



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji
Publicznej**

Warszawa, dnia marca 2011 r.

**Pan
Marek Komorowski
p.o. Dyrektora
Rządowego Centrum Bezpieczeństwa**

KAP-4101-04-03/2010

Tekst ujednolicony

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 - Departament Administracji Publicznej - przeprowadziła w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (zwanym dalej RCB) kontrolę wykonywania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego, wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym² (zwanego dalej ustawą o z.k.). Kontrolą objęto okres od 22 sierpnia 2007 r. (tj. od wejścia w życie ustawy o z.k.) do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 listopada 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 13 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Do obowiązków RCB z zakresu zarządzania kryzysowego należała m.in. realizacja – w terminach określonych ustawą o z.k. - zadań planistycznych, w tym opracowanie i aktualizacja Krajowego Planu Reagowania Kryzysowego, zwanego dalej KPRK (a po 19 września 2009 r. Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, zwanego dalej KPZK), opracowanie Krajowego Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zwanego dalej KPOIK (a po 19 września 2009 r. przygotowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, zwanego dalej NPOIK), a także gromadzenie informacji

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

² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

o zagrożeniach, przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia właściwym podmiotom, bieżąca współpraca z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz podejmowanie zgodnych z obowiązującymi procedurami działań w zakresie informowania, reagowania, koordynacji oraz usuwania skutków zdarzeń kryzysowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań nałożonych na RCB ustawą o z.k., z wyjątkiem niedotrzymania ustawowego terminu opracowania KPRK, niewypełnienia obowiązku opracowania KPOIK oraz nieopracowania KPZK i jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o której mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o z.k.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewypełnienie obowiązku opracowania KPOIK, niedopracowanie KPZK oraz jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także niedotrzymanie ustawowego terminu opracowania KPRK, które w znacznej mierze wynikało ze zbyt późnego zorganizowania RCB z przyczyn leżących po stronie Pełnomocnika rządu do spraw organizacji RCB.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności fakt, że RCB na bieżąco gromadziło informację o występujących zagrożeniach, przedstawiało sposoby i środki reagowania na zagrożenia właściwym podmiotom, na bieżąco współpracowało z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, a także podejmowało zgodne z obowiązującymi procedurami działania w zakresie informowania, reagowania, koordynacji oraz usuwania skutków powodzi, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r.

1. Jednym z podstawowych obowiązków nałożonych na RCB ustawą o z.k. w jej pierwotnym brzmieniu³ było opracowanie KPRK oraz KPOIK. Plany te miały zostać sporządzone do 22 sierpnia 2008 r. W toku kontroli ustalono, że powołany w czerwcu 2007 r. przez Prezesa Rady Ministrów Pełnomocnik Rządu do spraw organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (zwanym dalej *Pełnomocnikiem*) nie podejmował skutecznych działań, zarówno organizacyjnych jak i merytorycznych, pozwalających na realizację przez RCB zadań określonych w ustawie o z.k. Dopiero w wyniku działań następnego Pełnomocnika, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów w lutym 2008 r., został przygotowany projekt rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu działania RCB⁴,

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590)

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. Nr 128, poz. 821).

które weszło w życie 2 sierpnia 2008 r. Na podstawie ww. rozporządzenia utworzono struktury organizacyjne RCB, zatrudniono pracowników i wyznaczono im zakresy obowiązków. Tym samym, RCB podjęło merytoryczne działania w celu wypełnienia obowiązków wynikających z ustawy o z.k., m.in. w zakresie opracowania KPRK i KPOIK, dopiero po roku od wejścia w życie ustawy o z.k. Projekt KPRK przedłożony został Rządowemu Zespołowi Zarządzania Kryzysowego w czerwcu 2009 r. tj. po 10 miesiącach od ustawowego terminu wymaganego na jego sporządzenie. KPRK został przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 4 grudnia 2009 r. Ustalono, iż KPRK zawiera wszystkie elementy określone w art. 5 ust. 2 ustawy o z.k. oraz został opracowany w trybie określonym w ustawie o z.k.

