



**p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 8 czerwca 2011 r.

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

KAP-4101-04-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 7 września do 29 października 2010 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) kontrolę wykonywania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym² (zwanej dalej ustawą o z.k.). Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. do dnia 29 października 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również, w okresie od 11 października do 30 listopada 2010 r., w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB) kontrolę wykonywania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego wynikających z ustawy o z.k. Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. do 30 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 16 listopada 2010 r., z upoważnienia Pana Ministra przez Sekretarza Stanu w MSWiA oraz w protokole kontroli podpisanym przez Dyrektora RCB, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi jako kierownikowi jednostki kontrolowanej oraz właściwemu organowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

Do zadań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (*zwanego dalej Ministrem SWiA*) z zakresu zarządzania kryzysowego wynikających z ustawy o z.k. należało przede wszystkim utworzenie Zespołu Zarządzania Kryzysowego MSWiA (ZZK MSWiA) wraz z określeniem jego składu i trybu pracy, opracowanie Planu Zarządzania Kryzysowego MSWiA (PZK MSWiA), opracowanie - na potrzeby przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego - raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, wydanie wojewodom wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego oraz zatwierdzanie tych planów, planowanie i wykorzystywanie w MSWiA środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a także - w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego - podejmowanie działań zgodnie z procedurą zawartą w Krajowym Planie Reagowania Kryzysowego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wykonywanie przez Ministra SWiA zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności terminowe opracowanie w MSWiA planu zarządzania kryzysowego i częściowego raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, prawidłowe zaplanowanie i wykorzystanie w MSWiA środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz podjęcie niezwłocznych i zgodnych z procedurami działań w zakresie informowania, reagowania, koordynacji oraz usuwania skutków zdarzenia kryzysowego w związku z powodzią, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepodjęciu przez Ministra SWiA skutecznych działań w celu wyegzekwowania od wojewodów przedkładania w ustawowym terminie do zatwierdzenia wojewódzkich planów reagowania kryzysowego oraz długotrwałym ich zatwierdzaniu,
- długotrwałym przygotowywaniu zarządzenia w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, co utrudniało wojewodom przygotowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego zgodnie z wymogami określonymi znowelizowanej ustawy o z.k.

1. Wykonywanie przez Ministra SWiA zadań z zakresu zarządzania kryzysowego odbywało się przy pomocy Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, a od marca 2009 r. Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA. W celu realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Minister SWiA, stosownie do wymogu

określonego w ustawie o z.k., utworzył ZZK MSWiA, w skład którego wchodziły osoby kierujące właściwymi komórkami organizacyjnymi MSWiA oraz podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra SWiA jednostkami organizacyjnymi. Minister SWiA określił również organizację, skład oraz miejsce i tryb pracy ZZK MSWiA³. W okresie objętym kontrolą ZZK MSWiA realizował zadania m.in. w zakresie zaopiniowania projektu planu zarządzania kryzysowego oraz wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej będącej we własności MSWiA. W marcu 2009 r. Minister SWiA powierzył RCB, na mocy Porozumienia, wspieranie niektórych zadań Ministra w obszarze zarządzania kryzysowego.

2. Minister SWiA wywiązał się z obowiązku opracowania PZK MSWiA w terminie przewidzianym przez ustawę o z.k. Dokument ten nie zawierał jednak analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej MSWiA tj. jednego z elementów wymaganego art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o z.k. Powodem nieopracowania tego elementu było nieprzekazanie przez Dyrektora RCB niezbędnych do jego opracowania danych tj. jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej⁴. W ocenie NIK, koniecznym jest uzupełnienie PZK MSWiA o analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej MSWiA niezwłocznie po przekazaniu przez Dyrektora RCB niezbędnych w tym zakresie informacji.

3. Opracowany na potrzeby przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o z.k., raport cząstkowy MSWiA został sporządzony i przedłożony dyrektorowi RCB w terminie i formie określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego⁵. Raport ten został opracowany prawidłowo, zgodnie z właściwością Ministra SWiA.

4. Minister SWiA zrealizował obowiązek wydania wojewodom wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego (WPRK) zgodnie z obowiązującym w tym okresie stanem prawnym⁶. Wytyczne zostały przekazane wojewodom 22 stycznia 2008 r., tj. na siedem miesięcy przed upływem ustawowego terminu na przygotowanie i przedłożenie

³ Zarządzenia Ministra SWiA: Nr 71 z dnia 26 września 2007 r., Nr 40 z dnia 15 kwietnia 2008 r. i nr 6 z dnia 11 lutego 2010 r.

⁴ Obowiązek sporządzenia ww. Wykazu został nałożony na Dyrektora RCB art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o z.k.

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 83, poz. 540.

⁶ Zgodnie z treścią art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2009 r., Minister SWiA wydawał wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego. Od dnia 19 września 2009 r. Minister SWiA został zobowiązany do wydawania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w formie zarządzenia, po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB.

WPRK przez wojewodów. NIK zauważa jednak, że w 12 przypadkach wojewodowie nie przesłali WPRK do zatwierdzenia Ministrowi SWiA w wymaganym ustawowo terminie, a opóźnienia w tym zakresie sięgały od kilku do kilkunastu miesięcy. Minister SWiA nie podjął wystarczająco skutecznych działań w celu wyegzekwowania od większości wojewodów obowiązku terminowego przedłożenia planów do zatwierdzenia. Dopiero w styczniu 2009 r., tj. cztery miesiące po upływie terminu, przesłany został do wojewodów monit o przekazanie WPRK do zatwierdzenia. Ustalono także, że otrzymane ostatecznie plany podlegały procedurze zatwierdzającej trwającej w niektórych przypadkach kilka miesięcy. W efekcie, w większości województw WPRK zaczęły obowiązywać dopiero po upływie kilku miesięcy, a niekiedy nawet roku czasu od upływu ustawowego terminu na ich sporządzenie.

