



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.004.03.2017

P/17/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T | 48 22 444 56 12, F | 48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer
i tytuł kontroli

P/17/039 – Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Kontrolerzy

1. Agnieszka Wójcik-Zaborowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/49/2017 z 5 czerwca 2017 r.
2. Katarzyna Hordejuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/483/2017 z 5 czerwca 2017 r.
3. Anna Walęcka-Brząkała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr KPB/66/2017 z 11 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 87-88)

Jednostka
kontrolowana

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (zwane dalej: RCB), ul. Rakowiecka 2A, 00-993 Warszawa

Kierownik
jednostki
kontrolowanej

Marek Kubiak – Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (zwany dalej: Dyrektor RCB) powołany na stanowisko z dniem 17 grudnia 2015 r. W okresie od 1 listopada do 16 grudnia 2015 r. Dyrektorem RCB był Krzysztof Malesa, zaś w okresie od 29 kwietnia 2014 r. do 31 października 2015 r. Janusz Skulich.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

**Ocena i jej
uzasadnienie**

II. Ocena kontrolowanej działalności

Dyrektor RCB realizował większość zadań nałożonych ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹ (zwanej dalej: ustawą o z.k.).

Ustalona struktura organizacyjna RCB i przyjęty w regulacjach wewnętrznych podział kompetencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne był przejrzysty i jednoznaczny oraz dawał możliwość sprawnej i skutecznej realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Ponadto zapewnił realizację zadań Centrum Zarządzania Kryzysowego (zwane dalej: CZK) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Ministra SWiA), w tym m.in. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i realizację zadań przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych (zwany dalej: Ministrem SW) na mocy Zasad przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB i grupą MSW z dnia 27 sierpnia 2014 r.² (zwane dalej: Zasady przekazywania informacji).

W odniesieniu do strategii „Sprawne Państwo 2020” (zwanej dalej: SSP) przyjętej przez Radę Ministrów Uchwałą nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r.³ (zwana dalej: Uchwałą w sprawie SSP), Dyrektor RCB prawidłowo realizował zadania w zakresie przygotowania i wdrażania systemu Centralnej Aplikacji Raportującej (zwanego

¹ Dz.U. z 2017, poz. 209 ze zm.

² Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż Zasady przekazywania informacji są aktualne.

³ M.P. z 2013 r. poz. 136

dalej: CAR), aktualizacji wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego oraz opracowania metodyki oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego.

NIK zwraca uwagę, iż w odniesieniu do pięciu rekomendacji zleconych do wykonania Dyrektorowi RCB przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (zwanego dalej: RZZK) w okresie 2015 -2017 (I półrocze), Dyrektor RCB realizował zadania z tym związane, jednak proces wdrożenia tych rekomendacji został rozciągnięty w czasie, co mogło między innymi być spowodowane niewskazywaniem przez RZZK terminów ich wykonania.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

1) niedokonaniu bieżącej aktualizacji Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego⁴ (zwanego dalej: KPZK) w zakresie nazw uczestników procesu zarządzania kryzysowego, tj. pozostawienia nieaktualnych nazw i przypisania niewłaściwych zadań uczestnikom procesu zarządzania kryzysowego (ministerstwom), braku wprowadzenia nowoutworzonych ministerstw oraz pozostawienia zlikwidowanych/zniesionych ministerstw, co wynikało ze zmiany ich struktury.

2) uwzględnieniu w KPZK⁵ kierunków działań wynikających z wniosków z projektu Raportu, który do dnia zakończenia kontroli nie został przekazany zainteresowanym podmiotom do dalszych konsultacji tj. dokumentu który nie był uchwalony i może ulec zmianie. Zgodnie z art.5a ust. 5 ustawy o z.k., kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego.

3) nieuruchomieniu procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym w zakresie raportowania sytuacyjnego przez Dyrektora RCB w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r. pomimo wpływających informacji i ostrzeżeń do Służby dyżurnej RCB o nasilającej się sytuacji pogodowej w kraju i związanych z tym zdarzeń⁶, co było niezgodne z Procedurą obiegu informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego (zwaną dalej: SPO-12), stanowiącą załącznik funkcjonalny planu głównego (część III) KPZK.

4) nierzetelnym udokumentowaniu wykonywanych czynności przez Służbę dyżurną RCB w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r., w tworzonym raporcie z przebiegu służby, które nie odzwierciedlało w całości prowadzonych działań, w szczególności pomiędzy godz. 23:51 dnia 11 sierpnia 2017 r., a 5:42 dnia 12 sierpnia 2017 r. Stanowiło to naruszenie pkt 12 Zasad przekazywania informacji⁷, w którym wskazano, iż wszystkie działania realizowane w ramach niniejszych zasad są dokumentowane w raporcie z przebiegu służby prowadzonym w Wydziale Operacyjnym.

5) sporządzaniu raportów sytuacyjnych⁸ w związku z nawałnicą (11 i 12 sierpnia 2017 r.) niezgodnie z wymaganiami określonymi w procedurze SPO-12, w których nie uwzględniono obszarów w zakresie m.in. faktycznych i potencjalnych skutków zdarzenia lub zagrożenia, liczby zagrożonych osób (w tym zagrożonych i objętych

⁴ przyjętego 21 maja 2015 r.

⁵ Przekazany w dniu 30 listopada 2017 r. do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, po pozytywnym zaopiniowaniu w trybie obiegowym przez RZZK.

⁶ z Wojewódzkich Centrów Zarządzania Kryzysowego (zwanymi dalej WCZK), Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Państwowej Straży Pożarnej (zwane dalej: KCKRiOL PSP), Polskich Kolei Państwowych S.A (zwane dalej: PKP) oraz z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy (zwany dalej: IMGW-PIB).

⁷ Zasady przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB i grupą MSW z dnia 27 sierpnia 2014 r.

⁸ Raporty przygotowane w dniu 11, 12 i 16 sierpnia 2017 r.

ewakuacją), uszkodzonych obiektów użyteczności publicznej oraz systemów infrastruktury krytycznej, a także opisu innych potencjalnych skutków zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu, oceny i prognozy rozwoju sytuacji, opisu podjętych i zamierzonych działań, wniosków i rekomendacji lub uwag.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Ocena rozwiązań prawno-organizacyjnych do realizacji zadań planowania cywilnego oraz przygotowania infrastruktury i organów państwa do skutecznego działania w sytuacjach kryzysowych

Struktura organizacyjna RCB została określona w § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania RCB⁹. Dyrektor RCB utworzył struktury organizacyjne do prowadzenia zadań w celu wypełniania obowiązków wynikających z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o z.k. Decyzją nr 7/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego RCB¹⁰ (zwany dalej: regulaminem organizacyjnym RCB).

W RCB działania w celu wypełnienia obowiązków w zakresie zarządzania kryzysowego wykonywane były głównie przez Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz Biuro Analiz i Reagowania.