NIK ustaliła, że prace podjęte w RCB nad opracowaniem KPOIK zostały przerwane w związku z nowelizacją ustawy o z.k. (z dnia 17 lipca 2009 r.⁵), która zniosła obowiązek przygotowania tego dokumentu. Jednocześnie nowelizacja ustawy o z.k. nałożyła na RCB nowe zadania, w szczególności dotyczące opracowania najistotniejszych z punktu widzenia zarządzania kryzysowego dokumentów, tj. KPZK (który ma zastąpić KPRK) oraz NPOIK (zastępujący nieopracowany przez RCB KPOIK). W ocenie NIK, przygotowanie tych dokumentów przez RCB również przebiegało opieszale, a w przypadku KPZK został także przekroczony ustawowy termin na jego opracowanie (upłynął 19 września 2010 r.):

- Główną przyczyną nieopracowania, do dnia zakończenia kontroli, KPZK było niezakończenie prac nad sporządzeniem „Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” (zwanego dalej Raportem)⁶, o którym mowa w art. 5a ustawy o z.k. Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o z.k., Raport przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały. Kierunki działania wynikające z Raportu mają stanowić element KPZK, a odpowiedzialnym za działania koordynacyjne w zakresie przygotowania Raportu jest Dyrektor RCB (poza częścią dotyczącą zagrożeń o charakterze terrorystycznym). NIK zauważa, że w RCB podejmowano działania w celu sporządzenia Raportu. Już w kwietniu 2009 r. (tj. trzy miesiące przed nowelizacją ustawy o z.k.) opracowany został projekt *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, jednak ze względu na przedłużający się proces legislacyjny zostało ono wydane dopiero 30 kwietnia 2010 r.⁷ NIK zwraca uwagę, że już przyjęty w rozporządzeniu termin opracowania,

⁵ Dz. U. Nr 131, poz. 1076

⁶ Termin na przedłożenie Raportu przez Dyrektora RCB Radzie Ministrów upływał 1 grudnia 2010 r.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. Nr 83, poz. 540).

niezbędnego do kompletnego KPZK, Raportu (do 1 grudnia 2010 r.) był niespójny z ustawowym terminem na opracowanie całego KPZK, który przypadał na 19 września 2010 r. Stwierdzono także, że podmioty zobowiązane do przygotowania raportów cząstkowych, pomimo bieżących działań monitorujących i wielokrotnych ponagleń ze strony RCB, nie wywiązały się z zadania terminowo (termin do 1 września 2010 r.), a część z nich nie przekazała danych do zakończenia kontroli. Pomimo, że wynikające z ustawowych kompetencji działania Dyrektora RCB w zakresie koordynacji przygotowania Raportu były nieskuteczne, dopiero 30 września 2010 r. (a więc po upływie terminu na opracowanie KPZK) wystąpił on do Prezesa RM, informując go o występujących problemach.

- Do dnia zakończenia kontroli Dyrektor RCB nie sporządził jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o z.k., konsekwencją czego jest nieopracowanie NPOIK, o którym mowa w art. 5b ustawy o z.k. Termin na opracowanie ww. wykazu upłynął 19 marca 2010 r.⁸ W ramach prac nad przygotowaniem wykazu, RCB w grudniu 2009 r. opracowało i przekazało 35 ministrom i kierownikom urzędów centralnych kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej z prośbą o wytypowanie na ich podstawie - do 19 lutego 2010 r. – obiektów, instalacji, urządzeń i usług mogących znaleźć się w jednolitym wykazie. Zdaniem NIK, Dyrektor RCB inicjując proces przygotowania wykazu dopiero w grudniu 2009 r., nie uwzględnił stopnia złożoności tego zadania oraz ryzyka jego niezrealizowania w obowiązującym terminie. Świadczy o tym m.in. niewyegzekwowanie przez Dyrektora RCB niezbędnych do sporządzenia wykazu informacji od Ministra Środowiska, Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa. O trudnościach w wyegzekwowaniu powyższych informacji Dyrektor RCB poinformował Prezesa RM dopiero 25 marca 2010 r. (tj. już po upływie ustawowego terminu na sporządzenie ww. wykazu).

