



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4114-01-01/2012
I/12/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/006 – Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Tomasz Szczęsny, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83281 z dnia 3 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Cezary Domasik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83282 z dnia 3 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Al. Ujazdowskie 5, 00-583 Warszawa (zwane dalej „RCB”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Komorowski, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dowód: akta kontroli str. 5-8)
Zakres kontroli	Realizacja zadań w zakresie organizacji i funkcjonowania krajowego systemu zarządzania kryzysowego, w tym prawidłowość przygotowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) i Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) oraz realizacja zadań związanych z rozpoznawaniem europejskiej infrastruktury krytycznej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2009 r. do zakończenia czynności kontrolnych

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wyniki kontroli wykazały, że Dyrektor RCB zrealizował zadania związane z przygotowaniem Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy (zwanego dalej „jednolitym wykazem IK”)¹. W wyniku podejmowanych przez Dyrektora RCB działań powstał Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Kierunki działania wynikające z wniosków z ww. raportu zostały zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

¹ Jednolity wykaz IK, w którym zamieszczono obiekty we wszystkich wymaganych systemach został przesłany przez RCB Prezesowi Rady Ministrów w maju 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła także nieprawidłowości w zakresie działań podejmowanych przez RCB związanych z przygotowaniem projektu NPOIK oraz rozpoznawaniem i wyznaczaniem europejskiej infrastruktury krytycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

Opis stanu
faktycznego

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (zwany dalej „Raportem”) został przyjęty Uchwałą Nr 108/2011 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 517, 704)

Analiza Raportu wykazała, że zawarto w nim wszystkie elementy określone w art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym².

(dowód: akta kontroli str. 664)

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego³, wykonawcy sporządzają raporty częściowe po raz pierwszy w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia i przedkładają je dyrektorowi RCB. Centrum. Dyrektor RCB przedkłada Raport po raz pierwszy Radzie Ministrów w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 1 grudnia 2010 r.

Ustalono, iż z prośbą o skierowanie do rozpatrzenia na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów projektu uchwały w sprawie przyjęcia Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Dyrektor RCB wystąpił przy piśmie z dnia 25 maja 2011 r.⁴, tj. ponad pięć miesięcy od terminu wynikającego z ww. rozporządzenia. Ponadto, do czasu przekazania przez Dyrektora RCB Stałemu Komitetowi Rady Ministrów Raportu, raportów częściowych nie przedłożyli do RCB Minister Sprawiedliwości, Minister Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Raporty te zostały przesłane w terminach późniejszych⁵.

(dowód: akta kontroli str. 106-118, 380-393, 517, 665-671, 704)

Dyrektor RCB podejmował działania w celu wyegzekwowania od ww. wykonawców obowiązku przedłożenia raportów częściowych, tj. m.in.:

- pismem z 7 października 2010 r. RCB skierowało prośbę do podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska o ponowne rozważenie zasadności sporządzenia raportu częściowego,
- pismami z 13 października 2010 r. RCB zwróciło się z prośbą o przekazanie raportów częściowych do Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska,
- pismem z dnia 28 marca 2012 r. RCB skierowało pismo do ww. wykonawców o przedłożenie zaktualizowanych raportów częściowych.

² Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

³ Dz. U. Nr. 83, poz. 540.

⁴ Opracowanie projekt Raportu zostało poprzedzone przeprowadzeniem uzgodnień jego treści z ministrami, kierownikami urzędów centralnych oraz wojewodami. Pierwszy raz projekt Raportu został przesłany przez RCB do zaopiniowania 28 stycznia 2011 r. Natomiast całościowy projekt Raportu przesłano 28 kwietnia 2011 r.

