzji skutkujących umieszczeniem w prowadzonych ewidencjach obszarów, obiektów i urządzeń podlegających

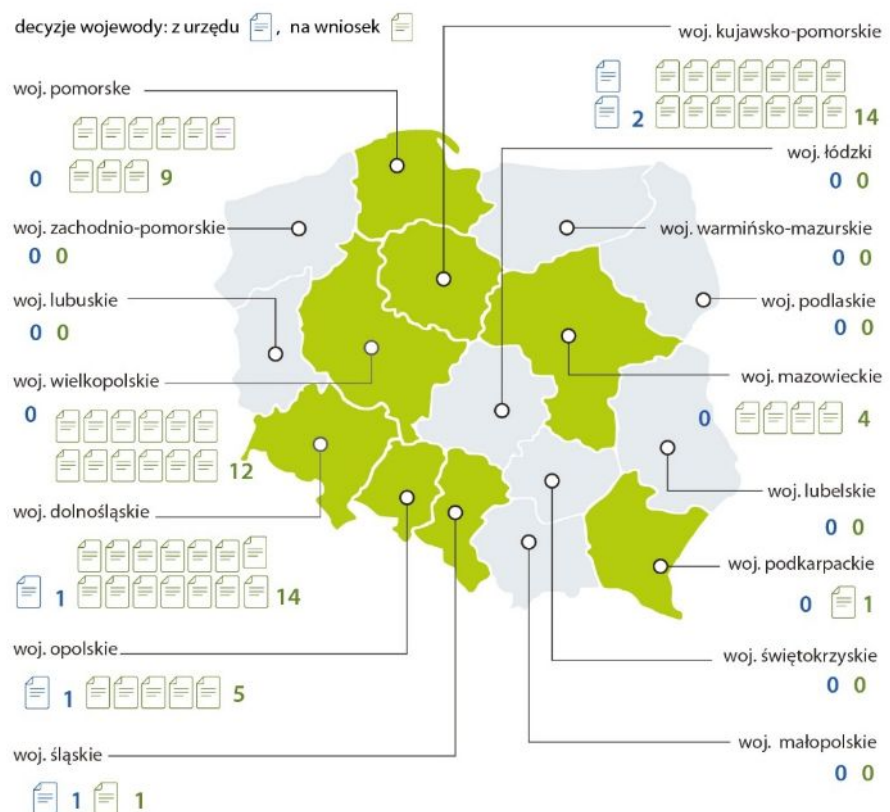
obowiązkowej ochronie ważnych dla funkcjonowania aglomeracji miejskich ujęć wody, wodociągów, ciepłowni i oczyszczalni ścieków. W pozostałych niekontrolowanych ośmiu województwach, w pięciu przypadkach wojewodowie wydali decyzje z urzędu (np. umieszczenie w ewidencji nowo powstałego obiektu lub zmiana danych wpisanego wcześniej obiektu), a w 60 przypadkach postępowania były prowadzone na wniosek stron i dotyczyły głównie aktualizacji danych już figurujących w ewidencji. [str. 25–26]

Dane w tym zakresie ilustruje infografika nr 3.

Infografika nr 3



Decyzje wojewodów wydane w latach 2021 - 2024 (do sierpnia) skutkujące umieszczeniem, aktualizacją danych lub wykreśleniem zakładu/obszaru/obiektu/urządzenia z ewidencji obiektów, które podlegają obowiązkowej ochronie.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oraz informacji uzyskanych z jednostek niekontrolowanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

4. WNIOSKI

**Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji**

W związku z wynikami kontroli oraz uwzględniając uzyskane w jej toku informacje również z jednostek niekontrolowanych Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dokonanie kompleksowej oceny obowiązującej ustawy o ochronie osób i mienia, w tym w zakresie spójności jej przepisów z później wprowadzanymi obowiązującymi regulacjami (m.in. ustawą o zarządzaniu kryzysowym, ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie) oraz wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą zmian w obowiązujących przepisach w zakresie niezbędnym do usunięcia zidentyfikowanych niespójności, nieprecyzyjnych unormowań, w szczególności uwzględniających:
 - zdefiniowanie pojęcia „aglomeracja miejska” lub rezygnację z niego w treści ustaw, przy jednoczesnym rozszerzeniu obowiązku ujmowania w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urzędów podlegających obowiązkowej ochronie na wszystkie jst szczebla podstawowego;
 - aktualizację przykładowego katalogu infrastruktury objętej obowiązkiem uwzględniania w ewidencji wojewody i obejmowania obowiązkową ochroną;
 - określenie zasad i kryteriów uznawania zakładów, obiektów i urzędów wskazanych w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a za „istotne” dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska ;
 - wprowadzenie obowiązku przekazywania wojewodzie przez jst szczebla podstawowego aktualnych informacji o znajdujących się na terenie tych jst zakładach, obiektach i urzędzeniach, które będą spełniać ww. kryteria „istotności” oraz odpowiednie zobowiązanie wojewodów do prowadzenia (i dokumentowania) regularnych przeglądów tej infrastruktury pod kątem aktualizacji ewidencji;
 - jednoznaczne określenie obowiązku wszczynania przez wojewodę z urzędu postępowań administracyjnych o umieszczenie w ewidencji obszarów, obiektów i urzędów podlegających obowiązkowej ochronie infrastruktury spełniającej powyższe kryteria.
2. Zobowiązanie wojewodów do aktualizacji ewidencji na podstawie wyników własnych, cyklicznych analiz i stałego, bieżącego monitoringu zagrożeń realizowanego w ramach kompetencji wynikających z ustaw o wojewodzie oraz o zarządzaniu kryzysowym.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. DZIAŁANIA NA RZECZ OCHRONY ZAKŁADÓW, OBIEKTÓW I URZĄDZEŃ WAŻNYCH DLA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W AGLOMERACJACH MIEJSKICH

Wojewoda lubelski zapewnił prawidłową realizację zadania polegającego na prowadzeniu ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.	Zadania wojewody w zakresie dotyczącym ochrony ważnych dla bezpieczeństwa publicznego zakładów, obiektów i urządzeń takich jak ujęcia wody, wodociągi, oczyszczalnie ścieków i ciepłownie, o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, określał art. 5 ustawy o ochronie osób i mienia. W szczególności wojewoda obowiązany jest prowadzić ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa.
	W okresie objętym kontrolą Lubelski Urząd Wojewódzki był przygotowany organizacyjnie oraz kadrowo do realizacji zadań nałożonych ustawą o ochronie osób i mienia, o których mowa w art. 5. Zadania te były wykonywane bezpośrednio przez wydział Urzędu odpowiadający za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe, gdzie zostały one przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym i pracownikom, zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi oraz zakresami czynności.
	W zakresie bezpieczeństwa ww. wydział był odpowiedzialny m.in. za wykonywanie zadań z zakresu ochrony osób i mienia oraz sporządzanie i aktualizowanie raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, a w zakresie zarządzania kryzysowego – z a analizowanie i dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa województwa; monitorowanie, analizowanie i prognozowanie zagrożeń na obszarze województwa; przygotowywanie, opracowywanie i aktualizację wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; przygotowywanie w oparciu o analizę zagrożeń, zaleceń wojewody lubelskiego.
Ewidencja obszarów, obiektów i urządzeń, podlegających obowiązkowej ochronie była prowadzona z zachowaniem przepisów art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia.	Stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia wojewoda prowadził ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.
	Wpisy dokonane w ww. ewidencji w latach 2021-2024 (wg stanu na koniec lutego 2024 r.), polegające na wprowadzeniu lub wykreśleniu obiektu z ewidencji były wprowadzane bezzwłocznie, na podstawie decyzji wojewody, wydanych na uzasadnione w tym zakresie wnioski właścicieli lub zarządzających tymi obiektami. W okresie objętym kontrolą żadna z tych spraw nie dotyczyła umieszczenia lub usunięcia z ewidencji zakładów, obiektów lub urządzeń takich jak komunalne ujęcia wody, wodociągi, ciepłownie czy oczyszczalnie ścieków (dokonane wpisy odnosiły się do innych obiektów, ważnych dla obronności państwa, ochrony interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego oraz innych ważnych interesów państwa).
	Postępowania administracyjne skutkujące wydaniem stosownych decyzji były przeprowadzone z zachowaniem wymogów określonych w k.p.a.
	Wojewoda zapewnił poufny charakter ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń, podlegających obowiązkowej ochronie poprzez nadanie jej kategorii dokumentu niejawnego o klauzuli „zastrzeżone” i objęcie go stosowną dla tego rodzaju dokumentów ochroną przed nieuprawnionym dostępem.

Od 2002r. w ewidencji wojewody nie zostało umieszczone żadne komunalne ujęcie wody, wodociąg, ciepłownia, oczyszczalnia ścieków.

Analiza aktualnych na dzień kontroli (29 lutego 2024 r.) wpisów w ewidencji wojewody wykazała, że ujęto w niej trzy podmioty utworzone przez gminy w celu prowadzenia gospodarki komunalnej i ich obiekty, należące do kategorii wskazanej w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, w szczególności jak: ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków.

Ww. spółki zostały umieszczone w ewidencji ponad 22 lata temu, odpowiednio w 2000 r. i w 2002 r., tj. krótko po wejściu w życie ustawy o ochronie osób i mienia.

Podmioty wpisane do ewidencji podlegających obowiązkowej ochronie posiadały wymagane ustawą plany ochrony.

Na podstawie próby podmiotów umieszczonych w prowadzonej przez wojewodę ewidencji i informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lublinie stwierdzono, że posiadają one uzgodnione plany ochrony, stosownie do art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia. Wymóg posiadania planów ochrony był spełniony również w przypadku zaewidencjonowanych trzech spółek komunalnych działających w obszarze usług wodociągowo-kanalizacyjnych i ciepłowniczych.

Wojewoda na bieżąco przekazywał informacje o zmianach w ewidencji komendantowi wojewódzkiemu Policji oraz dyrektorowi delegatury ABW.

W przypadkach dokonania zmian w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie np. w związku z dokonaniem nowego wpisu, aktualizacji wpisu lub wykreślenia, o zmianach tych na bieżąco informowany był komendant wojewódzki Policji, a także dyrektor delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), z którymi kierownicy jednostek bezpośrednio zarządzających umieszczonymi w ewidencji obiektami obowiązani są uzgadniać plany ochrony tych obiektów.

Wojewoda nie otrzymywał sygnałów od służb o zagrożeniach.

W okresie objętym kontrolą zarówno Policja, jak też ABW lub inne służby nie przekazywały do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego informacji o stwierdzonych zagrożeniach dla funkcjonowania ważnych dla bezpieczeństwa publicznego zakładów, obiektów i urządzeń.

Wojewoda nie dysponował rzetelnymi danymi o stanie bezpieczeństwa infrastruktury o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie.

W LUW nie gromadzono informacji o znajdujących się na terenie województwa zakładach, obiektach i urządzeniach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska, w szczególności o ujęciach wody, wodociągach, ciepłowniach i oczyszczalniach ścieków. Tym samym nie miał też wiedzy o stopniu zabezpieczenia tego rodzaju infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa publicznego.

W okresie objętym kontrolą ani jst, ani zarządzający tą infrastrukturą, nie przekazywali wojewodzie informacji w tym zakresie. Wojewoda też nie podejmował działań w celu pozyskania tych informacji. Dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd Wojewódzki wystąpił do starostów oraz do prezydentów miast o przekazanie aktualnych danych o podmiotach realizujących zadania z wykorzystaniem infrastruktury newralgicznej dla bezpieczeństwa państwa, w tym ujęć wody i wodociągów, a w wykonaniu uwag i wniosków pokontrolnych Wojewoda poinformował o planowanym zwróceniu się do jst o zaktualizowanie przez nie danych o podmiotach realizujących zbiorowe zaopatrzenie w wodę, energię ciepłą i oczyszczanie ścieków oraz rozważenie objęcia ich obowiązkową ochroną.

Na poziomie województwa nie dostrzegano zagrożeń celowego niszczenia lub uszkodzania infrastruktury służącej zaspokajaniu zbiorowych potrzeb w zakresie dostaw wody, ciepła i odbioru ścieków komunalnych.