Do podstawowych obowiązków Biura Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej należała m.in. realizacja, w terminach określonych w ustawie o z.k., zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym opracowanie i aktualizacja KPZK, realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu infrastruktury krytycznej¹¹, w tym opracowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej.

Do najważniejszych zadań Biura Analiz i Reagowania należało m.in.:

- realizowanie funkcji Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego (zwanego dalej: KCZK) przez pełnienie całodobowego dyżuru i zapewnienie obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- monitorowanie i analizowanie sytuacji w obszarze stanu bezpieczeństwa narodowego oraz występujących w tym zakresie zagrożeń,
- przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym,
- sporządzanie informacji i analiz dotyczących oceny możliwości wystąpienia zagrożeń oraz ich rozwoju oraz wypracowanie wniosków i propozycji przeciwdziałania zagrożeniom,
- zapewnienie obiegu informacji o zdarzeniach i zagrożeniach w ramach obsługi Ministra SWiA w sprawach zarządzania kryzysowego,

Ponadto do zadań wspólnych realizowanych przez komórki RCB należało m.in. przygotowanie, prowadzenie i uczestniczenie w szkoleniach i ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 32-46, 100)

W ocenie Z-cy Dyrektora RCB w sprawach związanych z realizacją wykonywanych zadań przez RCB dotyczących zarządzania kryzysowego, nie zidentyfikowano

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 508

¹⁰ Zmieniona Decyzją nr 32/2016 z dnia 13 października 2016 r. Wcześniej obowiązywała Decyzja nr 29/2014 Dyrektora RCB z dnia 17 grudnia 2014 r.

¹¹ Wymienione w art. 11 ust. 2 pkt 11 ustawy o z.k.

poważniejszych problemów i trudności w ich wykonywaniu. Jednocześnie, w wyjaśnieniach wskazał, iż pomimo że, minister właściwy do spraw środowiska oraz minister właściwy do spraw rolnictwa nie utworzyli dotychczas, działających w trybie całodobowym CZK, w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r.¹², to nie skutkowało to poważniejszymi problemami z tym związanymi. W powyższych przypadkach współpraca z tymi organami odbywała się poprzez bezpośrednie kontakty z osobami funkcyjnymi w urzędach obsługujących te organy, co stanowiło pewne ograniczenie z uwagi na brak dostępu do zasobów „bazodanowych” urzędów w miejscu zamieszkania ww. osób oraz problemy z ich dostępnością w czasie wolnym od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 9, 103, 720)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w sytuacjach nieutworzenia CZK przez organ administracji rządowej, ze strony RCB wymagany jest bezpośredni kontakt z osobami funkcyjnymi, co może stanowić przeszkodę w sprawnym i szybkim obiegu informacji, zwłaszcza w sytuacjach wymagających podejmowania decyzji w trybie natychmiastowym. Kwestia ta będzie przedmiotem dalszych działań podejmowanych przez NIK.

1.1. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

*Opis stanu
faktycznego*

Zgodnie z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹³(zwane dalej: Rozporządzeniem w sprawie Raportu), Dyrektor RCB dokonuje systematycznej aktualizacji Raportu oraz jest zobowiązany przedłożyć Raport Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach.

Pierwszy Raport został przyjęty Uchwałą Nr 108/2011 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2011 r. Raport ten podlegał aktualizacji w terminach określonych w art. 5b ust. 5 ustawy o z.k. – kolejne wersje Raportu zatwierdzone zostały 12 lipca 2013 r. (Uchwała Nr 127/2013) oraz 15 września 2015 r. (Uchwała Nr 167/2015).

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o z.k. koordynację przygotowania Raportu zapewnia dyrektor RCB (poza częścią dotyczącą zagrożeń o charakterze terrorystycznym).

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, że koordynacyjna rola RCB w zakresie przygotowania Raportu polegała przede wszystkim na:

- opracowaniu oraz aktualizacji procedury, w oparciu o którą mają być opracowywane raporty częściowe,
- informowaniu wykonawców¹⁴ raportów częściowych o rozpoczęciu procesu sporządzania raportów częściowych oraz ich nadzorowanie,
- przeprowadzaniu konsultacji z wykonawcami raportów częściowych oraz koordynacja raportów częściowych,
- organizowaniu konferencji szkoleniowych dla wykonawców raportów częściowych,
- sporządzeniu Raportu na podstawie otrzymanych raportów częściowych oraz wykonaniu szaty graficznej dokumentu,

¹² Rozporządzenie w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).

¹³ Dz. U. 2010 nr 83 poz. 540

¹⁴ Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów.

- prowadzeniu czynności legislacyjnych związanych z procesem uzgodnienia dokumentów oraz przedłożenia Radzie Ministrów.

Działania Dyrektora RCB po przyjęciu Raportu przez Radę Ministrów polegały na przekazaniu zatwierdzonej kopii Raportu do wykonawców raportów częściowych oraz przekazywaniu do wykonawców raportów częściowych wskazówek dotyczących uwzględnienia wniosków z raportu we własnych planach zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 9, 139, 148-150)

W 2010 r., w ramach wykonywanych czynności koordynacyjnych, RCB opracowało „Procedurę opracowania raportu częściowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”. Powyższa procedura obowiązywała na dzień przygotowywania pierwszego oraz kolejnych Raportów.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, iż do RCB nie wpłynęły informacje wskazujące na problemy w praktycznym zastosowaniu „Procedury opracowania częściowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”. Ponadto wskazał, iż procedura powyższa została przygotowana w celu ujednolicenia informacji przekazywanych przez wykonawców raportów częściowych na mocy rozporządzenia w sprawie Raportu. W związku z tym, że akt prawny nie był nowelizowany, nie zaszła podstawa do zmiany procedury.

Mając na uwadze okres czasu jaki upłynął od początku obowiązywania ww. procedury, NIK zwraca uwagę na celowość podjęcia działań prowadzących do kompleksowej weryfikacji założeń przyjętych do jej opracowania. Zasadność podjęcia działań we wskazanym powyżej zakresie uzasadnia dodatkowo systemowe usytuowanie zarówno Raportu, jak i raportów częściowych. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o z.k., Raport jest sporządzany na potrzeby aktualizowanego cyklicznie KPZK. Natomiast wytyczne właściwego Ministra, od realizacji obowiązku opracowania przez wojewodów raportu częściowego każdorazowo¹⁵ uzależniają przygotowanie wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego i ich okresowych aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 139, 356)

Ustalono, iż RCB przy pierwszym tworzonym Raporcie zorganizowało:

- 24 szkolenia dla wykonawców¹⁶ raportów częściowych, dotyczących ich przygotowania (24 spotkania szkoleniowe w 2010 r., w tym 21 dla ministerstw i urzędów centralnych oraz 3 dla urzędów wojewódzkich),
- jedno szkolenie¹⁷ dla dyrektorów komórek, w których zakresie odpowiedzialności znajdowało się zarządzanie kryzysowe dotyczące ogólnych informacji dotyczących Raportu.