⁵ Ponadto raportu częściowego nie przedłożył Minister Skarbu Państwa, ponieważ nie stwierdził w obszarze swojej właściwości występowania zagrożeń, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

Raporty częściowe zostały przedłożone Dyrektorowi RCB przez ww. wykonawców w okresie od 16 lipca 2012 r. do 27 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 112, 154-203, 653, 665-671)

Ustalono, iż przyczynami nieprzedłożenia raportów częściowych było w przypadku:

- Ministerstwa Sprawiedliwości – m.in. realizacja zadań związanych z utworzeniem i wyposażeniem Centrum Zarządzania Kryzysowego MS oraz zmiana w 2010 r. struktury organizacyjnej w związku z wyodrębnieniem Prokuratury Generalnej.
- Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska – m.in. przeprowadzona w 2011 r. reorganizacja, w wyniku której komórka organizacyjna odpowiedzialna m.in. za realizację zadań w obszarze problematyki zagrożenia bezpieczeństwa narodowego zakończyła swoją działalność.
- Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – KZGW przygotowuje raport częściowy o zagrożeniach powodziowych dopiero po opracowaniu map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, które zostaną wykonane do 22 grudnia 2013 r.⁶
- Ministerstwa Środowiska – podjęto decyzję o tym, że organy centralne nadzorowane przez Ministra będą same przygotowywały swoje raporty częściowe i przesyłały je bezpośrednio do RCB. W związku z powyższym Minister Środowiska nie przygotowywał własnego raportu, ponieważ powiełaby on wyłącznie raporty częściowe przesłane przez kierowników organów centralnych jemu podległych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 162-176, 374-422,)

Badanie dziewięć raportów częściowych⁸ przedłożonych Dyrektorowi RCB przez zobowiązanych wykonawców wykazało, iż zostały one opracowane zgodnie z § 3 ust. 1 i § 4 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 118, 189, 506-521, 638-642, 650-658, 672-696)

Dyrektor RCB, w sposób zgodny z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, korzystał z uprawnienia do:

- wnoszenia uwag do raportów częściowych (raporty: Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministra Finansów i Ministra Środowiska)⁹,
- wskazania na konieczność uzupełnienia raportu częściowego (wskazano na konieczność uzupełnienia raportu Ministra Finansów o elementy wynikające z raportu częściowego sporządzonego przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

⁶ Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pismem z 21 sierpnia 2012 r. przedłożył Dyrektorowi RCB raport częściowy zawierający dane historyczne.

⁷ Dyrektor RCB w piśmie z dnia 7 października 2010 r. skierowanym do podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska wyraził sprzeciw takiemu stanowisku, wskazując, że jest to naruszenie przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

⁸ Raporty częściowe: Wojewody Dolnośląskiego, Ministra Zdrowia, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Finansów, Szefa Agencji Wywiadu, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁹ Uwagi Dyrektora RCB zostały uwzględnione przez Ministra Obrony Narodowej oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 177-189)

Zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego Dyrektor RCB dokonuje systematycznej aktualizacji Raportu i jest zobowiązany przedłożyć Raport Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach.

Z ustaleń kontroli wynika, iż Dyrektor RCB podjął działania mające na celu aktualizację Raportu. Proces ten odbywa się w oparciu o aktualizowane raporty częściowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Dyrektor RCB pismem z 28 marca 2012 r. poinformował wszystkich ww. wykonawców o konieczności aktualizacji raportów częściowych. Według stanu na dzień 20 grudnia 2012 r., 40. wykonawców (z 42) przesłało do RCB zaktualizowane raporty częściowe lub informacje o braku konieczności ich aktualizacji¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 115-118, 154-155, 188-233, 665-671)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż Raport został opracowany z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Przyczyną tego był m.in. fakt, iż część wykonawców, pomimo bieżących działań monitorujących i wielokrotnych ponagleń ze strony RCB, przysyłało Dyrektorowi RCB raporty częściowe z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z ww. rozporządzenia. Opóźnienia te sięgały od kilku dni do ponad dwóch i pół miesiąca.

2. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

Opis stanu
faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 6 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 65-66, 91-97, 518, 704)

KPZK został opracowany zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, określającym katalog elementów składowych ww. planu.

(dowód: akta kontroli str. 54-64, 67-69, 78-90, 380-404, 506-521, 662-663)

Stosownie do art. 5a ust. 5 ww. ustawy, w KPZK zawarto kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu o zagrożeniach o bezpieczeństwa narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 54-64, 662-663)

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym KPZK podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

RCB przygotowało projekt aktualizacji KPZK, który w wersji przesłanej do zaopiniowania w dniu 2 października 2012 r. ministrom kierującym działami administracji rządowej oraz kierownikom urzędów centralnych zawierał m.in.:

- Załącznik – Szczególne rozwiązania związane z usuwaniem skutków powodzi, uwzględniający przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 r.