W obowiązującym w okresie objętym kontrolą Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego nie zidentyfikowano zagrożeń wynikających z potencjalnego ryzyka zakłócenia jej funkcjonowania w wyniku uszkodzenia lub zniszczenia wskutek nieuprawnionej ingerencji. W sporządzonej charakterystyce zagrożeń na terenie województwa lubelskiego i ocenie ryzyk ich wystąpienia zidentyfikowano 17 rodzajów zagrożeń (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). Za zagrożenie obarczone najwyższym ryzykiem uznano powódź oraz silny wiatr, natomiast ryzyko wystąpienia pozostałych zagrożeń oceniono jako średnie lub

małe. Nie zostały natomiast zidentyfikowane zagrożenia w zakresie możliwych incydentów mogących powodować istotne zakłócenia w obszarze 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.

Tylko w dwóch miastach województwa lubelskiego spółki komunalne świadczące usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą i odbiór ścieków zostały umieszczone w ewidencji prowadzonej przez wojewodę.

W liczącym nieco ponad 2 mln mieszkańców województwie lubelskim prawie 935 100, tj. 46,3 % stanowią mieszkańcy miast, z czego:

- 16,4 % mieszka w mieście o liczbie ludności wyższej niż 200 000, w którym obiekty miejskiego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego były umieszczone w ewidencji wojewody,
- 8,5 % – łącznie w trzech miast o liczbie ludności w przedziale między 50 000 a 99 999 mieszkańców, z czego w jednym z tych miast w ww. ewidencji znajdowały się obiekty dwóch spółek komunalnych świadczących usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą i odbiór ścieków.
- 9,2 % zamieszkuje łącznie sześć miast liczących od 20 000 do 49 999 mieszkańców,
- 7,3 % stanowi ludność dziesięciu miast o liczbie mieszkańców mieszczących się w przedziale od 10 000 do 19 999,
- 1,8 % mieszka w łącznie w pięciu miastach o liczbie ludności od 5000 do 9999,
- 2,3 % zamieszkuje 15 miast z przedziału od 2000 do 4999 ludności,
- 0,8 % to mieszkańcy 11 najmniejszych miast – o liczbie ludności nieprzekraczającej 2000.

Sieci i urządzenia elektroenergetyczne.

Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej w odniesieniu do znajdujących się na terenie województwa sieci i urządzeń elektroenergetycznych były realizowane prawidłowe i rzetelne. W Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego określono 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. Szczegółowe zasady postępowania i podział zadań między poszczególnymi uczestnikami procesu reagowania w przypadku wystąpienia awarii systemów energetycznych określony został w standardowej procedurze operacyjnej.

Dla współdziałania w zakresie wymiany informacji w przypadku wystąpienia awarii energetycznych na terenie województwa wojewoda lubelski w okresie objętym kontrolą zawarł kolejno porozumienia z dostawcą energii elektrycznej określające zasady współpracy i wymiany informacji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, obejmującej w szczególności przypadki takie jak: pozbawienie zasilania odbiorców końcowych wprowadzenie ograniczeń dla odbiorców w wyniku awarii infrastruktury dostawcy lub poważnego zagrożenia zaistnienia takich ograniczeń, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego.

W okresie objętym kontrolą nie organizowano szkoleń na wypadek sytuacji kryzysowej dotyczącej systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą i unieszkodliwiania ścieków komunalnych.

LUW nie organizował w okresie objętym kontrolą szkoleń dla administracji samorządowej z zakresu zarządzania kryzysowego, m.in. ze względu na pandemię Sars-CoV-2 oraz 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.

Natomiast w ramach współpracy z dostawcami energii elektrycznej w 2023 r. wojewoda zorganizował 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 Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, przedstawiciele operatorów

Infrastruktury Krytycznej znajdującej się na terenie województwa lubelskiego, starostów, prezydentów miast, kierowników służb, inspekcji i straży oraz lubelskiego środowiska naukowego. Pracownicy LUW uczestniczyli też w ćwiczeniach reagowania kryzysowego, obejmujących przeciwdziałanie w przypadku realnego zagrożenia infrastruktury energetycznej. Ćwiczenia podzielone były na ćwiczenia sztabowe, dotyczące reagowania w przypadku uszkodzenia istotnych obiektów infrastruktury energetycznej w województwie lubelskim i ćwiczenia praktyczne, polegające na zabezpieczeniu i opanowaniu zajętej przez terrorystów stacji transformatorowej.

W 2023 r. LUW uczestniczył też w działaniach związanych z zaplanowaniem i przeprowadzeniem testów warunków skrajnych (tzw. *stress testy*) w sektorze energii wraz z towarzyszącą im infrastrukturą cyfrową¹.

Do zadań kontrolowanych miast, w ramach obowiązkowych zadań własnych (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym) należały m.in. sprawy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, w energię ciepłą, oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Zadania te miasta wykonywały w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a do ich realizacji mogły tworzyć jednostki organizacyjne w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego (art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej).

Wszystkie kontrolowane miasta zapewniły zbiorowe zaopatrzenie mieszkańców w wodę, energię ciepłą i usuwanie ścieków komunalnych.

W objętych kontrolą miastach sprawy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą oraz usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych były powierzone do wykonywania łącznie 11 spółkom komunalnym.

Na potrzeby niniejszej informacji o wynikach kontroli miastom tym zostały przypisane numery:

- ❖ **nr 1** – Miastu o liczbie mieszkańców wynoszącej ponad 200 000;
- ❖ **nr 2 i nr 3** – Miastom o liczbie mieszkańców mieszczącej się w przedziale od 50 000 do 99 999,
- ❖ **nr 4 i nr 5** – Miastom o podobnej liczbie mieszkańców, mieszczącej się w przedziale od 20 000 do 49 999,
- ❖ **nr 6** – najmniejszemu z objętych kontrolą Miast, o liczbie mieszkańców mieszczącej się w przedziale od 10 000 do 19 999, w którym jedna spółka miejska odpowiada za dostawy wody, energii ciepłej i usuwanie ścieków komunalnych.

Z systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odbiór ścieków w skontrolowanych miastach korzystało łącznie ok. 500 tys. mieszkańców, tj. prawie ¼ ludności województwa.

W największym ze skontrolowanych Miast (**nr 1**) zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz odbiór i oczyszczanie ścieków komunalnych realizowała jedna spółka, z której usług korzystało odpowiednio: 95,5 % i 98,5 % mieszkańców. Spółka ta została objęta niniejszą kontrolą NIK. Za dostawy energii ciepłej dla ok. 75 % mieszkańców Miasta odpowiadała inna komunalna spółka – nieobjęta kontrolą NIK.

W przypadku kolejnych dwóch Miast o zbliżonej liczbie mieszkańców (**nr 2 i nr 3**) i porównywalnych warunkach geopolitycznych, podobny był też udział mieszkańców korzystających ze zbiorowego zaopatrzenia w wodę, w ciepło oraz usuwanie ścieków i wynosił odpowiednio ok. 98,8 %, 90,8 % i 93,5 %. W obydwu Miastach zadania w tym zakresie wykonywały po dwie spółki miejskie. Kontrola NIK objęła po jednej z tych spółek w każdym z Miast.

W grupie miast o liczbie mieszkańców w przedziale od 20 000 do 49 999 (Miasta **nr 4 i nr 5**), za dostawy wody i usuwanie ścieków odpowiadały miejskie spółki wodociągowo-kanalizacyjne, a za dostawy energii ciepłej – działające w formie spółek komunalnych przedsiębiorstwa energetyki ciepłej.

W przypadku zaopatrzenia w wodę i odbiór ścieków z usług tych podmiotów korzystało ponad 90 % mieszkańców Miast. Mniejszy był natomiast – na

¹ Zadanie to wynikało z zaleceń Rady Unii Europejskiej z 8 grudnia 2022 r. w sprawie ogólnounijnego skoordynowanego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej (Dz. Urz. UE poz. 2023/C 20/01).

poziomie 80 % – udział korzystających z dostaw energii cieplnej. Bezpośrednimi badaniami kontrolnymi NIK objęta w każdym z sześciu skontrolowanych miast po jednej spółce działającej w branży wodociągowo-kanalizacyjnej.

W najmniejszym z objętych kontrolą Miast (**nr 6**) zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie dostaw wody, usuwania ścieków komunalnych i dostaw energii cieplnej Miasto powierzyło jednej spółce. Z jej usług korzystało: w zakresie usług wodociągowo-kanalizacyjnych ponad 98 % mieszkańców, a z dostaw ciepła – ok. 57,9 %. Spółka ta została objęta kontrolą NIK.

W kontrolowanych miastach zakłady, obiekty i urządzenia służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, takie jak ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków tylko w trzech przypadkach były objęte obowiązkową ochroną, wymaganą przepisami ustawy o ochronie osób i mienia.

W przypadku pozostałych spółek obowiązkowa ochrona ich zakładów, obiektów lub urządzeń, wymagana przepisami art. 5 i art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia nie była ustanowiona, mimo, że ich istotność z punktu widzenia bezpieczeństwa mieszkańców miast i zagrożeń dla ich życia i zdrowia oraz dla środowiska w sytuacji uszkodzenia lub zniszczenia tej infrastruktury niczym się nie różniła.

Władze skontrolowanych miast nie występowały do wojewody o umieszczenie zakładów, obiektów lub urządzeń takich jak ujęcia wody, wodociągi, ciepłownie i oczyszczalnie ścieków, w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.

Zgodnie z art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia dla zakładów, obiektów i urządzeń objętych obowiązkową ochroną istnieje wymóg posiadania planów ochrony uzgodnionych z komendantem wojewódzkim Policji i dyrektorem delegatury ABW.

W udzielonych wyjaśnieniach na temat powodów niepodjęcia działań, które skutkowałyby obowiązkiem zapewnienia ochrony tych obiektów w stopniu uznanym za wystarczający przez właściwe służby, podnoszono m.in. kwestię braku prawnego obowiązku w tym zakresie.

Przykłady

Dyrektor wydziału ds. bezpieczeństwa w Mieście **nr 1** wyjaśnił, że w urzędzie nie posiadano wiedzy czy obszary, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta, w szczególności ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków, będące własnością Miasta i/lub zarządzane przez podmioty, którym powierzono zadania w tym zakresie, zostały ujęte w ewidencji, prowadzonej przez wojewodę lubelskiego, gdyż ani żadna inna komórka lub jednostka organizacyjna miasta nie posiada dostępu do tej ewidencji, nie jest więc również w stanie określić sytuacji zagrażających zakładom, obiektom i urządzeniom mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta.

Zastępca Prezydenta Miasta **nr 2** wyjaśnił, że wobec braku występujących sytuacji, wpływających na bezpieczeństwo infrastruktury ważnej dla funkcjonowania Miasta nie występowało do wojewody o zamieszczenie w ewidencji, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia obszarów, obiektów i urządzeń mających istotne znaczenie dla jego funkcjonowania.

Prezydent Miasta **nr 4** wyjaśnił, że z uwagi na brak jednoznacznych przepisów wskazujących obowiązek i formę zgłoszenia obiektów przez gminy do ewidencji, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia nie występowało do wojewody o zamieszczenie w ww. ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta.

Miasto **nr 5** nie występowało do wojewody lubelskiego o umieszczenie w prowadzonej przez niego ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia, obszarów, obiektów i urządzeń istotnych dla funkcjonowania Miasta. Nie rozważano też zasadności podejmowania działań w tym zakresie.

Tylko trzy z 11 spółek wykonujących zadania zbiorowego zaopatrzenia mieszkańców kontrolowanych miast w wodę, ciepło i usuwanie ścieków były objęte obowiązkową ochroną, o której mowa w art. 5 ustawy o ochronie osób i mienia.

Miasta nie podejmowały działań w celu doprowadzenia do objęcia obowiązkową ochroną pozostałej miejskiej infrastruktury, spełniającej kryteria określone w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia.

Burmistrz Miasta **nr 6** wyjaśnił, że z uwagi na zastosowane już zabezpieczenia, a także brak ustawowego obowiązku ujęcia obiektów w ewidencji wojewody, nie występowało o ich zamieszczenie tym rejestrze.

Miasta były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do działań w przewidzianych sytuacjach kryzysowych.

Skontrolowane miasta posiadały wymagane art. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym plany zarządzania kryzysowego, a także kadry do realizacji przewidzianych w tych planach działań.