Projekt zawierający propozycję wykazu infrastruktury krytycznej RCB przesłało Prezesowi Rady Ministrów w lipcu 2010 r. Wykaz ten nie zawierał jednak wszystkich elementów infrastrukturalnych (m.in. w obszarze zaopatrzenia w ropę naftową i gaz ziemny oraz w obszarze zaopatrzenia w wodę i systemu produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych).

⁸ Termin określony w art. 2 ust. 5 ustawy nowelizującej z 17 lipca 2009 r.

Do dnia zakończenia kontroli prace nad przygotowaniem NPOIK były we wstępnej fazie zaawansowania. RCB wystąpiło w styczniu 2010 r. do ministrów i kierowników urzędów centralnych o sporządzenie informacji niezbędnych do opracowania tego planu w oparciu o przekazane w grudniu 2009 r. wytyczne. Półroczny termin na przekazywanie tych informacji nie został dotrzymany, a do dnia zakończenia kontroli informacji takich RCB nie otrzymało od kierowników 10 jednostek. Dyrektor RCB tylko raz, wysyłając w sierpniu 2010 r. pisemny monit, podjął próbę wyegzekwowania przekazania niezbędnych danych. Próba okazała się nieskuteczna. Do dnia zakończenia kontroli nie poinformował jednak Prezesa RM o trudnościach w realizacji tego zadania.

W ocenie NIK, funkcjonujący w systemie zarządzania kryzysowego KPRK jest dokumentem, który nie spełnia wszystkich wymaganych elementów określonych dla KPZK w znowelizowanej w 2009 r. ustawie o z.k. W systemie zarządzania kryzysowego brakuje natomiast ogólnokrajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej. Nie został też sporządzony jednolity wykaz obiektów, urządzeń i instalacji kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Skutkiem tego jest też nieopracowanie planów ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie wojewódzkim oraz w większości powiatów i gmin.

2. Od sierpnia 2008 r. (tj. po zmianie na stanowisku Pełnomocnika) RCB prawidłowo realizowało zadania w zakresie gromadzenia informacji o występujących zagrożeniach, przedstawiania sposobów i środków reagowania na zagrożenia właściwym podmiotom oraz bieżącej współpracy z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, a także uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym. W celu realizacji nałożonych zadań, RCB przedstawiało centralnym i terenowym organom funkcjonującym w systemie zarządzania kryzysowego, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia, zarówno w fazie planowania, jak i poprzez rekomendacje opracowywane w przypadku wystąpienia zagrożeń. W oparciu o zgromadzone informacje, we współpracy z urzędami i instytucjami posiadającymi wiedzę specjalistyczną, dokonywano analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, dokumentując ich wyniki.

Jak wykazała kontrola, organizacja oraz posiadany przez RCB sprzęt zapewniały ciągłość monitorowania, a także możliwość niezwłocznego i bezpośredniego połączenia z wybranymi podmiotami i organami zarządzania kryzysowego. Na podstawie porozumienia zawartego 16 marca 2009 r. z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, RCB wykonywało także działania wspierające realizację niektórych zadań

Ministra w obszarze zarządzania kryzysowego. Polegały one m.in. na monitorowaniu i analizowaniu bieżącej sytuacji w zakresie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, analizie i ocenie możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju.