¹⁰ Informacji takiej nie przesłał Minister Skarbu Państwa i Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych.

o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.)¹¹,

- Załączniki funkcjonalne dotyczące infrastruktury krytycznej¹².

(dowód: akta kontroli str. 63-64, 72-75, 101-102, 638-643)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęcie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego nastąpiło 6 marca 2012 r., po upływie ustawowego terminu określonego na 19 września 2010 r.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w RCB w 2010 r. i 2012 r.¹³ wynika, iż główną przyczyną opóźnienia były długotrwałe prace legislacyjne nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹⁴ oraz przedłużony okres rozpatrzenia i przyjęcia przez Radę Ministrów KPZK.

(dowód: akta kontroli str. 704)

3. Realizacja zadań dotyczących przygotowania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Według stanu na 30 listopada 2010 r.¹⁵ prace nad przygotowaniem NPOIK były we wstępnej fazie zaawansowania¹⁶. W ramach podjętych działań RCB m.in. wystąpiło do ministrów i kierowników urzędów centralnych o sporządzenie informacji określonych w § 5 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁷ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie NPOIK”), na podstawie których następnie miał zostać opracowany projekt NPOIK.

(dowód: akta kontroli str. 107, 704)

Przygotowany przez Dyrektora RCB projekt NPOIK został przy piśmie z 17 czerwca 2011 r. przekazany, zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie NPOIK, do uzgodnienia ministrom i kierownikom urzędów centralnych. Projekt zawierał wszystkie elementy określone w art. 5b ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w tym m.in. narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące

¹¹ W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 września 2012 r. (sygn. LWA-4101-11-01/2012) skierowanym do Dyrektora RCB po kontroli NIK Delegatura w Warszawie zawarto wniosek o dokonanie aktualizacji KPZK zgodnie z wymogami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi.

¹² Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zamianie o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr. 131, poz. 1076) KPZK, do czasu jego aktualizacji, może nie zawierać załączników funkcjonalnych dotyczących infrastruktury krytycznej.

¹³ W okresie od 11 października do 30 listopada 2010 r. kontrolę obejmującą wykonywanie przez RCB zadań w zakresie zarządzania kryzysowego określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym przeprowadzali kontrolerzy z Departamentu Administracji Publicznej NIK. W okresie od 30 maja do 10 sierpnia 2012 r. kontrolę obejmującą wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w okresie 2009-2010 przeprowadzał kontroler z Delegatury NIK w Warszawie.

¹⁴ Rozporządzenie w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zostało przyjęte przez Radę Ministrów dopiero w dniu 30 kwietnia 2010 r.

¹⁵ Termin zakończenia kontroli NIK, której przedmiotem było wykonywanie przez RCB zadań w zakresie zarządzania kryzysowego określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym

¹⁶ Zgodnie z art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) przygotowuje Dyrektor RCB we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych oraz właściwymi w sprawach bezpieczeństwa narodowego (ust. 3), a przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały (ust. 1).

¹⁷ Dz. U. Nr 83, poz. 541

zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, a także ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy infrastruktury krytycznej (IK). Działania RCB nie doprowadziły jednak do wypracowania, uzgodnionej z uczestnikami NPOIK, koncepcji ustanowienia ministrów odpowiedzialnych za następujące systemy IK:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- zaopatrzenia w wodę,
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 597-601, 660, 704)

Jak wykazały wyniki kontroli, projekt NPOIK został sporządzony na podstawie informacji, które uzyskano tylko od części podmiotów, do których Dyrektor RCB się zwrócił. Według stanu na 29 października 2012 r. informacji nie przekazało 10 podmiotów, w tym trzech ministrów, którzy w projekcie NPOIK przekazanym do opiniowania wskazani zostali jako gospodarze systemów IK¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 107, 266-275, 522-528)

Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych informując o przyczynach niesporządzenia informacji wskazywali przede wszystkim, że nie byli odpowiedzialni za żaden z systemów IK wymienionych w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁹. Wyjaśnienia tej treści złożyli także Minister Skarbu Państwa oraz Minister Środowiska, którzy w toku uzgodnień projektu NPOIK zgodzili się na wyznaczenie ich jako ministrów odpowiedzialnych lub współodpowiedzialnych za niektóre systemy IK. W przypadku Ministra Zdrowia²⁰ niesporządzenie ww. informacji uzasadnił on faktem, że w systemie „ochrony zdrowia” nie występowały obiekty IK w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wyniki kontroli NIK wykazały jednak, że w ww. systemie znajdują się takie obiekty IK (zostały one zgłoszone przez podmioty inne niż Minister Zdrowia), o czym z powodu nieuchwalenia NPOIK nie został on dotychczas poinformowany.

(dowód: akta kontroli str. 374-486, 659-660)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Projekt uchwały w sprawie przyjęcia NPOIK wraz z protokołem rozbieżności dotyczącym nierozstrzygniętych sporów powstałych pomiędzy Ministrem Gospodarki oraz Ministrem Środowiska, 1 września 2011 r. został przekazany, zgodnie § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie NPOIK, Przewodniczącemu Stałego Komitetu Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 704)

W dniu 6 września 2012 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się spotkanie mające na celu omówienie nierozstrzygniętych przez RCB uwag Ministrów Gospodarki; Skarbu Państwa, Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; Środowiska oraz Administracji i Cyfryzacji. Na spotkaniu Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów przyjął propozycje ustaleń zmierzających do zawarcia kompromisu.

Z informacji przekazanych w toku przeprowadzonej kontroli wynika, iż:

¹⁸ Minister Gospodarki („System zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa”), Minister Środowiska („System zaopatrzenia w wodę” oraz „System produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych”), Minister Zdrowia („System ochrony zdrowia”)

¹⁹ np. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Prezes Agencji Rezerw Materiałowych

²⁰ Pismo z 13 września 2010 r. (sygn. MZ-OKR-ZK-011-1523-94/DC/10).

- a) minister Skarbu Państwa zgodziło się na pełnienie roli współgospodarza systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa. Minister Gospodarki zostanie natomiast „gospodarzem” systemu elektroenergetyki. Jednak, jak wskazało Ministerstwo Gospodarki, nie został dokonany formalny podział systemu, w ramach którego wyznaczeni zostali ww. współgospodarze²¹. Zatem nadal nie zostały określone elementy IK tego systemu, które będą w gestii ww. Ministrów,
- b) w zakresie „systemu produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych” na spotkaniu przyjęto sprzeciw Ministra Środowiska i podjęto decyzję o tym, aby obiekty IK w tym systemie zostały przesunięte przez Dyrektora RCB do pozostałych systemów i przekazane organom pełniącym nadzór właścicielski nad tymi obiektami,
- c) w zakresie systemu „zaopatrzenia w wodę” Minister Środowiska zgodził się na uznanie go za współgospodarza wyłącznie w stosunku do obiektów, instalacji i urządzeń zgłoszonych do wykazu IK przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 134-136, 139)

Stwierdzono, że obecnie w RCB trwa analiza dotycząca przeglądu obiektów, które zostały zakwalifikowane do systemu „produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych”. Natomiast w stosunku do obiektów w ramach systemu „zaopatrzenia w wodę”, w wyznaczeniu których brali udział wojewodowie, rolę drugiego współgospodarza pełnić będzie Minister Administracji i Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 697-703)

W toku kontroli Sekretarz Komitetu Stałego Rady Ministrów – Pani Małgorzata Hirszel²² poinformowała, że prace nad NPOIK wciąż są prowadzone, a za kluczową kwestię umożliwiającą dalsze procedowanie uznano rozstrzygnięcie rozbieżności zgłoszonych do dokumentu, których nie udało się usunąć w toku wcześniejszych prac. Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformowała także, iż do Komitetu wpływają pisma nawiązujące zarówno do spotkania uzgodnieniowego, które miało miejsce w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 6 września 2012 r., jak i dodatkowego materiału przekazanego członkom Komitetu.