W zakresie dotyczącym zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego plany te zawierały opis przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej dotyczącej zagrożenia polegającego na zakłóceniach w systemie energetycznym. W celu usunięcia zagrożeń, poszczególnym fazom zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy) przypisano zadania dla podmiotów wiodących i ustalono procedury reagowania na wypadek awarii systemów energetycznych obejmujących ochronę ludności przed skutkami tych awarii.

Kwestie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw wody, energii cieplnej i systemów kanalizacyjnych w miejskich planach zarządzania kryzysowego były uwzględniane w różnym stopniu, w zależności od oceny prawdopodobieństwa wystąpienia w tym zakresie zdarzenia kryzysowego.

Przykłady

W planach zarządzania kryzysowego Miasta **nr 1** uwzględniono zagrożenia związane z naruszeniem bezpieczeństwa ważnej dla miasta infrastruktury, dotyczące m.in. zakłóceń w systemie wodno-kanalizacyjnym oraz w dostawach energii cieplnej, dokonano charakterystyki tych zagrożeń i ustalono metodologię oceny ryzyka jego wystąpienia. Wskazano główne czynniki powodujące awarie, tj. uszkodzenia mechaniczne, wywołane najczęściej warunkami pogodowymi; awarie sterujących systemów informatycznych; zamierzone lub niezamierzone działanie człowieka.

Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa w przypadku przerw w dostawie wody w planie zarządzania kryzysowego Miasta **nr 2** zostało określone jako *średnie*.

W planach zarządzania kryzysowego Miasta **nr 5** scharakteryzowano zagrożenia m.in. bezpieczeństwa energetycznego oraz zakłóceń w dostawach energii elektrycznej i wody. Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego określono na poziomie *prawdopodobne*, a zakłócenia w dostarczaniu energii cieplnej i wody określono jako *rzadkie*.

Miasto **nr 3** w planie zarządzania kryzysowego uwzględniło jako potencjalnie zagrożone przy zdarzeniach o charakterze terrorystycznym, m.in. obiekty gospodarki wodnej, tj. wodociągi, ujęcia i oczyszczalnie, zbiorniki retencyjne i zapory. Ustalono też procedury reagowania kryzysowego w przypadku uszkodzenia urządzeń kanalizacyjnych lub wodociągowych.

Plan zagrożenia kryzysowego Miasta **nr 6** zawierał szczegółową charakterystykę zagrożeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa ważnej dla Miasta infrastruktury dotyczące m.in. zakłóceń w dostawach wody i ciepła. Dokonano charakterystyki tych zagrożeń i oceniono ryzyko ich wystąpienia, skutki dla ludności, gospodarki, w tym mienia i infrastruktury oraz dla środowiska. Wśród działań możliwych do podjęcia wskazano m.in. odpowiednie zabezpieczenie sieci poprzez monitoring, stały nadzór, właściwą eksploatację sieci ciepłowniczej oraz wodociągowej.

W budżetach wszystkich miast zabezpieczono środki finansowe na zarządzanie kryzysowe.

Objęte kontrolą miasta wywiązały się z obowiązku tworzenia rezerw na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 0,5 % wydatków budżetu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, stosownie do wymogów określonych w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Kontrolowane jednostki nie otrzymywały informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa należących do nich ujęć wody, wodociągów, ciepłowni lub oczyszczalni ścieków.

W latach objętych kontrolą do urzędów kontrolowanych miast nie wpłynęły żadne informacje o zidentyfikowanych zagrożeniach dla zakładów, obiektów i urzędów mających istotne znaczenie dla funkcjonowania miasta, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

W odniesieniu do istniejących na terenie miasta ciepłowni, ujęć wody, wodociągów i oczyszczalni ścieków, poza dwoma przypadkami, opisanymi poniżej, nie odnotowano informacji o wystąpieniu zagrożeń dla ww. infrastruktury.

Przykłady

Na terenie spółki należącej do Miasta **nr 4** w połowie 2022 r. doszło do niegroźnego incydentu – na teren spółki wtargnęło dwóch młodych mężczyzn, którzy weszli na dach zbiornika wody, a po interwencji pracownika spółki opuścili teren zakładu. Ogłędziny miejsca zdarzenia nie wykazały żadnych strat ani naruszeń zabezpieczeń zbiorników i instalacji wodociągowej. O powyższym zdarzeniu powiadomiono Policję.

W spółce należącej do Miasta **nr 6** odnotowano wystąpienie zdarzenia o charakterze szpiegowskim dokonanym przez nieznane osoby obcego obywatelstwa, o której zawiadomione zostały służby Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Po tym incydencie spółka wdrożyła procedury zwiększające ochronę obiektów, dokonano analiz ryzyka wystąpienia nieuprawnionej ingerencji w stosunku do obiektów i urzędów spółki oraz podjęto konkretne działania wobec zidentyfikowanych zagrożeń.

Nie wszystkie miasta zadbały o rzetelne i bieżące rozpoznawanie zagrożeń dla bezpieczeństwa infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i ciepłowniczej.

Do rzetelnego planowania, przeciwdziałania i likwidacji skutków zjawisk kryzysowych w ramach zarządzania kryzysowego konieczna jest stale aktualna wiedza o sytuacji w rejonie potencjalnego kryzysu. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że przy braku sygnałów o zaistnieniu niepożądanego zdarzenia urzędnicy miejscy nie dostrzegali konieczności stałego monitorowania potencjalnych zagrożeń. Odmienne podejście w tym zakresie było zauważalne w tych miastach, w których miały miejsce niepokojące incydenty w spółkach odpowiedzialnych za zbiorowe zaopatrzenie mieszkańców wodę, ciepło i usuwanie ścieków.

Przykłady

W Mieście **nr 1** w okresie objętym kontrolą nie dokonywano oceny i nie analizowano występujących oraz potencjalnych zagrożeń w zakresie nieuprawnionej ingerencji w stosunku do zakładów, obiektów i urzędów mających istotne znaczenie dla funkcjonowania Miasta. Ze złożonych w tej sprawie wyjaśnień wynika, że w planie zarządzania kryzysowego zawarto jedynie ogólne informacje o charakterze zagrożeń związanych z zakłóceniami w dostawie energii elektrycznej, gazu, paliw, centralnego ogrzewania oraz systemu wodno-kanalizacyjnego i ryzyka ich wystąpienia, a nie są znane akty prawne zobowiązujące do opracowania analiz ryzyka wystąpienia nieuprawnionej ingerencji w stosunku do zakładów, obiektów i urzędów mających istotne znaczenie dla funkcjonowania miasta. W zakresie sprawdzenia stanu zabezpieczenia pod kątem bezpieczeństwa/ciągłości świadczenia usług przez spółki odpowiedzialne za zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz energię ciepłą, działania Urzędu Miasta były realizowane w ramach bieżącego nadzoru nad tymi spółkami, które informowały o występujących zagrożeniach np. w postaci utrudnień w dostępie do mediów wynikających z awarii, remontów, czy inwestycji.

Prezydent Miasta **nr 2** wyjaśnił, że miejska spółka sama monitoruje sytuację w odniesieniu do wystąpienia nieuprawnionej ingerencji w stosunku do zakładu wodociągów i kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków. Pracownicy UM nie zwracali się do kierowników jednostek zarządzających obszarami, obiektami i urządzeniami, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska o objęcie tych obiektów odpowiednią ochroną, gdyż nie stwierdzono sytuacji zagrażających infrastrukturze – miasto nie otrzymywało niepokojących sygnałów oraz informacji, które mogłyby wpłynąć na ciągłość funkcjonowania podmiotów o znaczeniu strategicznym. W przypadku otrzymania sygnałów o zagrożeniu zostaną przeprowadzone dodatkowe analizy ryzyka.

Miasto **nr 5** zleciło w 2024 r. sporządzenie analizy stanu infrastruktury „krytycznej” na terenie Miasta. W analizie tej wśród możliwych zagrożeń dla tej infrastruktury wskazano dywersję lub sabotaż, polegający na pozbawieniu zasilania energetycznego, zatruciu ujęć

wody, uniemożliwieniu pracy szpitala powiatowego. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych zagrożeń oszacowano jako małe – w przypadku stabilnej sytuacji wewnętrznej, natomiast jako duże – w przypadku wprowadzenia wyższych stanów obronności Państwa lub niepokoju społecznego.

W Mieście **nr 4** dokonano analizy ryzyka wystąpienia nieuprawnionej ingerencji (akty terroru) w stosunku do infrastruktury istotnej dla funkcjonowania Miasta, której zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Wskazano na okupację i blokadę obiektów, podłożenie ładunku wybuchowego oraz zajęcie obiektu wraz z zakładnikami. Za najbardziej prawdopodobne (średni poziom ryzyka) uznano zagrożenie związane podłożeniem ładunku wybuchowego, skutkujące przerwami w dostawach energii elektrycznej, ciepłej czy wody.

W przypadku Miasta **nr 6**, którego władze dostrzegały istotność posiadanej infrastruktury dla bezpieczeństwa publicznego (mimo, że nie była ona umieszczona w prowadzonej przez wojewodę lubelskiego ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie) i potrzebę obejmowania jej szczególną ochroną zwracały się do spółki, która w ramach prowadzonej działalności eksploatowała sieci: wodociągową, kanalizacyjną oraz ciepłowniczą o zintensyfikowanie prowadzonego dozoru i ochrony w związku ze stwierdzonym incydentem.

Problemy formalnoprawne rzutujące na kwestie ochrony obiektów służących zaopatrzeniu mieszkańców miast w wodę, energię ciepłą i usuwanie ścieków komunalnych.

Cztery spośród sześciu skontrolowanych Miast (**nr 1, 4, 5 i 6**) wskazały na liczne problemy formalnoprawne w zakresie obejmowania ochroną obszarów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego, a nie zaliczanych do infrastruktury krytycznej, o której mowa w art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W szczególności podnoszono takie zagrożenia, jak:

- ❖ niekorzystny wpływ luki prawnej w zakresie przepisów dotyczących Obrony Cywilnej na tworzenie prawa miejscowego przez prezydentów miast m.in. w zakresie zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych i prowadzenia prac planistycznych w przedmiotowym zakresie, co ma znaczący wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego;
- ❖ brak możliwości ustalania zadań i ich koordynacji w zakresie: tworzenia i przygotowywania do działań jednostek organizacyjnych OC, organizowania i koordynowania szkoleń oraz ćwiczeń OC, organizowania szkolenia ludności w zakresie OC, co wpływa na obniżenie bezpieczeństwa funkcjonowania zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego (utworzone, odpowiednio wyszkolone i przygotowane do działań formacje OC mogłyby znacząco wzmocnić ochronę mienia i osób w razie różnorodnych zagrożeń czasu pokoju i w czasie wojny, a tym samym znacząco podnieść poziom bezpieczeństwa funkcjonowania zakładów i obiektów);
- ❖ brak jasnych wytycznych i ram prawnych dla zarządców zakładów i obiektów w kwestii przygotowania się na zagrożenia;
- ❖ wymogi jakie zostały określone w ustawie o ochronie osób i mienia w zakresie obowiązkowej ochrony wiążą się z nakładem dużych środków finansowych, z przeznaczeniem na przebudowę obiektów, zatrudnieniem zewnętrznych firm ochroniarskich itp. i z tego względu zasadnym byłoby, aby ujęcie obiektu w ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie wiązało się ze współfinansowaniem realizacji ochrony obiektów i urządzeń, gdyż w przeciwnym razie mogłoby to spowodować znaczne zwiększenie kosztów i doprowadzić do wzrostu kosztów wody, ścieków, ciepła;
- ❖ brak decyzji wojewody, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o ochronie osób i mienia, o objęciu obowiązkową ochroną powodował, że nie było przesłanek do objęcia obowiązkową ochroną zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego.

Informacje uzyskane
w związku
z przedmiotem
kontroli na podstawie
art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f
ustawy o NIK

Komendant Wojewódzkiej Policji w Lublinie w udzielonej informacji w sprawie funkcjonujących na terenie województwa lubelskiego zakładach, obiektach i urządzeniach, które spełniały kryteria określone w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ochronie osób i mienia, wskazał, że wg stanu na 13 grudnia 2023 r. obiekty tylko trzech podmiotów wykorzystujących tego rodzaju infrastrukturę, posiadają plany ochrony wymagane przepisami art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia. Były to spółki komunalne należące do dwóch miast, prowadzące działalność w obszarze wodociągów, zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą i usuwanie oraz oczyszczanie ścieków komunalnych.