(dowód: akta kontroli str. 105-107)

RCB zorganizowało 17 września 2014 r. konferencję poświęconą planowaniu cywilnemu „Planowanie cywilne w Polsce – stan obecny oraz wyzwania na przyszłość”. Na konferencji podsumowano doświadczenia wynikające z prac nad Raportem oraz nad planami zarządzania kryzysowego. Sformułowane wnioski wskazywały m. in. na poprawnie przyjętą metodykę opracowania raportów

¹⁵ Zarządzenia w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (zarządzenie Nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 13 grudnia 2013 r. oraz zarządzenie Nr 16 Ministra SWiA z dnia 20 kwietnia 2017 r.).

¹⁶ Ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów.

¹⁷ W dniu 27 listopada 2009 r.

częstkowych i Raportu przez RCB, potrzebę zwiększenia wartości praktycznej Raportu oraz uwzględnienie w nim współzależności podmiotów uczestniczących w zapobieganiu i zwalczaniu zagrożeń, potrzebę większego udziału praktycznego aspektu zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, które powinny być uwzględnione w dokumencie na zasadzie analizy przypadku, biorąc pod uwagę zaistniałe zdarzenia kryzysowe oraz ćwiczenia organizowane w celu przeciwdziałania tym zdarzeniom.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 171,993-994b)

Ostatni, trzeci Raport został przyjęty Uchwałą nr 167/2015 Rady Ministrów w dniu 15 września 2015 r. W dniu 26 czerwca 2015 r. Dyrektor RCB realizując przepisy § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie Raportu przedłożył na Stały Komitet Rady Ministrów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”.

(dowód: akta kontroli str. 146)

Koordynacyjne działania Dyrektora RCB przy tworzeniu trzeciego Raportu polegały na podejmowanych działaniach w zakresie wyegzekwowania od wykonawców raportów częstkowych, obowiązku ich przedłożenia. Pismem¹⁸ z 11 lipca 2014 r. Dyrektor RCB poinformował wykonawców¹⁹ o konieczności aktualizacji raportów częstkowych i złożenia ich w terminie do 30 września 2014 r. Raporty częstkowe zostały przedłożone Dyrektorowi RCB przez wykonawców w okresie od 12 sierpnia do 17 listopada 2014 r.²⁰, przy czym 27 z 40 (tj. 67,5%) wykonawców raportów częstkowych nie dotrzymało terminu wskazanego przez RCB do jego przygotowania, a opóźnienie w ich złożeniu wyniosło od 1 do 48 dni²¹ (jeden wykonawca – Ministerstwo Skarbu Państwa – nie złożył raportu częstkowego).

RCB nie wysyłało ponagieł do Ministra Skarbu Państwa, który nie sporządził raportu częstkowego.

(dowód: akta kontroli str. 10, 136-139)

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż po otrzymaniu raportów częstkowych były one sprawdzane i w razie potrzeby właściwi wykonawcy byli informowani o potrzebie uzupełnienia ich treści.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Dyrektor RCB, przy tworzeniu trzeciego Raportu, na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Raportu, skorzystał z uprawnienia wnoszenia zastrzeżeń i uwag do raportów częstkowych oraz wskazania na konieczność uzupełnienia raportu częstkowego (pisma skierowano do: Ministra Środowiska, Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Szefa Agencji Wywiadu, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Wojewodów: Kujawsko-Pomorskiego, Lubelskiego,

¹⁸ Sygn. akt. WP. 4162.1.1.2014.

¹⁹ 37 wykonawców raportów częstkowych, w tym 15 ministrów, 6 kierowników urzędów centralnych, 16 wojewodów.

²⁰ Z zastrzeżeniem, iż dwóch wykonawców przekazało zaktualizowany raport przed otrzymaniem informacji z RCB (w dniu 17 kwietnia 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej, w dniu 20 marca 2014 r. Minister Sportu i Turystyki.)

²¹ Z wyłączeniem opóźnienia w złożeniu raportu częstkowego resortu spraw wewnętrznych w odniesieniu, do którego Dyrektor Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności MSW pismem w dniu 25 września 2014 r. do RCB poinformował o złożeniu raportu w terminie późniejszym z uwagi na trwający proces przygotowania oceny zagrożeń przez Zespół Zarządzania Kryzysowego MSW oraz CAT ABW do RCB poinformował o złożeniu raportu w terminie późniejszym w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogącym doprowadzić do sytuacji kryzysowej.

Lubuskiego, Śląskiego, Wielkopolskiego, Opolskiego, Świętokrzyskiego, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Ministra Obrony Narodowej).

(dowód: akta kontroli str. 136-139, 151-165)

Działania Dyrektora RCB po przyjęciu Raportu przez Radę Ministrów Uchwałą nr 167/2015 z dnia 15 września 2015 r. objęły przekazanie w wersji elektronicznej w dniu 12 października 2015 r. kopii zatwierdzonego Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego do wykonawców raportów częściowych oraz do Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 356-367, 375)

Według stanu na dzień zakończenia kontroli²² RCB opracowało projekt kolejnego, czwartego Raportu. Do jego przygotowania Dyrektor RCB podejmował działania w zakresie wyegzekwowania od wykonawców obowiązku przedłożenia raportów częściowych. W dniu 4 października 2016 r. skierował pismo do 33²³ wykonawców o przedłożenie zaktualizowanych raportów częściowych w terminie do 9 grudnia 2016 r.

Raporty częściowe zostały przedłożone Dyrektorowi RCB przez ww. wykonawców w okresie od 2 grudnia 2016 r.²⁴ do 9 stycznia 2017 r. Ustalono, iż 13 z 35²⁵ wykonawców raportów częściowych (tj. 37,1%) nie dotrzymało terminu wskazanego przez RCB do jego przygotowania (tj. 9 grudnia 2016 r.), a opóźnienie w ich złożeniu wyniosło od 3 do 31 dni, jeden wykonawca (Ministerstwo Skarbu Państwa²⁶) nie złożył raportu częściowego.

(dowód: akta kontroli str. 110, 374, 530)

Dyrektor RCB, przy tworzeniu czwartego Raportu, na podstawie § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Raportu, skorzystał z uprawnienia wnoszenia zastrzeżeń i uwag do raportów częściowych oraz wskazania na konieczność uzupełnienia raportu częściowego (pisma skierowano do: Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministra Zdrowia, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Sportu i Turystyki, Wojewodów: Śląskiego, Wielkopolskiego i Opolskiego oraz Ministra Rozwoju i Finansów).

(dowód: akta kontroli str. 107, 10-127)

Ustalono, iż nie wszyscy wykonawcy raportów, do których RCB skierowało zastrzeżenia i uwagi do raportów częściowych oraz konieczność uzupełnienia raportu częściowego przekazali poprawione raporty.

(dowód: akta kontroli str. 116-127, 994b)

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, iż RCB nie wysyłało ponagieł do podmiotów zobowiązanych do sporządzenia raportów częściowych, które nie złożyły raportów w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 107, 110-111, 140, 374)

²² 22 grudnia 2017 r.