(dowód: akta kontroli str. 578-581)

Opis stanu
faktycznego

3.3. Ustalono, iż RCB przygotowało propozycję jednolitego wykazu IK²³ według stanu na 20 lipca 2010 r. (wykaz ten nie zawierał elementów będących przedmiotem sporów kompetencyjnych pomiędzy Ministrem Środowiska, Ministrem Gospodarki i Ministrem Skarbu Państwa) i następnie przekazało ją Prezesowi Rady Ministrów z prośbą o akceptację lub zobowiązanie wskazanych ministrów do uzupełnienia wykazu o brakujące elementy oraz weryfikację elementów zawartych w wykazie w systemie zaopatrzenia w wodę.

²¹ Zgodnie z ustaleniami podjętymi na spotkaniu 6 września 2012 r., po przyjęciu NPOIK Minister Gospodarki wspólnie z Ministrem Skarbu Państwa uzgodnią sposób wdrożenia przyjętych na spotkaniu zaleceń.

²² Pismo z 27 listopada 2012 r. (sygn. DKRM-581-7(2)/12)

²³ Dyrektor RCB, zgodnie z art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, został zobowiązany do sporządzenia, na podstawie szczegółowych kryteriów, we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy. Termin na opracowanie ww. wykazu upłynął 19 marca 2010 r. Kryteria składające się z dwóch części: kryteriów sektorowych (systemowych) oraz przekrojowych, zatwierdzone zostały przez Dyrektora RCB w dniu 18 grudnia 2009 r.

W wystąpieniu pokontrolnym²⁴ po kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2010 r. negatywnie oceniono nieopracowanie jednolitego wykazu IK, które w znacznej mierze wynikało ze zbyt późnego zorganizowania RCB z przyczyn leżących po stronie Pełnomocnika rządu do spraw organizacji RCB. W ocenie NIK, Dyrektor RCB inicjując proces przygotowania wykazu dopiero w 2009 r. nie uwzględnił stopnia złożoności tego zadania oraz ryzyka jego niezrealizowania w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 704)

W listopadzie i grudniu 2010 r. trwały prace nad uzupełnieniem jednolitego wykazu IK o system zaopatrzenia w wodę i żywność w części dotyczącej ujęć wody i urządzeń oczyszczania ścieków oraz o system produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych (w tym rurociągi substancji niebezpiecznych w części dotyczącej zakładów o dużym ryzyku poważnej awarii przemysłowej).

(dowód: akta kontroli str. 704)

Ustalono, że w toku prac nad opracowaniem jednolitego wykazu IK Dyrektor RCB zwracał się do ministrów i kierowników urzędów centralnych z sugestiami i propozycjami dotyczącymi wprowadzenia do wykazu obiektów, instalacji, urządzeń lub usług, które w przekazanych propozycjach nie zostały uwzględnione, bądź nieuzasadnionego, w świetle kryteriów określonych w art. 5b ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ich uwzględnienia. Wszystkie podmioty, do których zwrócono się w powyższej sprawie nadesłały merytoryczne odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 107, 489, 493-505)

Poza wersją jednolitego wykazu IK z 20 lipca 2010 r., Prezesowi Rady Ministrów przekazywano zaktualizowaną wersję jednolitego wykazu IK według stanu na 20 grudnia 2010 r. oraz 21 lutego 2011 r.²⁵ Przy piśmie z 6 maja 2011 r. Prezesowi Rady Ministrów została przekazana wersja jednolitego wykazu IK uzupełnionego o obiekty w systemach: zaopatrzenia w wodę, a także produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 111, 153)

Najwyższa Izba Kontroli, poza przypadkiem opisanym w uwagach dotyczących badanej działalności, nie wnosi zastrzeżeń do kompletności jednolitego wykazu IK. Według stanu na 9 listopada 2012 r. w wykazie tym znajdowały się dane dotyczące 749 obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej wymienionych w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w brzmieniu obowiązującym od 5 stycznia 2011 r. Dane w wykazie zostały przedstawione w szczególności określonej w § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie NPOIK. W jednolitym wykazie IK znajdowały się dane dotyczące wszystkich obiektów, instalacji, urządzeń i usług przekazanych w propozycjach podmiotów, do których z taką prośbą wystąpiono.