Wojewodowie nieobjęci niniejszą kontrolą (15) w udzielonych informacjach na potrzeby niniejszej kontroli podali, że prowadzili ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o ochronie osób i mienia. W kwestii dokonywania zmian w tych ewidencjach w latach 2021–2024 (do połowy roku), w szczególności dotyczących umieszczania lub wykreślenia z ewidencji zakładów, obiektów i urządzeń znajdujących się na terenie tych województw, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, tj. ujęć wody, wodociągów, ciepłowni i oczyszczalni ścieków, z udzielonych dla NIK informacji wynikało, że tylko w połowie urzędów wojewódzkich² były w tym czasie prowadzone postępowania administracyjne skutkujące stosownymi decyzjami wojewody, przy czym w ponad 90 % przypadkach postępowania w tych sprawach wojewodowie wszczynali na wniosek właścicieli lub zarządców obiektów, a tylko pięć z nich było prowadzonych z inicjatywy wojewodów. Natomiast w pozostałych województwach, w tym bezpośrednio graniczących z Ukrainą i Białorusią, w okresie objętym kontrolą NIK nie były wydawane żadne decyzje w tym zakresie.

Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej (dalej: NOSG) poinformował NIK, że w latach 2021-2024, wg stanu na 10 maja, NOSG nie odnotował przypadków zainteresowania osób nieuprawnionych, w tym cudzoziemców, obiektami instalacjami lub urządzeniami wchodzącymi w skład infrastruktury ważnej z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego, znajdującej się na terenie województwa lubelskiego.

Dyrektor Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie poinformował NIK, że w okresie objętym kontrolą Agencja nie przekazywała do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego informacji o identyfikowanych wprost zagrożeniach dla infrastruktury takiej jak ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków.

Niemniej jednak, w związku z kryzysem migracyjnym oraz rosyjsko-ukraińską wojną Agencja przekazała bezpośrednio do kilkudziesięciu właścicieli lub zarządzających tego rodzaju infrastrukturą rekomendacje dotyczące wdrożenia i zachowania właściwych środków bezpieczeństwa, tj.:

- dokonanie przeglądu zabezpieczeń obiektów, instalacji i urządzeń,
- zintensyfikowanie działań formacji ochronnych,
- dostosowanie sił i środków ochrony do potencjalnych zagrożeń,
- skontrolowanie stanu zabezpieczeń we wszystkich aspektach,
- zweryfikowanie obowiązujących procedur reagowania,
- zaktualizowanie wszystkich danych kontaktowych na wypadek wystąpienia incydentu zagrażającemu bezpieczeństwu infrastruktury krytycznej,
- systematyczne przeprowadzenie audytów funkcjonujących systemów ochrony,
- zwracanie szczególnej uwagi na sytuacje odbiegające od normy, a wskazujące na prowadzenie działań rozpoznawczych, w tym zagrożenia wynikające ze zjawiska tzw. *insider threat*³.

² Dotyczy to wojewodów: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

³ Zagrożenie wynikające z aktywności osoby/grupy osób posiadających dostęp do obiektu, infrastruktury lub specjalistyczną wiedzę branżową, która pozwala na wykorzystanie luki

Wdrożone działania powinny uwzględniać zarówno charakterystykę zagrożeń dla danego obiektu jak i warianty reagowania w sytuacji ich wystąpienia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury.

5.2. PRZYGOTOWANIE NA WYPADEK ZDARZENIA SKUTKUJĄCEGO USZKODZENIEM LUB ZNISZCZENIEM ZAKŁADÓW, OBIEKTÓW LUB URZĄDZEŃ ISTOTNYCH DLA FUNKCJONOWANIA AGLOMERACJI MIEJSKICH

Połowa skontrolowanych miast nie dokonywała szacowania potrzeb w zakresie dostaw wody w sytuacji kryzysu

Na prezydentach i burmistrzach miast w ramach zarządzania kryzysowego (art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym) ciąży m.in. obowiązek kierowanie monitorowaniem i planowaniem w zakresie wystąpienia zdarzeń o charakterze kryzysowym. W celu stworzenia warunków do szybkiego i właściwego reagowania oraz ograniczenia skutków ewentualnych zdarzeń w postaci uszkodzenia lub zniszczenia zakładów, obiektów i urządzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich niezbędna jest wiedza dotycząca potrzeb mieszkańców, w szczególności w sytuacji nagłego zakłócenia dostaw zasobów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania.

W okresie objętym kontrolą tylko trzy Miasta (nr 3, 4 i 6) posiadały procedury i dokumentację, jak np. w zakresie zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych oraz określone dobowe zapotrzebowanie na wodę w warunkach jej ograniczenia w przeliczeniu na jedną osobę (fizjologiczne, minimalne, niezbędne) i zasady szacowania potrzeb zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej.

W przypadku pozostałych miast kwestie te były traktowane w różny sposób. I tak w Mieście nr 1 w planie zarządzania kryzysowego zawarto ogólne informacje dotyczące m.in. warunków, koncepcji działania i ryzyk oraz podmiotów realizujących te zadania; w Mieście nr 2 uznano, że zapotrzebowanie w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej obowiązana jest realizować spółka, Miasto nr 5 jako powód nieprzewodzenia szacowania potrzeb wskazało brak podstaw prawnych nakładających ten obowiązek na Miasto.

Tylko dwie spośród sześciu spółek o istotnym znaczeniu dla mieszkańców były objęte obowiązkową ochroną przewidzianą ustawą o ochronie osób i mienia.

W objętych kontrolą miastach zadania z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w wodę, energię ciepłą i odbiór ścieków były wykonywane łącznie przez 11 podmiotów komunalnych zorganizowanych w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, przy czym w Miastach nr 1-5 odrębne spółki realizowały usługi wodociągowo-kanalizacyjne i usługi ciepłownicze, natomiast w Mieście nr 6 – jedna spółka odpowiadała zarówno za dostawę wody i energii ciepłej, jak też za odbiór ścieków.

Łączna liczba mieszkańców tych miast wynosiła (wg stanu na koniec 2022 r.) 539,7 tys., co stanowiło 26,7 % populacji województwa lubelskiego.

Odsetek osób korzystających z usług w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę, energię ciepłą i usuwanie ścieków komunalnych w poszczególnych miastach wynosił w okresie objętym kontrolą (dane uśredniono) odpowiednio:

- ❖ w przypadku Miasta nr 1 – 95,5 %, 75 % i 98,53 %;
- ❖ w Mieście nr 2 – 98,8 %, 93,4 % i 90,8 %,
- ❖ w Mieście nr 3 – 91 %, brak danych wyrażonych w % i 89 %,
- ❖ w Mieście nr 4 – 99,9 %, 80 % i 99,4 %,
- ❖ w Mieście nr 5 – 97,5 %, brak danych wyrażonych w % i 95,1 %,
- ❖ w Mieście nr 6 – 99,7 %, 57,94 % i 98,8 %.

w zabezpieczeniach, w celu prowadzenia aktywności o charakterze terrorystycznym, sabotażowym lub przestępczym w różnorodnych sektorach gospodarki.

Kontrola NIK wykazała, że trzy spośród 11 spółek świadczących te usługi na rzecz ww. miast znajdowało się w prowadzonej przez wojewodę lubelskiego ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Zakres obowiązkowej ochrony był określony wydanymi w tych sprawach w latach 2000 – 2002 decyzjami wojewody lubelskiego.

Trzy z sześciu spółek objętych kontrolą, z których dwie to spółki objęte obowiązkową ochroną (figurujące w prowadzonej przez wojewodę ewidencji w tym zakresie i posiadające wymagane plany ochrony) i spółka, która nie była umieszczona w ewidencji wojewody, należąca do miasta o liczbie mieszkańców w przedziale do 20 tys., były dostatecznie przygotowane na wypadek wystąpienia zakłóceń ich funkcjonowania w wyniku nieuprawnionej ingerencji z zewnątrz. Posiadały opracowane plany działania na tego rodzaju okoliczność oraz potrzebny sprzęt, w tym agregaty prądotwórcze na wypadek zakłóceń w dostawach energii elektrycznej.

W pozostałych spółkach kontrola wykazała, że w przypadku incydentów mogą wystąpić poważne trudności w zabezpieczeniu potrzeb mieszkańców (dotyczy to kilkudziesięciu tysięcy osób w każdym z tych miast) w zakresie dostaw wody nadającej się do spożycia. Wynikało to zarówno z ograniczonego zabezpieczenia alternatywnych dostaw, jak też z braku rzetelnego rozeznania potrzeb.

Stosownie do przepisów art. 7 ustawy o ochronie osób i mienia, kierownik który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obowiązany jest sporządzić plan ochrony tych obszarów, obiektów i urządzeń oraz uzgodnić go z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji, a w zakresie zagrożeń o charakterze terrorystycznym – z właściwym terytorialnie dyrektorem delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Kontrola wykazała, że spółki umieszczone w ww. ewidencji posiadały wymagane przepisami plany ochrony.

Spółki objęte obowiązkową ochroną posiadały prawidłowo sporządzone plany ochrony.

Ochrona spółek umieszczonych w ewidencji wojewody lubelskiego nie budziła zastrzeżeń.

Kontrola przeprowadzona w dwóch spośród trzech spółek objętych obowiązkową ochroną wykazała, że prowadzono ją prawidłowo. W wyniku przeprowadzonych przy udziale zewnętrznego specjalisty do spraw bezpieczeństwa oględzin zabezpieczenia zakładów, obiektów i urządzeń tych spółek przed nieuprawnioną ingerencją w ich infrastrukturę, oceniono jako zadowalające wdrożone przez te jednostki środki bezpieczeństwa.

W pozostałych (czterech) spółkach, dla których nie wydano decyzji o obowiązkowej ochronie czynności kontrolne, w tym oględziny, wykazały stan zabezpieczeń na różnym poziomie. I tak jednostka, która doświadczyła incydentu wskazującego na próbę nieuprawnionej ingerencji na swoim terenie (spółka Miasta **nr 6**) wprowadziła środki bezpieczeństwa swoich zakładów, obiektów i urządzeń zapewniające adekwatną do rozpoznanych zagrożeń ochronę.

Natomiast w pozostałych trzech spółkach przyjęte formy ochrony zawierały różnego rodzaju luki, przez co nie dawały zapewnienia, że będą wystarczające również w przypadku incydentów o charakterze aktów chuligańskich.

Koszty ochrony kontrolowanych spółek były uzależnione od wdrożonych form asekuracji.

W latach 2021–2024 (do 31 marca) łączne koszty spółek poniesione w tym okresie z tytułu zastosowanych zabezpieczeń przed nieuprawnioną ingerencją w zakłady, obiekty i urządzenia były zróżnicowane – wyniosły od kilkunastu tysięcy złotych (w Mieście **nr 5**) do ponad 19 000 tys. zł (w Mieście **nr 1**). W miastach, w których poziom tych kosztów był wysoki znaczącą ich część stanowiły nakłady na inwestycje podnoszące poziom bezpieczeństwa zabezpieczanych obiektów.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca korzystającego z dostaw usług tych spółek, koszty te wyniosły średniorocznie od kilku do kilkudziesięciu złotych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy zakładom, obiektom i urządzeniom mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim zapewniono prawidłową i rzetelną ochronę przed ich zniszczeniem lub uszkodzeniem?
Cele szczegółowe	1. Czy kontrolowane jednostki podejmowały prawidłowe i rzetelne działania w celu zapobieżenia uszkodzeniu lub zniszczeniu infrastruktury o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa publicznego? 2. Czy kontrolowane jednostki posiadały opracowane plany działania na wypadek zdarzenia skutkującego uszkodzeniem lub zniszczeniem zakładów, obiektów lub urządzeń istotnych dla funkcjonowania aglomeracji miejskiej?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, w sześciu urzędach gmin miejskich i w sześciu spółkach – realizujących zadania gmin na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie dostaw wody i odprowadzania i oczyszczania ścieków.
Kryteria kontroli	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie został skontrolowany na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, gminy i gminne spółki – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 15 lipca).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Dla realizacji celu przedmiotowej kontroli zwrócono się, na podstawie art. 29 ust. pkt 2 lit. f ustawy o NIK o informacje do jednostek niekontrolowanych, tj.: – do wojewodów (15) o informacje, czy w latach 2021–2024 były wydawane decyzje będące podstawą umieszczenia w ewidencji zakładów, obiektów i urządzeń, o których mowa w art. 5 ust. 6 ww. ustawy, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska (w szczególności dotyczy to ciepłowni, ujęć wody, wodociągów i oczyszczalni ścieków)? Ile wydano takich decyzji? Czy były one wydawane z urzędu czy na wniosek zainteresowanego podmiotu? Jeżeli z urzędu, to jakiego rodzaju przypadków to dotyczyło? – do Komendanta Wojewódzkiego Policji o informacje, czy w latach 2021–2024 (do kwietnia) KWP w Lublinie pozyskała informacje o przypadkach zainteresowania osób nieuprawnionych, w tym cudzoziemców, obiektami, instalacjami, urządzeniami wchodzącymi w skład infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa publicznego na terenie województwa lubelskiego, w szczególności infrastruktury podmiotów komunalnych świadczących usługi na rzecz wspólnoty w zakresie dostaw wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków, dostaw energii cieplnej itp.? Ile było takich przypadków i czego one dotyczyły. Czy informowano o nich właściwych właścicieli/zarządzających infrastrukturą, a także właściwe organy samorządowe (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zespoły zarządzania kryzysowego)? Czy KWP formułowała do adresatów tych informacji zalecenia/rekomendacje odnośnie zabezpieczenia tej infrastruktury? Czy o powyższych przypadkach informowano wojewodę lubelskiego (ewentualnie Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego)?