Ustawa o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷ wprowadziła obowiązek tworzenia m.in. wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (WPZK), zaś wytyczne do opracowania WPZK miały zostać wydane przez Ministra SWiA w formie zarządzenia. Ustalono, iż zarządzenie takie Minister wydał dopiero w dniu 29 października 2010 r. a więc po ponad roku od powstania obowiązku w tym zakresie⁸. Utrudniło to wojewodom przygotowanie WPZK zgodnie z wymogami określonymi znowelizowaną ustawą.

5. W budżecie MSWiA, w części 42 - Sprawy wewnętrzne, dziale 754 -Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale klasyfikacji budżetowej 75421 – zarządzanie kryzysowe w latach 2008 i 2009 zaplanowano środki odpowiednio 523,0 tys. zł w 2008 r. i 10,0 tys. zł w 2009 r. (plan po zmianach)⁹, które wydatkowano w wysokości odpowiednio: 327,6 tys. zł, (tj. 62,6% środków planowanych) i 6,9 tys. zł (tj. 69,0% środków planowanych). Wydatki te poniesiono głównie na wyposażenie centrum zarządzania kryzysowego MSWiA (m.in. zakup map cyfrowych, mebli biurowych, systemu do zbierania i przetwarzania informacji z zakresu zarządzania kryzysowego), na podróże służbowe zagraniczne związane ze współpracą z NATO i współfinansowanie trzech konferencji z zakresu zarządzania kryzysowego). W ocenie NIK wydatki te zostały poniesione w sposób

⁷ Ustawa o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 17 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 131, poz. 1076). Ustawa weszła w życie w dniu 19 września 2009 r.

⁸ Tj. od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁹ Pierwotnie środki na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego zostały w 2009 r. zaplanowane w wysokości 590 tys. zł. W trakcie roku, w związku z wnioskiem Dyrektora RCB i na podstawie decyzji Ministra SWiA dokonano zmiany w planie wydatków MSWiA w rozdziale 75421, polegającej na przesunięciu wydatków majątkowych w kwocie 130 tys. do RCB. Ponadto w związku z ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057), ograniczającą w 2009 roku wydatki publiczne, na podstawie decyzji Ministra SWiA zmniejszeniu uległy wydatki budżetu MSWiA, w tym również wydatki rozdziału 75421 – o kwotę 450 tys. zł (w tym całość wydatków majątkowych). Tak znaczne zmniejszenie planowanych środków nie miało jednakże negatywnego wpływu na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, głównie z powodu wsparcia przez RCB realizacji części zadań Ministra SWiA.

celowy oraz rzetelnie udokumentowane. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków było spowodowane m.in. uzasadnioną rezygnacją z zakupu części sprzętu oraz niższymi kosztami organizacji przez MSWiA konferencji na temat zarządzania kryzysowego.

6. Kontrola wykazała, iż działania podjęte przez Ministra SWiA, w związku z powodzią, która miała miejsce na terenie Polski w maju i czerwcu 2010 r., były zgodne z odpowiednią procedurą zawartą w Krajowym Planie Reagowania Kryzysowego. W ocenie NIK, jednostki organizacyjne Ministerstwa oraz służby współdziałające w zarządzaniu kryzysowym (m.in. Straż Pożarna, Policja i Straż Graniczna) podjęły działania niezwłocznie po zaistnieniu zdarzenia kryzysowego. Na stronie internetowej Ministerstwa na bieżąco zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji hydrologicznej panującej na terenie województw oraz komunikaty o pomocy finansowej dla osób poszkodowanych przez żywioł. Organizowano także konferencje prasowe, na których Minister SWiA przekazywał mediom informacje m.in. o działaniach podejmowanych przez służby ratownicze. Na pozytywną ocenę zasługuje również, opracowany przez Biuro Prasowe MSWiA i zamieszczony na stronie internetowej MSWiA, poradnik dla powodziarzy zawierający informacje na temat zasad udzielania pomocy finansowej osobom poszkodowanym przez powódź, praktyczne wskazówki dotyczące osobistego bezpieczeństwa oraz ważne telefony kontaktowe.

7. W RCB stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewypełnieniu obowiązku opracowania Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (KPOIK), nieopracowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) oraz jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o z.k., a także niedotrzymania ustawowego terminu opracowania Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego (KPRK), co NIK oceniła negatywnie w przekazanym Dyrektorowi RCB wystąpieniu pokontrolnym. NIK stwierdziła także, że w jednym przypadku dokonano klasyfikacji wydatków niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰. Po tej kontroli NIK wniosowała o:

- jak najszybsze opracowanie, zgodnie z nałożonymi obowiązkami, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
- opracowanie KPZK po przyjęciu przez Radę Ministrów Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,

¹⁰ Do dnia 31 grudnia 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.). Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w ww. sprawie (Dz. U. Nr 38, poz. 207).

- niezwłoczne sporządzenie pełnego jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy określone w ustawie o z.k. oraz opracowanie NPOIK,
- właściwe klasyfikowanie wydatków budżetowych.

W związku z tym, że stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w MSWiA zostały usunięte poprzez ostateczne wyegzekwowanie przez Pana Ministra WPRK i ich zatwierdzenie, a zarządzenie w sprawie wytycznych do WPZK zostało wydane w październiku 2010 r., NIK odstępuje od formułowania wniosków w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag bądź o działaniach podjętych w celu realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.