²³ 17 ministrów, 14 wojewodów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu. Raport częściowy Wojewody Opolskiego wpłynął 9 września 2016 r., natomiast Wojewody Mazowieckiego – 27 lipca 2016 r.

²⁴ Z zastrzeżeniem, iż czterech wykonawców przekazało zaktualizowany raport przed otrzymaniem informacji z RCB (Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej – 6 czerwca 2016 r., Wojewoda Opolski – 27 lipca 2016 r., Wojewoda Mazowiecki – 9 września 2016 r., Wojewoda Śląski – 12 września 2016 r.).

²⁵ 17 ministrów, 16 wojewodów oraz dwie służby specjalne – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu.

²⁶ W likwidacji od 1 stycznia 2017 r.

RCB monitoruje realizację przez wykonawców raportów częściowych, obowiązków wynikających z § 8 rozporządzenia w sprawie Raportu, z którego wynika, iż wykonawcy raportów częściowych dokonują jego systematycznej aktualizacji i nie rzadziej niż raz na dwa lata, przedkładają dyrektorowi RCB.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, iż działania RCB w powyższym zakresie polegały na rozesłaniu pism informujących o rozpoczęciu procesu aktualizacji Raportu oraz nadzorowania procesu przedkładania ich do Dyrektora RCB. Po otrzymaniu raportu częściowego jest on sprawdzany pod kątem zmian wobec wersji poprzedniej – w razie potrzeby informuje się właściwego wykonawcę raportu częściowego o potrzebie jego uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 10)

1.2. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

1.2.1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o z.k. KPZK podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata, natomiast zgodnie z treścią art. 5a ust. 5 kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element KPZK. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o z.k. do zadań RCB należy: opracowywanie i aktualizowanie KPZK, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych.

Z-ca Dyrektora RCB wskazał, iż rolą Dyrektora RCB w procesie aktualizacji KPZK jest przygotowanie projektu KPZK, prowadzenie uzgodnień międzyresortowych projektu oraz przedłożenie projektu KPZK na forum RZZK do zaopiniowania. Następnie, po zaopiniowaniu projektu przez RZZK, Dyrektor RCB przedkłada projekt Radzie Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 10)

RCB opracowało KPZK zgodnie z dyspozycją art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o z.k. Pierwszy plan został przyjęty przez Radę Ministrów 4 grudnia 2009 roku, zaś kolejne plany zostały zaktualizowane zgodnie z wymogiem ustawowym i przyjęte przez Radę Ministrów w dniach 6 marca 2012 r. oraz 23 lipca 2013 r. W dniu 21 maja 2015 r. przyjęto aktualizację KPZK poprzez włączenie do KPZK dwóch procedur operacyjnych, tj. „Działań w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP” oraz „Procedury obiegu informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego”.

(dowód: akta kontroli str. 10, 107)

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, że przyczyną dokonania aktualizacji KPZK o procedurę dotyczącą masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP była konieczność przygotowania krajowych rozwiązań w kontekście rozwoju sytuacji polityczno-militarnej na Ukrainie (utrzymujący się kryzys ukraińsko-rosyjski) i potencjalne zagrożenie przybycia na terytorium RP dużej liczby cudzoziemców uciekających przed skutkami działań wojennych na wschodzie oraz braku takiej procedury w administracji publicznej. W przypadku procedury dotyczącej obiegu informacji aktualizacja związana była z potrzebą uporządkowania trybu i zakresu przekazywania informacji (raportów) o zdarzeniach, głównie w relacjach między centrami zarządzania kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 994b)

Według stanu na dzień zakończenia kontroli²⁷ RCB przygotowało projekt KPZK²⁸, który w dniu 30 listopada 2017 r. skierowano do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, po pozytywnym zaopiniowaniu w trybie obiegowym przez RZZK.

(dowód: akta kontroli str. 848)

RCB w przygotowanej aktualizacji KPZK, uwzględniło kierunki działań wynikające z wniosków z projektu czwartego Raportu, który jak wynika z ustaleń kontroli, dotychczas nie został zatwierdzony i nie został przekazany do uzgodnień.

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż prace nad kolejnymi edycjami Raportu oraz KPZK toczą się równolegle. RCB, za zasadne uznało, aby w rozwiązaniach zawartych w przygotowanym i skierowanym w dniu 30 listopada 2017 r. do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów KPZK, uwzględnione zostały spostrzeżenia i wnioski zgłaszane na potrzeby aktualizowanego Raportu. Ponadto Z-ca Dyrektora wskazał, że zgodnie z zasadą, iż kierunki działań wynikające z wniosków z Raportu stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego – obok obecnie uzgadnianego projektu KPZK, uzgadniany będzie projekt Raportu. Zakłada się więc równoległe procedowanie obu dokumentów, w taki sposób, aby treści w nich zawarte były spójne i wypełniały ustawową normę, zawartą w art. 5a ust. 5 ustawy o z.k.

(dowód: akta kontroli str. 353-354,356,375,994b)

W przygotowywanym KPZK aktualizacja objęła w szczególności:

- zmodyfikowanie katalogu zagrożeń poprzez usunięcie zagrożenia „Osuwisko” i „Katastrofa budowlana”, dodanie zagrożenia „Katastrofa morska” oraz zmianę nazw niektórych zagrożeń na bardziej adekwatne na przykład „protesty społeczne” na „zbiorowe zakłócenia porządku publicznego”, „zagrożenie cyberprzestrzeni” na „zakłócenie w funkcjonowaniu sieci i systemów informatycznych”,
- w zakresie procedury SPO-11 „Organizacja ewakuacji obywateli polskich spoza granic kraju” doprecyzowano zadania w zakresie pozyskiwania środków transportu i finansowania ewakuacji do miejsca bezpiecznego oraz uwzględniono udział ministra właściwego do spraw turystyki w realizacji zadania w przypadku zdarzeń odnoszących się do polskich turystów.

(dowód: akta kontroli str. 355-356, 994b-995)

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśniając przyczyny usunięcia z katalogu zagrożeń „Osuwisk” i „Katastrofy budowlanej” wskazał, iż miały one charakter zdarzeń lokalnych, wobec których działania w ramach zarządzania kryzysowego nie musiały być realizowane na poziomie Rady Ministrów, lecz na szczeblu samorządowym i wojewódzkim. W odniesieniu do zagrożenia „Katastrofa morska” wskazał, iż dodano to zagrożenie z uwagi na zaangażowanie dużej liczby instytucji, również szczebla centralnego oraz brak doświadczeń/procedur przy likwidacji takiego zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 994b-995)

1.2.2. Zgodnie z zapisami SSP przeprowadzona miała zostać analiza działania centrów zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym oraz sposobu ich funkcjonowania pod kątem wykonywanych zadań, a także ich dostosowania do zmian organizacyjnych w administracji publicznej. Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora

²⁷ 22 grudnia 2017 r.

²⁸ Czwarta edycja.