- do Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Lublinie o informację, czy w latach 2021 – 2024 (do kwietnia) ABW odnotowała przypadki zainteresowania osób nieuprawnionych, w tym cudzoziemców, obiektami, instalacjami, urządzeniami wchodzącymi w skład infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa publicznego, w szczególności infrastruktury podmiotów komunalnych świadczących usługi na rzecz wspólnoty w zakresie dostaw wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków, dostaw energii cieplnej itp.? Czy stwierdzone przypadki mogły wskazywać na ryzyko zagrożenia o charakterze sabotażowym lub terrorystycznym dla funkcjonowania tej infrastruktury? Ile było takich przypadków i czego one dotyczyły? Czy ABW informowała o tego rodzaju przypadkach właścicieli/zarządzających infrastrukturą, a także właściwe organy samorządowe (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zespoły zarządzania kryzysowego)? Czy ABW formułowała zalecenia/rekomendacje odnośnie zabezpieczenia tej infrastruktury? Czy o odnotowanych przypadkach zainteresowania przez osoby nieuprawnione tą infrastrukturą ABW informowała wojewodę lubelskiego (lub Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego)?
- do Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej o informację, czy w latach 2021 –2024 (do kwietnia) NOSG pozyskał informacje o przypadkach zainteresowania osób nieuprawnionych, w tym cudzoziemców, obiektami, instalacjami, urządzeniami wchodzącymi w skład infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa publicznego na terenie województwa lubelskiego, w szczególności infrastruktury podmiotów komunalnych świadczących usługi na rzecz wspólnoty w zakresie dostaw wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków, dostaw energii cieplnej itp.? Ile było takich przypadków i czego one dotyczyły? Czy NOSG informował o tym właściwych właścicieli/zarządzających infrastrukturą, a także właściwe organy samorządowe (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, zespoły zarządzania kryzysowego)? Czy do adresatów tych informacji NOSG przekazywał zalecenia/rekomendacje odnośnie zabezpieczenia tej infrastruktury? Czy informowano wojewodę lubelskiego (ewentualnie Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego)?

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych.**

Wyniki kontroli przedstawiono w 13 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 16 wniosków pokontrolnych. Na dzień 31 października 2024 r. dwa wnioski były zrealizowane, 10 było w trakcie realizacji, a cztery pozostawały niezrealizowane.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożono po kontroli w Urzędzie Miasta Lublin (złożono cztery zastrzeżenia, z których trzy zostały oddalone, a jedno częściowo uwzględnione).

**Udział innych organów
kontroli na podstawie
art. 12 ustawy o NIK.**

W kontroli nie uczestniczyły inne organy. NIK nie zlecała też przeprowadzenia kontroli doraźnych na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK.
Czynności kontrolne były prowadzone od 19 lutego do 15 lipca 2024 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁴
1.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Wojewoda Lubelski Krzysztof Komorski
2.		Urząd Miasta Lublin	Prezydent Miasta Krzysztof Żuk
3.		Urząd Miasta Zamość	Prezydent Miasta Rafał Zwolak
4.		Urząd Miasta Chełm	Prezydent Miasta Jakub Banaszek
5.		Urząd Miasta Puław	Prezydent Miasta Paweł Maj
6.		Urząd Miasta Świdnik	Burmistrz Miasta Świdnik Marcin Dmowski
7.		Urząd Miejski we Włodawie	Burmistrz Miasta Włodawa Wiesław Muszyński
8.		Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lublinie	Prezes Zarządu Artur Szymczyk
9.		Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zamościu	Prezes Zarządu Franciszek Josik
10.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Chełmie	Prezes Zarządu Jakub Oleszczuk
11.		Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „Wodociągi Puławskie” Sp. z o.o.	Prezes Zarządu Dariusz Dąbrowski
12.		Przedsiębiorstwo Komunalne PEGIMEK Sp. z o.o. w Świdniku	Prezes Zarządu Ewa Jankowska
13.		Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. we Włodawie	Prezes Zarządu Hubert Ratkiewicz

⁴ Wskazane poniżej osoby były kierownikami podmiotów kontrolowanych w chwili podpisywania wystąpień pokontrolnych.

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

6.2.1. ANALIZA STANU PRAWNEGO DOTYCZĄCEGO KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

**Zaspokajanie
zbiorowych potrzeb
w zakresie
zaopatrzenia w wodę,
energię ciepłą
i usuwanie
i oczyszczanie ścieków
komunalnych**

Art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na jednostki samorządu terytorialnego wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Oznacza to obowiązek urzeczywistniania tych zapotrzebowań społecznych wspólnoty lokalnej, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi i dominującymi oraz służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności.

Stosownie do art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14). Należą do nich m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, zaopatrzenia w energię ciepłą (art. 7 ust. 1 pkt 3). Zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, zaliczają się do zadań użyteczności publicznej (art. 9 ust. 4).

W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1).

Ustawa o gospodarce komunalnej

Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). Gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2).

Stosownie do art. 2 gmina może prowadzić gospodarkę komunalną w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Może też, w drodze umowy, powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (art. 3 ust. 1).

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

Ustawa określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gmin. Gmina ustala kierunki rozwoju sieci w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 3 ust. 1 i 3).

Z kolei przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wymagane jest zezwolenie wydawane w drodze decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 16 ust. 1 i 2). Zezwolenie nie jest wymagane w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających

osobowości prawnej, prowadzących działalność na terenie własnej gminy (art. 16 ust. 3). Zezwolenie zawiera m.in. wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych, warunki, zakres i tryb kontroli realizacji zezwolenia i przestrzeganie uchwalanego przez radę gminy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków⁵ (art. 18 pkt 4 i pkt 5).

Ustawa Prawo wodne

Prawo wodne reguluje gospodarowanie wodami celem zabezpieczenia odpowiedniej jakości wody. Na podstawie art. 120 w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych, mogą być ustanawiane: strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych. Strefę ochronną ujęcia wody, stanowi obszar, na którym obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody (art. 121). Na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód podziemnych oraz powierzchniowych zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody. Teren ten musi być ogrodzony, wody opadowe nie mogą przedostawać się do urządzeń służących do poboru wody, teren należy zagospodarować zielenią, odprowadzać ścieki poza granice oraz ograniczyć do niezbędnych potrzeb przebywanie osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody (art. 127-128).

Ustawa Prawo energetyczne

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy w szczególności planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 ust. 1), a rada gminy uchwała założenia do planu (art. 19 ust. 8), a następnie plan zaopatrzenia (art. 20 ust. 4).

Zarządzanie kryzysowe

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznym rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków jest sytuacją kryzysową.

Zadania z zakresu planowania cywilnego, o których mowa w art. 4 ustawy, obejmują w szczególności: przygotowanie planów zarządzania kryzysowego, przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych, przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonywania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego, przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Zadania te powinny uwzględniać m.in. zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej, ciągłego monitorowania zagrożeń, racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych i pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych. Gmina tworzy gminne plany zarządzania kryzysowego (art. 5), zawierające m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym mapy ryzyka i mapy zagrożeń; zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej. Załączniki funkcjonalne planu głównego powinny zawierać m.in.: procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do zadań

⁵ Stosownie do art. 19 ust. 5 pkt 1 regulamin ten powinien zawierać m.in. minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sprawach zarządzania kryzysowego należy (art. 19 ust. 2): kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego i opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego); zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Ww. zadania wójt, burmistrz, prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy, zwany dalej „zespołem gminnym”. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. W skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzi osoby powołane spośród: osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespólnych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta; przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić inne osoby zaproszone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 19 ust. 3 – 7).

Wójt, burmistrz, prezydent miasta obowiązany jest zapewnić na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. W celu realizacji ww. zadań, wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego (art. 20 ust. 1 i 2).

W przypadku, gdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia, wówczas obowiązany on jest do niezwłocznego informowania o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach (art. 21).

Na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wójt, burmistrz, prezydent miasta określa szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności oraz informuje, w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w tłumaczeniu na język migowy, mieszkańców o warunkach korzystania z pomocy (art. 21b).

Obrona
cywilna**Rozporządzenie w sprawie zakresu działania szefów obrony cywilnej – uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.**

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 22 kwietnia 2022 r. podstawowymi jednostkami przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej w gminie były gminne formacje Obrony Cywilnej, a ich organami – wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. Do ich zadań należało m.in. zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i wyznaczonych zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urządzeń specjalnych do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych (§ 3 pkt 13).

Na szefach obrony cywilnej ciążył obowiązek opracowywania wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej, które powinny były uwzględniać ww. zadania (§ 5).

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

Adresatami wytycznych w powyższym zakresie byli m.in. szefowie obrony cywilnej gmin, jednak z uwagi na fakt, że podstawą ich wydania była ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i przepisy ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, przestały być one powszechnie obowiązywać z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶, tj. 23 kwietnia 2022 r.

W ustawie o obronie Ojczyzny nie zawarto przejściowych przedłużających obowiązywanie dotychczasowych przepisów odnoszących się do obrony cywilnej, co spowodowało powstanie luki prawnej i wywołało wątpliwości byłych organów obrony cywilnej odnośnie konieczności realizacji dotychczasowych zadań. Niemniej jednak na podstawie tych przepisów ówczesni szefowie obrony cywilnej gmin powinni posiadać opracowane roczne plany działania na 2021 r. i na 2022 r. (na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 23 kwietnia 2022 r.) i wieloletnie plany działania obejmujące rok 2021.

Infrastruktura
krytyczna**Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK)**

Na mocy obowiązujących regulacji prawnych jeden i ten sam obiekt może równocześnie podlegać ochronie z wielu powodów. W szczególności może być:

- ❖ infrastrukturą krytyczną, do której należą systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. O zaliczeniu do infrastruktury krytycznej decydują szczegółowe kryteria określone w niejawnym załączniku do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej;
- ❖ dostawcą tzw. usług kluczowych; istotnych dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej (spisu i wykaz operatorów tych usług sporządza minister właściwy ds. informatyzacji);
- ❖ być sklasyfikowany jako szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa, tj. zaliczony do kategorii II w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony⁷;
- ❖ podlegać obowiązkowej ochronie na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia.

Z powyższego wynika, że o zaliczeniu obiektów, instalacji, urządzeń i usług do pierwszych trzech kategorii przesadzają kryteria określone przez Radę

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

⁷ Dz. U. poz. 880.

Ministrów (infrastruktura krytyczna i infrastruktura ważna dla bezpieczeństwa i obronności państwa) lub właściwego ministra (usługi kluczowe), jednak w przypadku ostatniej kategorii tj. obiektów podlegających obowiązkowej ochronie na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia, nie ma takich kryteriów i decyzje w tej sprawie ustawa pozostawia wojewodzie (art. 5 ust. 3 i ust. 6 ustawy o ochronie osób i mienia).