(dowód: akta kontroli str. 612-637, 659-660)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁴ Wystąpienie pokontrolne z 31 marca 2011 r. (sygn. KAP-4101-04-03/2010) – tekst ujednolicony.

²⁵ W związku z nowelizacją z dniem 5 stycznia 2011 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która dokonała zmian w nazwach systemów IK i w konsekwencji spowodowała konieczność nowelizacji jednolitego wykazu IK.

1. NPOIK do dnia zakończenia czynności kontrolnych²⁶ nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Dokument ten, zgodnie z założeniami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, miał umożliwić koordynację rozproszone działania podejmowane przez administrację publiczną w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej oraz zaangażować podmioty, które nią zarządzają, przez intensyfikację współpracy sektora prywatnego i publicznego. Konsekwencje związane z brakiem NPOIK dotyczą podmiotów na różnych poziomach systemu ochrony IK i dotyczą przede wszystkim:

- nieprzygotowania przez operatorów planów ochrony poszczególnych obiektów IK – zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej²⁷ operatorzy IK²⁸ sporządzają ww. plany w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania od Dyrektora RCB informacji o ujęciu w jednolitym wykazie IK,
- braku możliwości aktualizacji resortowych i wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w zakresie realizacji zadań związanych z IK – zgodnie z § 10 pkt 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK wyciągi z jednolitego wykazu IK dla wojewodów oraz właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych Dyrektor RCB opracowuje w terminie 6 tygodni od dnia zatwierdzenia NPOIK.

Ponadto, jak wskazano w notatce RCB²⁹, brak NPOIK uniemożliwiał wykonywanie zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. Brak oficjalnej informacji dla operatorów IK uniemożliwia zastosowanie w stosunku do tych obiektów stopni alarmowych ogłaszanych w celu przeciwdziałania i minimalizacji skutków ataków terrorystycznych lub sabotażowych. Powyższe prowadzi do obniżenia poziomu bezpieczeństwa krajowej IK i zagrożenia całego systemu ochrony IK opartego na ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

(dowód: akta kontroli str. 704)

2. Badanie³⁰ pięciu informacji, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK wykazało, że w dwóch przypadkach (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Obrony Narodowej) były one niekompletne i zawierały jedynie ogólną ocenę ryzyka dla funkcjonowania opisywanego obszaru zadaniowego, uwzględniającą zagrożenia, podatności na zagrożenia oraz konsekwencje zakłócenia funkcjonowania IK. Brak było natomiast danych w pozostałych obszarach wymienionych w § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia.

NIK nie podziela przy tym wyjaśnień Dyrektora RCB, w których wskazano, iż na potrzeby sporządzenia projektu NPOIK informacje przekazane przez ww. Ministrów uznano, w porozumieniu z nimi, za wystarczające. Wymogi co do zakresu danych, które miały zostać zamieszczone w informacjach poszczególnych podmiotów wynikały z przepisów rozporządzenia w sprawie NPOIK, w związku z czym do

²⁶ tj. do 7 stycznia 2013 r.

²⁷ Dz. U. Nr 83, poz. 542.

²⁸ tj. właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej

²⁹ stanowiącej Załącznik nr 1 do pisma numer WOIK.4171.3.10.12.MM z 29 marca 2012 r.