3. Kontroli wykazała, że RCB realizowało obowiązek organizowania, prowadzenia i koordynacji szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udziału w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.
4. Działania podjęte przez RCB w związku z powodzią, która miała miejsce na terenie Polski w maju i czerwcu 2010 r., były, jak wynika z ustaleń kontroli, zgodne z odpowiednimi procedurami i zasadami zawartymi w KPRK. Działania RCB mające na celu niezwłoczne przekazanie informacji o zbliżającym się zagrożeniu powodziowym, stosownie do obowiązujących procedur, były prowadzone na podstawie komunikatów i ostrzeżeń Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz z raportów dobowych wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego. NIK stwierdziła jednak, że podczas majowej powodzi służba hydrologiczno-meteorologiczna oraz wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego nie przekazały do RCB z odpowiednim wyprzedzeniem (tj. w okresie od 12 do 16 maja 2010 r.) informacji o zbliżającej się fali powodziowej. Przeciwnie, z napływających do RCB danych wynikało, że sytuacja w poszczególnych regionach kraju nie wymaga podejmowania szczególnych scentralizowanych działań. Konsekwencją ww. sytuacji był brak możliwości natychmiastowego rozpoznania przez RCB rzeczywistego zagrożenia powodziowego. Z uwagi na powyższe, dopiero 17 maja 2010 r. sporządzono w RCB informację o zagrożeniu powodziowym na południu Polski. Przekazywanie informacji odbywało się m.in. za pośrednictwem strony internetowej, na której zamieszczano komunikaty o aktualnej sytuacji powodziowej, poczty e-mail oraz innych mediów.

NIK pozytywnie ocenia działania RCB w zakresie usuwania skutków powodzi. RCB opracowywało materiały analityczno-informacyjne dotyczące m.in. przewidywanych scenariuszy zagrożeń powodziowych oraz szacunkowych strat popowodziowych. Wskazać tu należy aktywność RCB w pozyskiwaniu i dystrybuowaniu informacji dotyczących m.in. zapotrzebowania na pomoc rzeczową oraz krajowych i międzynarodowych instytucji deklarujących swą pomoc. RCB prawidłowo realizowało także zadania w zakresie obsługi prac RZZK, bieżąco organizując prace tego Zespołu, a także przygotowując aktualne komunikaty o wynikach tych prac.

5. W okresie objętym kontrolą, RCB zrealizowało wydatki na prowadzenie swojej działalności w kwocie 13 676,4 tys. zł (w całości sklasyfikowane w rozdziale 75421 – Zarządzanie kryzysowe). Szczegółowa kontrola wydatków w łącznej kwocie 2 572,4 tys. zł (70 % wydatków pozapłaćcowych RCB⁹) wykazała, iż ponoszone one były zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania określonymi w ustawach o finansach publicznych¹⁰, a zakupiony sprzęt i urządzenia były niezbędne do prawidłowego funkcjonowania RCB. NIK stwierdziła jednak, że nieprawidłowo zaklasyfikowano wydatki na szkolenia dla pracowników RCB na łączną kwotę 11 906,40 zł¹¹. Wydatki te zostały zaklasyfikowane do § 4300 *Zakup usług pozostałych*, zamiast do § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej*. Było to niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹² i spowodowało zawyżenie wydatków ujętych w § 4300 w sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków za 2009 r. (o 4 706,4 zł) oraz za okres od 1 stycznia do 31 października 2010 r. (o 7 200 zł) i zaniżenie o takie same kwoty wydatków ujętych w § 4700.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. niezwłoczne opracowanie, zgodnie z nałożonymi obowiązkami, Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
2. opracowanie KPZK niezwłocznie po przyjęciu przez Radę Ministrów Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
3. 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,
4. właściwe klasyfikowanie wydatków budżetowych.

⁹ Kontrola nie obejmowała wydatków ujętych w § 3020, 4010, 4040, 4050, 4060, 4070, 4110, 4120, 4140 i 4170.

¹⁰ Do 31 grudnia 2009 r. obowiązywała ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), natomiast od 1 stycznia 2010 r. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹¹ Wydatki te poniesiono na: szkolenie administratorów i inspektorów bezpieczeństwa teleinformatycznego (rachunek nr 982/2009 z dnia 16 kwietnia 2009 r. na kwotę 250 zł), warsztaty szkoleniowe dla administratorów IT (faktura nr 01/01/09 z dnia 10 lutego 2009 r. na kwotę 3806,40 zł), szkolenie z obsługi programowania systemu BIP (faktura nr FV/312/2009 z dnia 15 lipca 2009 r. na kwotę 650 zł) oraz warsztaty szkoleniowe z zakresu ARC GIS (faktura nr 12/03/2010 z dnia 24 marca 2010 r. na kwotę 7 200 zł).

¹² 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).

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.