Rada Ministrów w uchwale nr 210/2015 z dnia 2 listopada 2015 r. przyjmującej NPOIK (z uwzględnieniem uchwał zmieniających NPOIK: nr 116/2020 z dnia 13 sierpnia 2020 r. i nr 38/2023 z dnia 21 marca 2023 r.), określiła kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej.

Obowiązkowa ochrona

W przedmiotowej kontroli analizie pod kątem ochrony zostaną poddane zakłady, obiektu lub urządzenia, które nie spełniają kryteriów, określonych załączniku nr 2⁸ do NPOIK, jednak mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa mieszkańców i środowiska na terenie województwa lubelskiego.

Niektóre rodzaje obiektów nie powinny pozostawać bez jakiegokolwiek ochrony ze względu na obronność, interes gospodarczy, bezpieczeństwo publiczne i inne ważne interesy państwa. Odpowiedzią na potrzeby w tym zakresie była uchwalona 26 lat temu ustawa o ochronie osób i mienia, która wprowadziła nieznane wcześniej w polskim prawodawstwie pojęcie ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, określiła w szczególności formy tej ochrony i wymagania, jakie powinny spełniać podmioty zapewniające ochronę obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie⁹.

Ochronę tę ustawodawca powierzył wewnętrznym służbom ochrony (rozdział 3 ustawy), których zasadniczym zadaniem jest ochrona jednostek, w których zostały utworzone, przy czym nie są to, co do zasady, podmioty świadczące usługi w zakresie osób i mienia.

Ustawa o ochronie osób i mienia wyróżniła cztery stopnie ważności, którym zostały podporządkowane określone obiekty. Trzecie miejsce w tej hierarchii zajmują będące przedmiotem niniejszej kontroli NIK obszary, obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa publicznego (art. 5 ust. 2 pkt 3), do których zaliczają się w zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków (art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a).

Katalog obszarów i obiektów podlegających ochronie obowiązkowej zawarty w art. 5 ust. 2 ustawy, pozwala podzielić je na pięć głównych kategorii:

- 1) Obszary, obiekty i urządzenia ważne w zakresie obronności państwa: zakłady produkcji specjalnej oraz zakłady, w których prowadzone są prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie takiej produkcji; zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy; magazyny rezerw strategicznych, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2010 r. o rezerwach strategicznych¹⁰;
- 2) Obszary, obiekty i urządzenia ważne w zakresie ochrony interesu gospodarczego państwa: zakłady mające bezpośredni związek z wydobywaniem surowców mineralnych o strategicznym znaczeniu dla państwa; porty morskie i lotnicze; banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące bądź transportujące wartości pieniężne w znacznych ilościach;
- 3) Obszary, obiekty i urządzenia ważne w zakresie bezpieczeństwa publicznego, należą do nich m.in. zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie

⁸ Załącznik niejawnny – zastrzeżony.

⁹ Komentarz wyd. II do ustawy o ochronie osób i mienia, Rafał Kręgulec, Paweł Pajorski (LEX/el.2021).

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 294, ze zm.

dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności ciepłownię, ujęcia wody, wodociągi i oczyszczalnie ścieków.

W przypadku tej (pkt 3) kategorii jest trudność ze wskazaniem zaliczonych do niej obszarów, obiektów i urządzeń, ponieważ ani w ustawie o ochronie osób i mienia, ani w innych przepisach krajowych i unijnych nie zostało zdefiniowane pojęcie *aglomeracja miejska*¹¹.

Tym samym objęcie ich (lub nieobjęcie) obowiązkową ochroną będzie często miało charakter uznaniowy, przez co szereg tego rodzaju zakładów, obiektów i urządzeń, mimo ich wagi dla bezpieczeństwa publicznego może nie znaleźć się w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obiektów objętych obowiązkową ochroną i tym samym nie być tą ochroną objęte;

- 4) Obszary, obiekty i urządzenia ważne w zakresie ochrony innych ważnych interesów państwa: zakłady o unikalnej produkcji gospodarczej; obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe oraz telewizyjne i radiowe; muzea i inne obiekty, w których zgromadzone są dobra kultury narodowej; archiwa państwowe;
- 5) Obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi ujęte w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

Obszary, zakłady,
obiekty i urządzenia
podlegające
obowiązkowej
ochronie

Obszar podlegający obowiązkowej ochronie ustawa o ochronie osób i mienia zdefiniowała jako obszar określony przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, wydzielony i odpowiednio oznakowany (art. 2 pkt 3). Obszary, obiekty, urządzenia i transporty ważne dla obronności, interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa podlegają obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne (art. 5 ust. 1). Zaznaczyć należy jednak, że w ustawie o ochronie osób i mienia brak jest jasno sprecyzowanej definicji obiektu i obszaru, podczas gdy chociażby z art. 36 ust. 1 wynika, że uprawnienia do stosowania przez pracowników ochrony środków przymusu bezpośredniego czy użycia broni palnej zostało ograniczone co do miejsca – w granicach chronionych obszarów i obiektów.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o ochronie osób i mienia szczegółowe wykazy obszarów, obiektów i urządzeń sporządzają: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych, a ich umieszczenie w wykazie następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Podmioty sporządzające wykazy, o których mowa w ust. 3, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych przesyłają do właściwych terytorialnie wojewodów oraz bieżąco aktualizują.

¹¹ Ustawa Prawo wodne, w art. 86 – 88 posługuje się pojęciem *aglomeracji*, jednak odnosi się to ściśle do ścieków komunalnych i do terenu, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, by ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego zrzutu tych ścieków. W tej sytuacji znaczenia pojęcia *aglomeracja miejska* należy poszukiwać w języku potocznym. W opracowaniach popularnonaukowych często *aglomeracją miejską* określa się skupisko sąsiadujących ze sobą miast i wsi, które stanowią wspólny organizm ze względu na łączące je więzi infrastrukturalne, pozwalające na wzajemne wykorzystywanie potencjałów, przy czym by ją uznać za miejską aglomeracją winna posiadać jeden lub kilka miejskich ośrodków dominujących. (Patrz – opinia w tej sprawie Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego z 13 października 2023 r., KPK-KPP.022.356.2023 WS).

**Ewidencja obszarów,
obiektów i urządzeń
podlegających
obowiązkowej
ochronie**

Na mocy art. 5 ust. 5 o ochronie osób i mienia wojewodowie prowadzą ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa. Ewidencja ma charakter poufny. Co do zasady wojewodowie sporządzają szczegółowe wykazy obszarów, obiektów i urządzeń w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych. W tym wypadku umieszczenie w wykazie określonego obszaru, obiektu lub urządzenia następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 5 ust. 3). Ponadto na mocy art. 5 ust. 6 ww. ustawy wojewoda, w drodze decyzji, może umieścić w ewidencji, znajdujące się na terenie województwa obszary, obiekty i urządzenia innych podmiotów, niepozostających w układzie zależności, o którym mowa w ust. 3.

Kierownik jednostki, który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi w ewidencji prowadzonej przez wojewodę, albo upoważniona przez niego osoba jest obowiązana uzgadniać z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji plan ochrony tych obszarów, obiektów i urządzeń. Plan ochrony powinien:

- 1) uwzględniać charakter produkcji lub rodzaj działalności jednostki;
- 2) zawierać analizę stanu potencjalnych zagrożeń i aktualnego stanu bezpieczeństwa jednostki;
- 3) podawać ocenę aktualnego stanu ochrony jednostki;
- 4) zawierać dane dotyczące specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, a w tym:
 - a) stan etatowy,
 - b) rodzaj oraz ilość uzbrojenia i wyposażenia,
 - c) sposób zabezpieczenia broni i amunicji;
- 5) zawierać dane dotyczące rodzaju zabezpieczeń technicznych;
- 6) zawierać zasady organizacji i wykonywania ochrony jednostki.

Komendant wojewódzkiej Policji przy uzgadnianiu planu ochrony bierze pod uwagę potencjalny stan zagrożenia jednostki oraz wymagania określone w obowiązujących przepisach prawa. Odmowa uzgodnienia planu ochrony następuje w drodze decyzji.

Stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy prowadzenie ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, znajdujących się na terenie województwa, należy do zadań właściwego terytorialnie wojewody. Ewidencja ta ma charakter poufny.

Katalog ww. obiektów nie jest zamknięty. Wojewoda, w uzasadnionych przypadkach, może umieścić w ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, inne niż wymienione w ustawie znajdujące się na terenie województwa obszary, obiekty i urządzenia innych podmiotów (art. 5 ust. 6).

Do wydawania w tych sprawach decyzji mają zastosowanie przepisy działu II rozdział 7 k.p.a. Wojewoda załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104). Decyzja w szczególności zawiera (art. 107): oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. W przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Decyzję doręcza

się stronom na piśmie (art. 109 § 1). Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w przypadku, gdy stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony następuje w drodze decyzji (art. 162 § 1).

Sposób sprawowania obowiązkowej ochrony

Sposób sprawowania ochrony dla obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie został sprecyzowany ustawie o ochronie osób i mienia. W art. 5 ust. 1 wskazano, że podlegają one obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. Użyty w treści tego przepisu spójnik *lub* może powodować przeświadczenie, że można prowadzić ochronę z wykorzystaniem jedynie jednej z form, jednak w praktyce stosuje się obie te formy jako wzajemnie się uzupełniające. Potwierdzają to zapisy *Metodyki uzgadniania planów ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie*¹² w której wskazane zostały trzy możliwe sposoby sprawowania ochrony, tj. bezpośrednia ochrona fizyczna, odpowiednie zabezpieczenie techniczne i forma mieszana (bezpośrednia ochrona fizyczna oraz zabezpieczenie techniczne), przy czym ta ostatnia (forma mieszana) została rekomendowana jako najbardziej adekwatną dla całościowego podejścia do ochrony obiektów.

Odpowiedzialność za sporządzenie planu ochrony i sankcje karne za brak ochrony

Ustawa o ochronie osób i mienia obowiązek uzgodnienia planu dla danego podmiotu z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji nakłada na kierownika jednostki organizacyjnej, który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi w ewidencji prowadzonej przez wojewodę lub na upoważnionej przez niego osobie (art. 7). Brak sporządzenia planu ochrony wyczerpuje przesłanki do zastosowania sankcji karnych wynikających z art. 48 ustawy: *Kto wbrew obowiązkowi nie zapewnia fizycznej lub technicznej ochrony obszaru, obiektu, urządzeń lub transportu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.*

Procedura opracowywania i uzgadniania planu ochrony

Struktura planu ochrony oraz wymagana zawartość zostały określone w *Metodyce uzgadniania planów ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie (Metodyka)*. Według wzoru zawartego w tym dokumencie na plan ochrony składa się siedem części:

1. Rodzaj działalności jednostki. Ta część stanowi charakterystykę jednostki, opisuje sposób jej funkcjonowania oraz organizację (strukturę, stan zatrudnienia), a także położenie oraz inne aspekty istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa.
2. Analiza stanu potencjalnych zagrożeń i aktualnego stanu bezpieczeństwa jednostki. Odnosi się do zagrożeń – subiektywnych i obiektywnych – występujących w jednostce oraz w jej otoczeniu. Zawiera także analizę zaistniałych zdarzeń nadzwyczajnych (o ile takie nastąpiły w latach poprzedzających sporządzenie planu). Analiza zagrożeń powinna być dokonywana w oparciu o uwarunkowania funkcjonowania obiektu zawarte w poprzedniej części dokumentu.
3. Ocena aktualnego stanu ochrony jednostki. Powinna zawierać prawne podstawy funkcjonowania i charakterystykę (rodzaj, stan osobowy, dyslokację, uzbrojenie) dotychczasowej służby ochronnej. W przypadku wystąpienia incydentów zagrażających bezpieczeństwu jednostki, należy także podać liczbę osób ujętych, liczbę osób przekazanych organom ścigania oraz wartość strat poniesionych w wyniku dokonanego przestępstwa.
4. Dane dotyczące specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, które powinny zawierać informacje dotyczące rodzaju specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, stanu osobowego, dokumentacji, rodzaju oraz liczby uzbrojenia, sposób zabezpieczenia broni i amunicji oraz uzbrojonego stanowiska interwencyjnego.

¹² Metodyka wydana w 2016 roku przez Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji.