³⁰ Badaniem objęto wszystkie informacje przekazane przez ministrów odpowiedzialnych za poszczególne systemy IK, wskazanych w projekcie NPOIK przekazanym do opiniowania 17 czerwca 2011 r. oraz które wpłynęły do RCB po zakończeniu czynności kontrolnych w 2010 r. (tj. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej i Ministra Infrastruktury)

kompetencji Dyrektora RCB nie należało zawężanie zakresu przekazywanych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 518, 642, 644-645, 707-712)

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż istnieje uzasadnione ryzyko, że sporządzony jednolity wykaz IK, który przekazany został Prezesowi Rady Ministrów przy piśmie z 6 maja 2011 r., może być niekompletny. Z informacji uzyskanej w toku kontroli od Szefa Agencji Wywiadu³¹ wynika, że służba ta nie zgłosiła żadnych propozycji do jednolitego wykazu IK³², pomimo że była w posiadaniu obiektów, instalacji oraz urządzeń spełniających przesłanki, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Szef Agencji Wywiadu poinformował, że ze względu na specyfikę funkcjonowania służby oraz wrażliwość ww. danych podjęto decyzję o nieprzystąpieniu do NPOIK.

Według NIK istnieje konieczność weryfikacji informacji przekazanych przez Agencję Wywiadu pod kątem możliwości zakwalifikowania obiektów, instalacji i urządzeń IK znajdujących się w dyspozycji tej służby do poszczególnych systemów IK, a także spełniania kryteriów pozwalających wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej i, w konsekwencji, ewentualnego zaktualizowania jednolitego wykazu IK o te obiekty.

(dowód: akta kontroli str. 423-429, 491-492)

4. W ocenie NIK prace nad sporządzeniem zarówno jednolitego wykazu IK, jak i projektu NPOIK utrudniała niespójność przepisów prawa regulujących tworzenie tych dokumentów planistycznych, skutkująca, zwłaszcza przy opracowywaniu ich po raz pierwszy, realną niemożliwością wywiązania się z części nałożonych obowiązków.

Zgodnie z przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB miał sporządzić jednolity wykaz IK we współpracy z ministrami odpowiedzialnymi za systemy IK (art. 5b ust. 1 pkt 1), natomiast informacje, o których mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK (będące de facto wkładem merytorycznym poszczególnych resortów i urzędów centralnych do projektu NPOIK) mieli sporządzić i przekazać Dyrektorowi RCB ministrowie i kierownicy urzędów centralnych odpowiedzialni za systemy IK. Jednak zgodnie z harmonogramem prac nad ww. dokumentami określonym zarówno w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, jak i przepisach wykonawczych do tej ustawy, ww. ministrowie i kierownicy urzędów zostaną wskazani w NPOIK, przyjmowanym po terminie wyznaczonym na opracowanie ww. dokumentów.

Ponadto, zdaniem NIK, ewentualne zawężenie przez Dyrektora RCB współpracy przy tworzeniu jednolitego wykazu IK jedynie do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne systemy IK doprowadziłoby do przyjęcia dokumentu niekompletnego, ponieważ danych w tym zakresie nie można było uzyskać od podmiotów (w tym Ministra Środowiska), z którymi do tego czasu prowadzona była współpraca³³.

(dowód: akta kontroli str. 110)

5. Konsekwencją nieprzyjęcia do chwili obecnej NPOIK jest fakt, że Dyrektor RCB nie może opracować wyciągu z jednolitego wykazu IK dla wojewodów, do czego obliguje § 10 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie NPOIK. Z informacji uzyskanych

³¹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

³² Agencja Wywiadu nie przekazała Dyrektorowi RCB także informacji, o której mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie NPOIK

³³ Przykładowo o uzupełnienie wykazu infrastruktury krytycznej w części dotyczącej ujęć wody i urządzeń oczyszczania ścieków wystąpiono do wojewodów.

w toku kontroli NIK od wojewodów wynika jednak, że pomimo braku NPOIK, realizowali oni zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie województw. Działania te polegały m.in. na:

- zwracaniu się do operatorów obiektów w ramach wybranych systemów IK o przekazanie informacji dotyczących działań podejmowanych w celu przeciwdziałania i minimalizowania wystąpienia rozległych awarii systemowych,
- zaktualizowaniu wojewódzkiej analizy zagrożeń i oceny ryzyka uwzględniając wpływ zagrożenia na elementy IK,
- nawiązywaniu współpracy z pełnomocnikami ds. ochrony operatorów IK (Wojewoda Dolnośląski, Wojewoda Opolski, Wojewoda Lubuski, Wojewoda Pomorski, Wojewoda Podlaski, Wojewoda Łódzki).