RCB, wynika, iż nie posiada on wiedzy o przeprowadzonej analizie wskazanej w SSP.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

1.2.3. Zgodnie art. 5 ust. 1 ustawy o z.k. tworzy się KPZK oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. Ponadto, zgodnie ze SSP wykonany miał zostać obowiązek opracowania planów zarządzania kryzysowego w gminach.

Dyrektor RCB nie posiadał wiedzy o stanie zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim, powiatowym, gminnym. Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, iż rolą Dyrektora RCB jest, zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o z.k., wydanie opinii do opracowywanych wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego²⁹, a pełną wiedzę o stanie opracowania/aktualności wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego dysponuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwane dalej: MSWiA).

Ponadto, Z-ca Dyrektora wskazał, że plany zarządzania kryzysowego powiatów i gmin zatwierdza odpowiednio wojewoda i starosta. Pozyskanie takich informacji jest możliwe w trybie art. 20a ustawy o z.k., tj. każdorazowego wystąpienia o informację do organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Dodatkowo, wyjaśnił, iż stan opracowania powyższych planów nie był przedmiotem posiedzeń Rady Ministrów i RZZK.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 107)

1.2.4. Zgodnie ze SSP (kierunek interwencji 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego³⁰) wnioski wynikające z działań w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym powodzi z 1997 r., 2001 r. i 2010 r. oraz niemożność uniknięcia sytuacji o charakterze kryzysowym spowodowanych m.in. zmianami klimatycznymi, wskazują na potrzebę podjęcia działań w zakresie dalszego usprawnienia struktur zarządzania kryzysowego. Ustalono, iż RCB nie dysponuje analizami z powodzi, które miały miejsce w 1997 r. i 2001 r. Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB, wynika, iż RCB nie sporządzało całościowej analizy działań podejmowanych w trakcie powodzi w 2010 r. Sporządzono dokumenty analityczne w tym zakresie (Kalendarium działań w czasie powodzi maj/czerwiec 2010 r. oraz Analizę obiegu informacji w czasie powodzi maj /czerwiec 2010 r.), które nie stanowiły jednak formalnych dokumentów rządowych, tj. nie było obowiązku ich opracowania, uzgodnienia oraz zatwierdzenia przez właściwy organ.

(dowód: akta kontroli str. 996)

1.2.5. Realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – zdarzenie w związku z przechodzącymi frontami burzowymi w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r.

Realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego określa procedura SPO-12 stanowiąca załącznik funkcjonalny planu głównego (część III) KPZK. Wymagania obiegu informacji w SPO-12 wskazują na obowiązek sporządzania czterech rodzajów raportów: doraźnego³⁰, sytuacyjnego³¹, dobowego³² oraz o stanie zasobów³³.

²⁹ W 2017 r. Dyktor RCB wydał opinie do następujących wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego: dolnośląskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego i małopolskiego.

³⁰ Sporządzany, gdy w ramach prowadzonego monitoringu i na podstawie innych informacji stwierdza się wystąpienie zdarzenia lub zagrożenia, którego aktualna skala, bądź dalszy rozwój mogą skutkować wystąpieniem sytuacji kryzysowej.

Przedmiotem kontroli NIK były działania podejmowane przez RCB w związku z gwałtowną burzą (nawałnicą), która miała miejsce 11 / 12 sierpnia 2017 r. Z-ca Dyrektora w zakresie oceny sytuacji (i jej skutków) pod kątem spełnienia przesłanek do uznania sytuacji za kryzysową (art. 3 pkt 1 ustawy o z.k.³⁴) wyjaśnił, iż zdarzenia, spowodowane przez zjawiska meteorologiczne w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r., spełniały ustawowe przesłanki sytuacji kryzysowej wskazane w ww. przepisie. Miały one charakter rozległy.

(dowód: akta kontroli str. 526, 631)

W dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r. kontakt ze Służbą dyżurną RCB możliwy był poprzez telefony komórkowe, telefon i laptop w systemie CATEL, stanowisko niejawnej poczty internetowej OPAL oraz pocztę e-mail. Dodatkowo na mocy porozumienia z 27 sierpnia 2014 r.³⁵ udostępniono RCB stanowiska dostępowe systemów teleinformatycznych NOAS_PL oraz BERYL. Kanałem komunikowania Służby Dyżurnej RCB z WCZK był także system CAR.

Służbę dyżurną w RCB od godz. 9:00 w dniu 11 sierpnia 2017 r. do godz. 9:00 w dniu 12 sierpnia 2017 r. pełniło dwóch pracowników, którzy sporządzili raport dobowy RCB, raport dobowy wraz z załącznikiem dla MSWiA oraz raport z przebiegu służby nr 224/2017.

(dowód: akta kontroli str. 719-720)

Analiza działań podejmowanych w związku ze zdarzeniem nawałnic wykazała, że:

- 11 sierpnia 2017 r. pocztą e-mail (o godz. 9:00) Służba dyżurna RCB zapotrzebowała od wszystkich WCZK, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zwanej dalej GDDKiA), PKP, KCKRiOL PSP przesyłanie cyklicznych raportów dotyczących sytuacji związanej ze skutkami zjawisk atmosferycznych odpowiednio według stanu na godz. 12:00, 15:00, 18:00 i 21:00, a także (o godz. 21:38) od wszystkich WCZK na godz. 23:00 i 5:00. Ustalono, iż według Służby Dyżurnej RCB raporty te miały charakter informacyjny.

Przesłuchany w charakterze świadka Z-ca Dyrektora RCB Krzysztof Malesa zeznał, że 11 sierpnia 2017 r. nie polecił Służbie dyżurnej RCB sporządzania raportów sytuacyjnych, wiedząc że Dyżurni wcześniej poprosili WCZK o przesyłanie cyklicznych informacji³⁶

- 11 sierpnia 2017 r. Służba dyżurna RCB otrzymała zwrotnie pocztą e-mail raporty dotyczące sytuacji związanej ze skutkami zjawisk atmosferycznych na godz. 12:00, 15:00, 18:00 i 21:00 oraz na godz. 23:00 i 5:00 (12 sierpnia 2017 r.):

³¹ Sporządzany, gdy informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość, bądź potwierdzają wystąpienie sytuacji kryzysowej.

³² Sporządzany codziennie z informacji o zdarzeniach bieżących i planowanych, informacji z raportów doraźnych, raportów sytuacyjnych, danych z monitoringu, posiadanych danych statystycznych oraz innych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa.

³³ Sporządzany, gdy istnieje potrzeba przygotowania i utrzymywania zasobów niezbędnych do wykonywania zadań ujętych w planach zarządzania kryzysowego oraz okresowej aktualizacji baz danych.

³⁴ Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o z.k. przez „sytuację kryzysową” należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

³⁵ Porozumienie „Zasady przekazywania informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB i grupą MSW”.

³⁶ Procedury z zakresu zarządzania kryzysowego nie definiują pojęcia „cykliczne informacje”.