5. Dane dotyczące rodzaju zabezpieczeń technicznych. W tej części powinna zostać przedstawiona charakterystyka rodzaj podmiotu wykonującego i konserwującego systemu zabezpieczeń technicznych, szczegółowy opis poszczególnych zabezpieczeń budowlanych, mechanicznych i elektronicznych.
6. Zasady organizacji i wykonywania ochrony jednostki. Ta część m.in. ponownie odnosi się do rodzaju, dyslokacji oraz obsady i czasu pełnienia służby ochronnej oraz jej uzbrojenia, a także określa zadania dla pracowników ochrony i ich podległość służbową.
7. Załączniki do planu ochrony, wśród których znajdują się załączniki podlegające uzgodnieniu z Komendantem Wojewódzkim Policji związane bezpośrednio z bezpieczeństwem chronionego obiektu (załączniki te powinny sporządzać osoby posiadające wpis na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej i wpis na listę pracowników zabezpieczenia technicznego), załączniki niepodlegające uzgodnieniu, np. mapki, szkice sytuacyjne oraz załącznik antyterrorystyczny (o ile zostały zidentyfikowane ryzyka o charakterze terrorystycznym) podlegający uzgodnieniu z właściwym terytorialnie dyrektorem delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia kierownik jednostki (lub osoba przez niego upoważniona), który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi w prowadzonej przez wojewodę ewidencji obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, w razie zagrożeń o charakterze terrorystycznym jest obowiązany uzgadniać plan ochrony z właściwym terytorialnie dyrektorem delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). ABW wydało w tym zakresie *Procedurę uzgadniania planu ochrony obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie w zakresie zagrożeń o charakterze terrorystycznym*¹³.

**Projekt ustawy
o ochronie ludności
i obronie cywilnej**

W połowie września 2024 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która zakłada utworzenie systemu ochrony ludności, który będzie mógł się przekształcić w obronę cywilną. Nowe regulacje mają usunąć lukę prawną w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej, którą spowodowało wejście w życie ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Projektowana ustawa zakłada też zmiany w ustawie o ochronie osób i mienia – ale wyłącznie w zakresie odnoszącym się do współdziałania wewnętrznych służb ochrony z Policją i innymi służbami.

**Projekt ustawy
o zmianie ustawy
o zarządzaniu
kryzysowym oraz
niektórych innych
ustaw**

W związku z dyrektywą CER¹⁴ w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa przygotowywany jest projekt zmian obowiązującej ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Projekt ustawy wg stanu na koniec października 2024 r. nie został przyjęty przez Radę Ministrów w zaplanowanym terminie – III kwartał 2024 r.

Z uzasadnienia do ustawy wynika, że obowiązujące obecnie w tym obszarze regulacje ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie pozwalają w pełni odzwierciedlać w planach zarządzania kryzysowego kwestii dotyczących zarządzania ryzykiem i istnieje konieczność opracowywania planów zarządzania ryzykiem, na szczeblu krajowym lub odpowiednio niższym, wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za ich opracowanie, zakresu merytorycznego takiego planu oraz określenie cyklu planowania. Wdrożenie rozwiązań zawartych w dyrektywie CER wymaga redefiniowania regulacji dotyczących infrastruktury krytycznej. Projektowane przepisy zakładają nie tylko utrzymanie dotychczasowego poziomu ochrony infrastruktury krytycznej, ale również rozszerzenie ochrony o ochronę „infrastruktury krytycznej w budowie” oraz ochronę infrastruktury krytycznej mającej kluczowe znaczenie

¹³ <https://bip.abw.gov.pl/bip/procedury>

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz. Urz. UE L 333 z 12.12.2022 r., str. 164).

dla społeczności lokalnych. Projektowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie mechanizmów ochrony infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę, iż stanowi ona rdzeń świadczenia usług dla państwa jak i obywateli. Wynikają one również z analizy przebiegu wojny w Ukrainie i pojawiających się działań o charakterze sabotażowym i hybrydowym. Przewiduje się nowe kryteria umożliwiające identyfikację obiektów, instalacji oraz urządzeń jako infrastruktury krytycznej, a tym samym wyłaniania operatorów infrastruktury krytycznej (właściciel lub posiadacz takiej infrastruktury). Jednocześnie z kryteriami zostaną wskazani ministrowie kierujący działaniami administracji rządowej, którzy będą odpowiedzialni za infrastrukturę krytyczną w poszczególnych sektorach. Ustawa przewiduje dokonanie podziału na infrastrukturę krytyczną, której zniszczenie lub zakłócenie będzie miało niekorzystny wpływ na funkcjonowanie państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli oraz infrastrukturę krytyczną, której zniszczenie lub zakłócenie będzie miało niekorzystny wpływ na zaspokojenie potrzeb lokalnych społeczności danego województwa.

6.2.2. ANALIZA UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Bezpieczeństwo rozumiane jako stan braku zagrożenia, spokoju, czy też poczucia, że nie nadciąga jakiegokolwiek niebezpieczeństwo, jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, a jego brak wywołuje niepokój, lęk oraz poczucie zagrożenia wśród jednostek, grup zorganizowanych oraz w państwie. Z pojęciem bezpieczeństwa ściśle związane jest pojęcie zagrożenia, które odnosi się do świadomości realnego lub potencjalnego zagrożenia. Postrzeganie zagrożeń ma znaczący wpływ na działania podejmowane przez organy, których zadaniem jest ich eliminowanie bądź zmniejszanie ich szkodliwości, gdy już wystąpią. Bezpieczeństwo lokalne, jako jeden z najmniejszych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego, jest odzwierciedleniem całokształtu organizacji i funkcjonowania organów państwa. Dobrostan bezpieczeństwa powiatowego, regionalnego i krajowego jest wypadkową bezpieczeństwa w gminach. Z tego powodu przez pryzmat bezpieczeństwa lokalnego kształtowane są nastroje społeczności lokalnych i ich stosunek do władz publicznych wszystkich stopni.

Zagrożenia bezpieczeństwa, ze względu na źródło ich powstawania, można podzielić na zagrożenia naturalne, związane z działaniami sił przyrody (mogące być przyczyną powstawania katastrof), zagrożenia cywilizacyjne związane z działalnością człowieka, a także zagrożenia terrorystyczne, polegające na celowych, zamierzonych, niszczycielskich działaniach określonych grup ludzi. Działalność ochronna to prawnie dozwolone przedsięwzięcia, podejmowane przez uprawnione podmioty gospodarcze lub wewnętrzne służby ochrony, w celu zabezpieczenia, osłony przed zniszczeniem, szkodą, skrzywdzeniem, niebezpieczeństwem osoby lub mienia albo innej istotnej wartości, a jednym z jej przejawów jest ochrona obiektów. Działalnością ochronną w tym obszarze jest zatem zbiór różnego rodzaju działań, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom znajdującym się na terenie obiektu oraz odpowiednie i skuteczne zabezpieczenie mające prowadzić do zapewnienia bezpieczeństwa jego funkcjonowania.

Świadomość konsekwencji naruszenia integralności działania infrastruktury spowodowała wyodrębnienie w drodze ustawy o ochronie osób i mienia klasy obszarów, obiektów i urządzeń, których ewentualne uszkodzenie lub zniszczenie może zagrozić bezpieczeństwu rozpatrywanemu w skali lokalnej, regionalnej, a w skrajnych przypadkach również państwowej.

W ustawie sprecyzowano pięć kategorii obszarów, obiektów i urządzeń w ramach obronności państwa, ochrony interesu gospodarczego państwa, bezpieczeństwa publicznego, ochrony innych ważnych interesów państwa, a ponadto obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi ujęte w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej (art. 5 ust. 2). Do zakładów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa publicznego zaliczone zostały

Charakterystyka województwa lubelskiego

m.in. zakłady, obiekty i urządzenia służące zbiorowemu zaopatrywaniu ludności w wodę pitną, a także systemy kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków przy czym jest to katalog otwarty, co oznacza, że także inne zakłady, obiekty i urządzenia powinny być uznane za podlegające obowiązkowej ochronie o ile mają istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich i których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Obiekt infrastruktury krytycznej jest automatycznie obiektem podlegającym obowiązkowej ochronie. Reguła ta nie działa jednak zwrotnie. Oznacza to, że zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, choć podlegają obowiązkowej ochronie, to nie muszą stanowić infrastruktury krytycznej.

Województwo lubelskie jest położone we wschodniej części Polski, graniczy z: Białorusią (z obwodem brzeskim) na długości 165,2 km oraz z Ukrainą (z obwodami lwowskim i wołyńskim) na długości 282,5 km. Podzielone jest na 20 powiatów oraz 4 miasta na prawach powiatu i 213 gmin, z których większość stanowią gminy wiejskie (162). Gmin miejsko-wiejskich jest 31 a gmin miejskich – 20. Prawie połowa z nieco ponad 2 mln mieszkańców województwa¹⁵ zamieszkuje miasta.

Źródłem zaopatrzenia ludności województwa w wodę pitną są ujęcia wody podziemnej. Eksploatowanych jest 1031 wodociągów, z czego 642 stanowią wodociągi zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Długość eksploatowanej sieci wodociągowej w 2022 r. wyniosła 22 677,9 km. 87,5% mieszkańców województwa podłączonych było do sieci dostarczania wody. Średnie zużycie wody z sieci wodociągowej w gospodarstwach domowych ogółem na jednego mieszkańca w 2022 r. wyniosło 30,2 m³ (w miastach 30,6 m³, a na wsi 29,9 m³). W 2022 r. na terenie województwa było 344 oczyszczalni ścieków (komunalnych i przemysłowych). Długość sieci kanalizacyjnej wynosiła 7501,7 km, a odsetek korzystających wynosił 58,6% ogólnej liczby mieszkańców województwa. Wyraźnie zaznacza się dysproporcja pomiędzy obszarami miejskimi, których mieszkańcy stanowią 76,3% użytkowników kanalizacji sanitarnej, a obszarami wiejskimi, gdzie odsetek korzystających z kanalizacji wynosi 23,7%. Różnice te wynikają przede wszystkim z dużego rozproszenia zabudowy na terenach wiejskich, co utrudnia realizację sieci kanalizacyjnych. Zaopatrzenie Lubelszczyzny w energię elektryczną odbywa się głównie ze źródeł zlokalizowanych poza województwem i w mniejszym stopniu (ok. 20%) ze źródeł zlokalizowanych na terenie województwa, poprzez przesył energii elektrycznej liniami o napięciu 400 kV i 220 kV z krajowego systemu elektroenergetycznego. Największym producentem energii elektrycznej w regionie jest PGE Energia Ciepła S.A. oddział Elektrociepłownia w Lublinie Wrotków. Województwo zaopatrywane jest w gaz ziemny z krajowego systemu gazociągów wysokiego ciśnienia oraz układem mniejszych lokalnych odgałęzień do stacji redukcyjno-pomiarowych. Łączna długość sieci gazowej eksploatowanej w 2020 r. na obszarze województwa wyniosła 9,6 tys. km.¹⁶

Zagrożenia wynikające z sytuacji geopolitycznej

Zapewnienie dostępu do wody pitnej to jeden z kluczowych elementów zachowania ciągłości działania oraz logistyki w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Przez teren województwa prowadzą m.in. szlaki komunikacyjne na Ukrainę, co powoduje, że jest szczególnie narażone na ataki na infrastrukturę ważną dla bezpieczeństwa publicznego (zniszczenie, zakłócenie funkcjonowania lub wywołanie paniki).

Zagrożenia związane z zatruciem, zanieczyszczeniem lub ograniczeniem dostępu do wody pitnej, także dziś w dobie zagrożeń hybrydowych, powinny stanowić ważny aspekt planowania i strategii władz publicznych. państw, sił

¹⁵ Wg danych GUS na koniec 2022 r. województwo lubelskie liczyło 2 024 637 mieszkańców, z czego 935 128 osób mieszkało w miastach (46,2 %), a 1 089 509 osób (53,8 %) stanowiła ludność wiejską.

¹⁶ Raport o stanie województwa lubelskiego. Lublin maj 2022 r.

zbrojnych, organizacji oraz korporacji. Zatrzymanie pracy wodociągów i elektrowni w wyniku ataku hackerskiego to realne zagrożenie. Próby tego typu działań odnotowano np. w 2021 r. w Stanach Zjednoczonych, gdzie hackerzy włamali się do systemu komputerowego zakładu uzdatniającego wodę dla blisko 15 tysięcy mieszkańców miejscowości Oldsmar na Florydzie i podjęli próbę skażenia z wykorzystaniem wodorotlenku sodu¹⁷.