(dowód: akta kontroli str. 307-373)

4. Europejska infrastruktura krytyczna

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB, we współpracy z właściwymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, na bieżąco rozpoznaje potencjalną europejską infrastrukturę krytyczną, badając, czy infrastruktura krytyczna spełnia określone w ww. ustawie wymogi³⁴.

Prace nad rozpoznaniem i wyznaczeniem europejskiej infrastruktury krytycznej (zwanej dalej „EIK”) Dyrektor RCB rozpoczął w marcu 2009 r. od spotkania z przedstawicielami m.in. Komitetu Rady Ministrów oraz ówczesnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Pismem z dnia 21 kwietnia 2009 r. do komórek organizacyjnych właściwych urzędów (ministrowie i kierownicy urzędów centralnych) zostały przekazane kryteria sektorowe i przekrojowe identyfikacji EIK z prośbą o analizę i przegląd znajdującej się w ich właściwości infrastruktury. Dalsze działania Dyrektora RCB polegały na odbyciu szeregu spotkań, konsultacji i uzgodnień z ministrami i kierownikami urzędów centralnych. Stanowisko uzgodnione z ww. podmiotami w zakresie wyznaczenia EIK Dyrektor RCB przedstawiał w prowadzonych rozmowach z właściwymi organami państw członkowskich UE.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 47-48, 661)

Stosownie do postanowień art. 6b ust. 5 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów w dniu 19 lipca 2011 r. podjęła uchwałę Nr 124/2011, na mocy której wyznaczono europejską infrastrukturę krytyczną zlokalizowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowód: akta kontroli str. 45, 661)

Zgodnie z art. 6b ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB w dniu 11 sierpnia 2011 r.³⁵ przekazał właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej, na które ma wpływ europejska infrastruktura krytyczna zlokalizowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dane ją identyfikujące.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 661)

Z przeprowadzonej analizy sporządzonego przez Dyrektora RCB jednolitego wykazu IK wynika, iż wyróżniono w nim dane o:

³⁴ Przepisy w zakresie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej zostały wprowadzone do ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dniem 5 stycznia 2011 r.

³⁵ 10 sierpnia 2011 r. Dyrektor RCB otrzymał uwierzytelnioną za zgodność z oryginałem kopię Uchwały Rady Ministrów w sprawie wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej.

- europejskiej infrastrukturze krytycznej zlokalizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zawarto dane o: nazwie i lokalizacji infrastruktury krytycznej; podległości organizacyjnej, w tym w stosunku do ministrów i kierowników urzędów centralnych, jeśli taka występowała; operatorach infrastruktury krytycznej; zarządzających w imieniu operatora infrastruktury krytycznej, jeśli taki występował),
- europejskiej infrastrukturze krytycznej zlokalizowanej na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej, mogących mieć istotny wpływ na Rzeczypospolitą Polską (zawarto dane o: nazwie obiektu, instalacji lub urządzenia, jego lokalizacji i operatorze, a także nazwę państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na terenie którego obiekt ten się znajduje).

(dowód: akta kontroli str. 659-660)

Zgodnie z art. 6c ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dyrektor RCB w styczniu 2011 i 2012 r. przekazywał Komisji Europejskiej informację o liczbie infrastruktur krytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 46, 49-53)

Dyrektor RCB wyjaśnił, iż obecnie w RCB trwają prace nad sprawozdaniem dla Komisji Europejskiej zawierającym ogólne dane dotyczące rodzajów ryzyka, zagrożeń i słabych punktów stwierdzonych w każdym z systemów, w których została wyznaczona europejska infrastruktura krytyczna zlokalizowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Materiał musi zostać przekazany przed 19 lipca 2013 r. by wywiązać się z ustawowego terminu.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli.

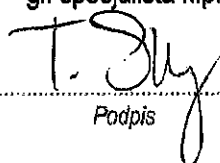
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 23 stycznia 2013 r.

Kontrolerzy
Tomasz Szczęsny
gł. specjalista k.p.


Podpis

Cezary Domasik
st. inspektor k.p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora
Marek Biełkowski


podpis