- z WCZK w zakresie liczby odbiorców pozbawionych energii elektrycznej, przy czym maksymalna ich ilość wynosiła 253.495 odbiorców na godz. 21:00 (informacja przekazana z sześciu WCZK: opolskie, lubuskie, łódzkie, śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie),
- z KCKRiOL PSP (w zakresie liczby interwencji PSP z powodu warunków pogodowych) na godz. 12:00 – 490 interwencji (od godziny 00:00 do godziny 9:00), na godz. 15:00 – 904 interwencje (od godziny 00:00 do godziny 14:00), na godz. 18:00 – brak informacji, na godz. 21:00 – 1.182 interwencje (od godziny 00:00 do godziny 19:00) oraz 2.700 interwencji (od godziny 19:00 do godziny 23:00),
- z GDDKiA (w zakresie utrudnień na drogach): na godz. 12:00 – brak zdarzeń, na godz. 15:00 – brak informacji, na godz. 18:00 – brak zdarzeń, na godz. 21:00 – brak zdarzeń,
- z PKP S.A (w zakresie utrudnień na szlakach kolejowych): na godz. 12:00 nieprzejezdna jedna linia kolejowa, 31 zdarzeń spowodowanych warunkami atmosferycznymi; godz. 15:00 – nieprzejezdna jedna linia kolejowa, 47 zdarzeń spowodowanych warunkami atmosferycznymi, na godz. 18:00 nieprzejezdna jedna linia kolejowa, 52 zdarzeń spowodowanych warunkami atmosferycznymi, na godz.: 21:00 – brak informacji.

(dowód: akta kontroli str. 736-831)

W dniu 11 sierpnia 2017 r. o godz. 21:24, 22:52, 23:22 i 23:51 Służba dyżurna RCB, na podstawie ww. informacji przekazała do 30 osób (m.in. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (zwana dalej KPRM), Sekretarza Stanu w KPRM, Doradcy Prezesa Rady Ministrów, Ministra SWiA, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Sekretarza Stanu w MSWiA, Rzecznika Rządu, Dyrektora Centrum Informacyjnego Rządu, na stanowisko Stałego Dyżuru Operacyjnego KPRM, osób z Wydziału Monitoringu Informacji MSWiA, Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego, Dyżurnego Komendy Głównej Policji, Dyżurnego Komendy Głównej Straży Granicznej, stanowisko Kierowania Komendy Głównej PSP oraz kierownictwa RCB), powiadomienia zatytułowane „Front burzowy”³⁷

³⁷ Treść informacji z godz. 21:24: „Front burzowy, od g. 0,00 do g. 21:00, PSP interweniowała łącznie ponad 1200 razy na terenie kraju (tendencja wzrostowa) głównie przy usuwaniu wiatrolomów, zabezpieczaniu zerwanych dachów i pompowaniu wody. Bez prądu pozostaje około 9,7 tys. odbiorców (opolskie 4300, łódzkie 2643, śląskie 2622, lubuskie 130). PKP odnotowało opóźnienia 98 pociągów. Aktualnie w związku z sytuacją pogodową na terenie ekspozytury w Poznaniu i Wrocławiu trawa przerwa w ruchu na 7 szlakach kolejowych”.

Treść informacji z godz. 22:52: „Front burzowy, województwo śląskie i wielkopolskie - bez prądu pozostaje łącznie ok. 243.807 odbiorców. Wielkopolskie ok. 201.083 w pow. gnieźnieńskim, jarocińskim, kaliski, Kalisz, kępiński, kołski, Konin, koniński, krotoszyński, oleśnicki, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski, słupski, turecki, wieruszowski, wrzesiński, mogileński, radziejowski, Poznań, Szamotuły, Chodzież, Września, Opalenica, Gniezno, Piła, Leszno, Wałcz. Wyłączonych prawie 4 tys. stacji transformatorowych. Uszkodzone budynki i dachy - 150, PSP -ponad 1300 interwencji, WCZK Wrocław bez prądu pozostaje ok. 42 724 odbiorców, wyłączonych 982 stacji transformatorowych, 1 osoba ranna, 16 uszkodzonych dachów (10 budynki mieszkalne). Zablokowana DK3 i DW349. Kujawsko-Pomorskie – pożar w szpitalu w Tucholi. Bez prądu 5,5 tys. odbiorców. Zablokowana DK5, DW25, 62 i 15 (prawdopodobnie osoby poszkodowane)”.

Treść informacji z godz. 23:22: „Front burzowy, w g. 19-23, PSP odnotowała ponad 2700 interwencji (wielkopolskie 1200, dolnośląskie 650, kujawsko-pomorskie 600, opolskie 200). W całym kraju bez prądu pozostaje ponad 262 tys. odbiorców (wielkopolskie 201 000, dolnośląskie 42 724, łódzkie 6300, kujawsko-pomorskie 5500, śląskie 2622, opolskie 2584, lubuskie 828).

Treść informacji z godz. 23:51: „Front burzowy, w całym kraju bez prądu pozostaje ponad 486 tys. odbiorców (wielkopolskie 201 000, kujawsko-pomorskie 230 000, dolnośląskie 42 724, łódzkie 6300, śląskie 2622, opolskie 2584, lubuskie 828). W kujawsko pomorskim w okolicach Żnina na DK5

poprzez bramkę SMS z przedstawieniem zebranych informacji w zakresie liczby interwencji PSP z powodu warunków pogodowych, odbiorców pozbawionych energii, utrudnień na drogach i szlakach kolejowych, które otrzymano wg stanu na godz. 21:00 i 23:00.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, iż zasady przekazywania informacji za pomocą wiadomości SMS oraz lista adresatów wiadomości są ustalane przez kierownictwo RCB, w zależności od zaistniałej sytuacji. Grupa adresowa nie jest stała i liczy ok. 30 osób. Ponadto wskazał, iż wiadomości nie są wysyłane do wojewodów, ponieważ w myśl ustawy o z.k. RCB zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, RZZK i ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 630-631)

Dyrektor RCB i Z-ca Dyrektora RCB po otrzymaniu informacji SMS w dniu 11 sierpnia 2017 r. o godz. 21:24, 22:52, 23:22 i 23:51 nie wydawali żadnych poleceń Służbie dyżurnej i nie prowadzili żadnych działań. Szef Zmiany oraz Dyżurny, którzy pełnili służbę w tym czasie potwierdzili, iż nie otrzymywali poleceń od kierownictwa RCB.