Wiosną 2022 r. ukraiński wywiad informował, że Rosja może sprowokować zdarzenie o charakterze bioterrorystycznym w regionach, które graniczą z Ukrainą, w którym źródłem masowych zachorowań byłaby skażona woda. W przestrzeni publicznej coraz częściej pojawiają się niepokojące sygnały wskazujące na próby aktów dywersji na infrastrukturę krytyczną, np.:

- <https://cyberdefence24.pl/cyberbezpieczenstwo/kolejne-ataki-na-infrastruktura-krytyczna-w-polsce>

Każdego dnia blokujemy ataki na infrastrukturę krytyczną. Dzisiaj w nocy kolejne takie ataki miały miejsce – przekazał wicepremier i minister cyfryzacji Krzysztof Gawkowski. *Celem jest „miękkie podbrzusze” państwa i są nim administracja samorządowa oraz rządowa.*

- <https://www.rp.pl/polityka/art40699901-wicepremier-rosyjskie-gru-stworzylo-grupe-ktora-ma-atakowac-infrastruktura-w-polsce>

Wicepremier Krzysztof Gawkowski ostrzega : *Rosyjskie GRU stworzyło grupę, która ma atakować infrastrukturę w Polsce. Infrastruktura krytyczna państwa, czyli np. elektrownie, woda i kanalizacja przestaną nam działać. Realne są wszystkie scenariusze, w których używamy dziś różnego rodzaju sprzętu komputerowego, oprogramowania, które można zhakować, przejąć i doprowadzić do sytuacji krytycznej. Tak, mamy wiedzę, że takie próby Rosjanie podejmowali.*

- <https://www.axians.pl/Aktualno%C5%9Bci/infrastruktura-krytyczna-jeszcze-bardziej-krytyczna>

W 2022 roku w Polsce ataki na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (m.in. wodociągi, kanalizacja, komunikacja miejska) zwiększyły się aż o blisko 500% do średnio 3,4 tys. tygodniowo. Polski sektor rządowy i militarny doświadczają przeciętnie 1,1 tys. ataków tygodniowo. Prawie 1,2 tys. naruszeń odnotowują banki. Coraz więcej tych ataków jest przeprowadzanych przez grupy powiązane z Rosją.

- <https://www.rp.pl/sluzby/art40516471-rosyjskie-sluzby-stoja-za-seria-prob-podpalen-w-polsce>

Restauracja w Gdyni, magazyn palet pod Warszawą, fabryka farb we Wrocławiu i centrum budowlane w Gdańsku – to seria usiłowań i podpałów na zlecenie GRU. To sytuacja bez precedensu. Obce państwo dokonuje aktów sabotażu u nas w kraju, posługując się zwerbowanymi do tego ludźmi. Nigdy nie mieliśmy do czynienia z tak groźnym zjawiskiem. Jest bardzo źle, dużo gorzej, niż to przedstawia rząd – tak o serii usiłowań i podpałów w Polsce mówi Tomasz Broniś, były oficer wywiadu, ekspert w zakresie bezpieczeństwa. (...) Dlaczego rosyjskie ataki są wymierzone w miejsca publiczne? – Chodzi o wywołanie chaosu, przerażenia, strat w mieniu, a nawet w ludziach – oceniają śledczy.

- <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1553344%2Cskw-zidentyfikowala-kolejne-dwie-osoby-pracujace-na-rzecz-obcych-wywiadow>

SKW zidentyfikowała kolejne dwie osoby pracujące na rzecz obcych wywiadów. Materiał dowodowy wskazuje, że gromadził on informacje, między innymi o infrastrukturze krytycznej na obszarze województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego oraz o działaniach służb i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Pozyskiwane informacje mężczyzna przekazywał rosyjskim służbom. "Biuro dodało, że podejrzany przyznał się do popełnionego przestępstwa, opisał szczegóły swoich działań oraz okoliczności zwerbowania przez rosyjski wywiad. Mężczyzna wykonywał zadania zlecone przez rosyjską służbę co najmniej od stycznia 2023 r.

¹⁷ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Hakerzy-chcieli-skazic-wode-na-Florydzie-8052976.html>

- <https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9506998,sabotaz-i-dywersonia-przeciw-polsce-tusk-akcje-rosyjskie-beda-sie-nasi.html>

Sabotaż i dywersja przeciw Polsce? Tusk: Akcje rosyjskie będą się nasilać. *Akcje rosyjskie, sabotażu lub dywersji, będą się nasilać i będzie to wymagało od nas koncentracji - podkreślił premier Donald Tusk, który zaapelował w tej sprawie do wszystkich służb, w tym także do po posiedzeniu rządu do tysięcy pracowników ochrony m.in. fabryk czy zakładów pracy infrastruktury krytycznej.*

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2021 r. poz. 1995).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).
6. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757).
7. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
12. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
13. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 632, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).
15. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 92).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wykazu usług kluczowych oraz progów istotności skutku zakłócającego incydentu dla świadczenia usług kluczowych (Dz. U. poz. 1806).
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz. U. Nr 16 poz. 92).
18. Uchwała nr 210/2015 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, z uwzględnieniem uchwały nr 116/2020 Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Narodowego Programu ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz uchwały nr 38/2023 z dnia 21 marca 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Narodowego Programu ochrony Infrastruktury Krytycznej.
19. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie opracowywania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej. Wytyczne utraciły moc obowiązującą 23 kwietnia 2022 r. w związku z uchynieniem ustawy będącej podstawą ich wydania.

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Wojewoda Lubelski



Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Sekretarz Stanu
Wiesław Szczepański

DK-KKN.0740.1.5.2025(11)
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam stanowisko MSWiA do *Informacji o wynikach kontroli nt. Bezpieczeństwo zakładów, obiektów i urzędzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim*² w zakresie wniosków skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Na wstępie wskazać należy, że resort spraw wewnętrznych dokonuje bieżącej analizy i oceny ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o *ochronie osób i mienia*³ w zakresie stosowania przepisów stanowiących o zapewnieniu bezpieczeństwa obszarom, obiektom i urządzeniom podlegającym obowiązkowej ochronie, tj. obszarom, obiektom i urządzeniom skatalogowanym w art. 5 ust. 2 ww. ustawy.

W rezultacie, z inicjatywy MSWiA w obecnie procedowanym rządowym projekcie ustawy o *zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw* (UC47), uwzględnione zostały propozycje przepisów nowelizujące ustawę o *ochronie osób i mienia*, m.in. w zakresie jej art. 5, które mają usprawnić zapewnienie ochrony tym obszarom, obiektom i urządzeniom (art. 5 pkt 1 projektu UC47).

W pierwszej kolejności proponuje się zmianę do art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy o *ochronie osób i mienia*, która dostosowuje ten przepis do nowej siatki pojęciowej wprowadzanej przedmiotową nowelizacją jednocześnie zapewniając wyeliminowanie trudności, które mogłyby powstać w sytuacji równoległego stosowania znowelizowanej ustawy o *zarządzaniu kryzysowym* oraz ustawy o *ochronie osób i mienia* w tym zakresie.

¹ t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623

² znak: LLU.430.3.2024

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1995

Ponadto, proponuje się dodanie Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego do katalogu podmiotów zobowiązanych do prowadzenia wykazów obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Zgodnie z obowiązującym art. 5 ust. 3 ustawy o *ochronie osób i mienia* Prezes Narodowego Banku Polskiego prowadzi taki wykaz w odniesieniu do banków. Natomiast nie zachodzą żadne przesłanki, aby uznać, że w wykazie prowadzonym przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego mogą być umieszczane jakiegokolwiek inne podmioty procesujące wartości pieniężne w znacznych ilościach, takie jak np. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Równolegle wprowadza się przepisy przejściowe i dostosowujące (art. 27 projektu), które pozwolą na uniknięcie sytuacji, w której ten sam podmiot (bank) będzie znajdował się zarówno w wykazie prowadzonym przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, jak i w wykazie prowadzonym przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.

W dalszej kolejności w celu wyeliminowania obserwowanych opóźnień w zakresie realizacji obowiązku przesyłania do właściwych terytorialnie wojewodów aktualnych wykazów obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, projektowane zmiany do art. 5 ust. 4 ustawy o *ochronie osób i mienia* przewidują określenie 14-dniowego terminu realizacji przedmiotowego zadania. Z powyższym rozwiązaniem powiązane jest wprowadzenie wymogu niezwłocznej aktualizacji prowadzonej przez wojewodę ewidencji i równie niezwłocznego poinformowania zarządzającego obszarem, obiektem lub urządzeniem o wpisaniu go do ewidencji (dodawane do art. 5 ust. 7 i 8). W ocenie projektodawcy usprawni to przepływ bieżących informacji, a tym samym zapewni odpowiednią ochronę obszarom, obiektom i urządzeniom kluczowym dla bezpieczeństwa państwa.

Celem doprecyzowania i jednocześnie ujednolicenia danych, które znajdują się w prowadzonych przez wojewodów ewidencjach, proponuje się również dodanie odrębnego przepisu (art. 5 ust. 5a) określającego rodzaj tych danych.

Podsumowując, zmiany jakie zostały zaproponowane przez MSWiA do art. 5 ustawy o *ochronie osób i mienia* i które są obecnie procedowane w ramach procesu legislacyjnego, kierunkowo wpisują się w podnoszone przez NIK uwagi. Zakłada się, że ich wejście w życie wyeliminuje większość zidentyfikowanych trudności i uchybień w zakresie realizacji obowiązków zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.

Niezależnie od powyższego propozycję doprecyzowania (lub zastąpienia) pojęcia „aglomeracja miejska” w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o *ochronie osób i mienia* należy uznać jako słuszną o charakterze *de lege ferenda*. Ustawa ta bowiem, jako akt funkcjonujący w obiegu prawnym blisko 30 lat, zawiera szereg wyrażen, a także konstrukcji przepisów, które niewątpliwie wymagają dostosowania zarówno do obowiązujących standardów językowych, jak i zasad techniki prawodawczej.

Natomiast propozycja określenia zasad i kryteriów uznawania zakładów, obiektów i urządzeń „za istotne” dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska na poziomie ustawowym wydaje się rozwiązaniem trudnym i z pewnością będzie wymagała przeprowadzenia pogłębionej analizy w tej sprawie. Należy zauważyć, że katalog

obszarów, obiektów i urzędzeń, do których takie kryteria miałyby być stosowane jest bardzo szeroki i w związku z tym trudny do jednolitego zwymiarowania. W tym kontekście alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być ustanowienie takich kryteriów w formie wytycznych, które z jednej strony ułatwiłyby zarówno wojewodom, jak innym podmiotom, identyfikację obszarów, obiektów i urzędzeń, które wymagają obowiązkowej ochrony, a z drugiej strony, jako dokument pozaustawowy, nie wykluczałyby możliwości dokonania odstępstw od przyjętych schematów, jeśli byłoby to wskazane np. ze względów na szczególne uwarunkowania np. regionalne, czy sytuacyjne.

Ww. procedowane zmiany dotyczyć będą również obszaru planowania, w tym podejścia co do opracowywania planów reagowania kryzysowego wraz z poszerzoną problematyką zarządzania ryzykiem.

Z wyrazami szacunku

Wiesław Szczepański

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.430.3.2024

Warszawa, 2025-05-09

**Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do informacji o wynikach kontroli P/24/071 *Bezpieczeństwo zakładów, obiektów i urzędzeń o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania aglomeracji miejskich w województwie lubelskim.*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartego w piśmie z dnia 18 kwietnia 2025 r. (DK-KKN.0740.1.5.2025(11)).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęcie do realizacji wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli wyrażając równocześnie nadzieję na niezwłoczne zakończenie prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (UC47). Wyeliminowanie wskazanych przez NIK niespójności w ciągle jeszcze obowiązujących przepisach prawa w zakresie dotyczącym ochrony takich obiektów jak ujęcia wody, wodociągi, ciepłownie, oczyszczalnie ścieków miast oraz uwzględnienie pozostałych rekomendacji NIK powinno istotnie wpłynąć na zmniejszenie zagrożenia uszkodzenia lub zniszczenia tej infrastruktury w wyniku nieuprawnionej ingerencji z zewnątrz.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.