(dowód: akta kontroli str. 838-840, 849-854, 1000-1022)

Po godz. 23:51 w dniu 11-12 sierpnia 2017 r. do RCB wpłynęły następujące informacje:

- z WCZK Wojewody Śląskiego raport dobowy (poprzez system CAR) o godz. 00:10 (m.in. z terenu powiatu kłobuckiego w zakresie odbiorców bez prądu – 114, liczby interwencji PSP – 19, z terenu powiatu bytomskiego w zakresie interwencji PSP – 43),
- z WCZK Wojewody Dolnośląskiego (pocztą elektroniczną) o godz. 00:37 (m.in. w zakresie nieprzejezdnych dróg – zablokowana DK 3, DW nr 349 oraz odbiorców bez prądu – 25.923),
- z WCZK Wojewody Opolskiego raport dobowy (poprzez system CAR) o godz. 01:01 (m.in. z terenu powiatu namysłowskiego w zakresie nieprzejezdnych dróg – 1, z terenu powiatu kędzierzyńsko-kozielskiego w zakresie interwencji PSP – 21),
- z WCZK Wojewody Wielkopolskiego (pocztą elektroniczną) o godz. 01:25 (m.in. w zakresie odbiorców bez prądu – 59.769 (Energia Kalisz) i ok. 77.077 (Energia Poznań),
- z WCZK Wojewody Podlaskiego raport dobowy (poprzez system CAR) godz. 01:29 (m.in. w zakresie odbiorców bez prądu – 24.657),
- z WCZK Wojewody Kujawsko-Pomorskiego (pocztą elektroniczną) o godz. 01:38 (m.in. w zakresie interwencji PSP – 1510, nieprzejezdnych dróg – DK 5, 10, 62 i DW 246, 261 oraz odbiorców bez prądu-150 000).

Następnie Służba dyżurna RCB o godz. 3:26 otrzymała raport dobowy oraz raport doraźny (godz. 3:28), przesłane systemem CAR od WCZK Wojewody Pomorskiego. Raporty te były tej samej treści i zawierały informacje o przechodzącym froncie burzowym oraz dotyczące m.in. odnotowanych ponad 500 interwencji PSP, a także potwierdzonych zgonach 3 osób. Do raportów dołączono informację o trwających działaniach.

W dniu 12 sierpnia 2017 r. o godz. 4:31 Służba dyżurna RCB otrzymała (drogą telefoniczną) zapytanie z KCKRiOL PSP w sprawie możliwości użycia ciężkiego

powalone drzewa przygniotły i zablokowały samochody. W wielkopolskim w m. Skorzęcin trwają poszukiwania 6 osób na jeziorze. Akcje PSP w toku".

sprzętu i nawiązania kontaktu z CZK Ministra Obrony Narodowej. Po tej informacji służba nawiązała kontakt telefoniczny z Z-cą Dyrektora RCB Krzysztofem Malesą.

(dowód: akta kontroli str. 187-193, 505-506, 635-637)

Przesłuchany w charakterze świadka Z-ca Dyrektora RCB Krzysztof Malesa zeznał, iż włączył się do działań po godz. 4:31. Po analizie sytuacji (brak CZK Ministra Środowiska w trybie 24/7) podjął decyzję o kontakcie telefonicznym z Dyrektorem Gabinetu Politycznego Ministra Środowiska i przekazał kontakt do ww. osoby Służbie dyżurnej RCB. Ponadto skontaktował się z Dyrektorem RCB i przekazał bieżące informacje Sekretarzowi Stanu w MSWiA Jarosławowi Zielińskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 862-865)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o z.k. KPZK podlega systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Do zadań RCB, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy, należy opracowywanie i aktualizowanie KPZK, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych.

Ustalono, iż RCB nie dokonało aktualizacji KPZK³⁸, w zakresie której podstawą powinny być zmiany struktury ministerstw, przeprowadzone w listopadzie oraz grudniu 2015 r. Wskutek powyższego w aktualnie obowiązującym (na dzień 22 grudnia 2017 r.³⁹) KPZK zawarte były dane dotyczące nieaktualnych nazw uczestników proces zarządzania kryzysowego (ministerstw)⁴⁰. Ponadto, do KPZK nie zostały wprowadzone dane i przypisane zadania dla następujących, nowo utworzonych ministerstw, np. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Energii.

Dyrektor RCB przygotował projekt aktualizacji KPZK, w którym dostosował zadania i obowiązki poszczególnych ministrów według obowiązującej ustawy o działach administracji rządowej i przekazał 7 września 2016 r. m.in. do Ministrów, Wojewodów, Wicepremierów, Szefa KPRM celem analizy treści projektu KPZK oraz zgłaszania uwag i propozycji do 30 września 2016 r. Uwagi zostały zgłoszone m. in. przez MSWiA, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jednakże, Dyrektor RCB pismem z 15 września 2016 r. przekazany m.in. do Ministrów, Wojewodów, Wicepremierów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wstrzymał prace nad projektem KPZK i wycofał projekt dokumentu z roboczych konsultacji.

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśniając przyczyny braku aktualizacji wskazał, iż otrzymał uwagi od zainteresowanych ministerstw, z których wynikało, iż nie zostały zakończone zmiany organizacyjne w poszczególnych resortach i nie wszystkie działy administracji rządowej zostały przypisane do ministrów. W szczególności dotyczyło to jednostek podległych i nadzorowanych przez ministrów, co mogło mieć wpływ na przyjęcie finalnych rozwiązań w zakresie możliwych zadań do wykonania wg KPZK.

(dowód: akta kontroli str. 721-724, 888, 898-899, 1076)

³⁸ Przyjęty 23 lipca 2013 r. przez Radę Ministrów i zaktualizowany 21 maja 2015 r.

³⁹ Dzień zakończenia kontroli NIK w RCB.

⁴⁰ np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Brak aktualizacji trzeciej edycji KPZK dotyczącej podmiotów biorących udział w działaniach w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego, spowodował, że w działaniach związanych z nawałnicą (która miała miejsce 11-12 sierpnia 2017 r.) udział brały niewymienione w trzeciej edycji KPZK 2013/2015 podmioty, tj. minister właściwy do spraw energii wraz z instytucjami sektora energetycznego (PSE Operator i operatorzy systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej), minister właściwy do spraw rolnictwa i spraw rozwoju wsi – w zakresie szacowania strat w rolnictwie, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej (zamknięcie/przywrócenie żeglugi na określonych odcinkach wód śródlądowych).

(dowód: akta kontroli str. 633)

Nierzetelne dokonywanie aktualizacji KPZK w ocenie NIK może mieć negatywny wpływ na koordynację i sprawność podejmowanych działań w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej.

2. Zgodnie z treścią art. 5a ust. 5 ustawy o z.k. kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element KPZK. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK⁴¹, projekt KPZK został przesłany dnia 30 listopada 2017 r. do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów (po pozytywnej opinii RZZK), natomiast czwarty projekt Raport, z którego wnioski uwzględniono w KPZK nie został przekazany do dalszych uzgodnień. W ocenie NIK uwzględnienie w KPZK wniosków z Raportu, który jeszcze nie został uchwalony przez Radę Ministrów, rodzi ryzyko braku spójności tych dokumentów.

W ocenie NIK prace nad kolejnymi dokumentami, tj. Raportem i KPZK nie powinny toczyć się równolegle. Powyższa sytuacja, zdaniem NIK rodzi ryzyko, że w KPZK uwzględnione zostaną kierunki działań, które – w toku prac nad Raportem – mogą zostać diametralnie zmienione lub nawet usunięte bądź nie zostaną uwzględnione te kierunki działań, które w Raporcie się dopiero pojawiają.

(dowód: akta kontroli str. 631)

3. Zgodnie z pkt. 12 Zasad przekazywania informacji, wszystkie działania realizowane w ramach tego dokumentu mają być dokumentowane w raporcie z przebiegu służby prowadzonym w Wydziale Operacyjnym.

Przygotowany przez Służbę dyżurną RCB raport z przebiegu służby nr 224/2017 za okres (od godz. 9:00) dnia 11 sierpnia 2017 r. (do godz. 9:00) dnia 12 sierpnia 2017 r. nie odzwierciedlał całokształtu działań wykonanych przez Służbę dyżurną RCB w trakcie pełnionego dyżuru, w szczególności podejmowanych działań pomiędzy godz. 23:51 (11 sierpnia 2017 r.) do godz. 5:42 (12 sierpnia 2017 r.).

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora RCB wynika, że we wskazanym powyżej okresie Służba dyżurna RCB realizowała szereg czynności, które z powodu dynamiki zdarzeń nie zostały zarejestrowane w raporcie z przebiegu służby.

(dowód: akta kontroli str. 730)

Przesłuchani w charakterze świadków pracownicy Służby Dyżurnej RCB zeznali, iż w raporcie nie zarejestrowano działań prowadzonych 12 sierpnia 2017 r., w tym m.in. rozmów dotyczących bieżącej sytuacji po przejściu frontu burzowego przeprowadzonych z dyżurnym Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych MON, z dyżurnym Komendy Głównej Policji, szefową Gabinetu Politycznego Ministra Środowiska, z pracownikiem Lasów Państwowych, z PSP (KCKRiOL),

⁴¹ 22 grudnia 2017 r.

ze stanowiskiem dowodzenia Komendy Głównej Straży Granicznej oraz WCZK Wojewody Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 187-193, 850-854)

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż raport z przebiegu służby jest dokumentem wewnętrznym, który ma za zadanie zachowanie ciągłości działania Służby dyżurnej RCB. Jego celem jest udostępnienie kolejnej zmianie Służby dyżurnej RCB informacji o najważniejszych zdarzeniach, podejmowanych działaniach oraz innych istotnych sprawach jakie miały miejsce poprzedniej doby.

(dowód: akta kontroli str. 375)

Przesłuchany w charakterze świadka Szef Zmiany Służby dyżurnej RCB, pełniący dyżur (od godz. 9:00) 11 sierpnia 2017 r. (do godz. 9:00) 12 sierpnia 2017 r. zeznał, iż przyczyną niezarejestrowania wszystkich czynności była dynamika zdarzenia, która powodowała, że nie było możliwe zarejestrowanie wszystkich podejmowanych czynności. Konieczne byłoby pozostanie po zakończeniu służby w celu uzupełnienia wszystkich podejmowanych czynności. Podkreślił także, że dwie osoby nie były w stanie obsłużyć zdarzenia na papierze ze względu na dynamikę zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 850)

Nierzetelne sporządzenie ww. raportu z przebiegu służby, nieodzwierciedlającego faktycznego przebiegu działań Służby dyżurnej RCB, uniemożliwia weryfikację działań faktycznie wykonywanych przez RCB⁴², poza zarejestrowanymi siedmioma połączeniami telefonicznymi dyżurujących do KCKRiOL PSP, Ministerstwa Środowiska, Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych MON oraz Z-cy Dyrektora RCB Krzysztofa Malesy.

W ocenie NIK, cel któremu służy sporządzanie raportów z przebiegu służby nie został zrealizowany oraz występuje ryzyko, iż taka sytuacja może się powtarzać.

(dowód: akta kontroli str. 928-929)

4. Analiza materiałów i informacji dotyczących przebiegu w dniach 11/12 sierpnia 2017 r. zjawiska meteorologicznego (zwłaszcza informacji z IMGW-PIB, WZCK, KCKRiOL PSP, PKP) wskazuje, że uzasadnione i celowe było niezwłoczne podjęcie przez Dyrektora RCB działań dotyczących, opisanych w procedurze SPO-12, zapotrzebowywania raportów sytuacyjnych, czego – jak wykazały wyniki kontroli – nie zrobił. Skutkowało to przede wszystkim brakiem pełnej, bieżącej, wiedzy o skutkach gwałtownej burzy i stwarzało ryzyko realizacji zadań wskazanych w art. 11 ustawy o z.k. w sposób nieprawidłowy. Przesłuchany w charakterze świadka Z-ca Dyrektora RCB⁴³ zeznał, iż nie polecił sporządzania raportów sytuacyjnych, wiedząc, że Dyżurni wcześniej poprosili WCZK o przesyłanie cyklicznych informacji.

Zgodnie z procedurą SPO-12, jeżeli informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość, bądź potwierdzają wystąpienie sytuacji kryzysowej, Dyrektor RCB zapotrzebowuje cyklicznie na godzinę określoną w zapotrzebowaniu u wojewody raport sytuacyjny. Dodatkowo ww. procedura określa zawartość takiego raportu, tj. 8 kategorii informacji wg stanu na określony dzień /godzinę, w szczególności:

- rodzaj zdarzenia lub zagrożenia (jeśli zagrożenie jest opisane w planie zarządzania kryzysowego należy podać nazwę zagrożenia używaną w planie),

⁴² Pomiędzy godz. 23:51 (11 sierpnia 2017 r.), a godz. 5:42 (12 sierpnia 2017 r.).

⁴³ Krzysztof Malesa pełniący obowiązki Dyrektora RCB w czasie nieobecności Dyrektora RCB Marka Kubiaka.

- opis sytuacji albo rodzaj zdarzenia lub zagrożenia, w tym przyczyny oraz czas i miejsce lub obszar (województwo, powiat, gmina, miejscowość) jego wystąpienia,
- faktyczne i potencjalne skutki zdarzenia lub zagrożenia, w tym (o ile jest to możliwe do oszacowania): liczbę poszkodowanych (zabitych i rannych), liczbę zagrożonych osób (w tym zagrożonych lub objętych ewakuacją), liczbę zagrożonych lub uszkodzonych budynków (mieszkalnych i gospodarczych) i obiektów użyteczności publicznej (szkoły, szpitale itp.) oraz systemów infrastruktury krytycznej, a także opis innych potencjalnych skutków zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu,
- ocenę i prognozę rozwoju sytuacji,
- opis podjętych i zamierzonych działań,
- opis sił i środków zaangażowanych i przewidywanych do uruchomienia,
- wnioski i rekomendacje lub uwagi,
- źródło informacji o zdarzeniu lub zagrożeniu.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

W dniach 11 sierpnia 2017 r. (od godz.9:00) do 12 sierpnia 2017 r. (do godz. 9:00) Służba dyżurna RCB zapotrzebowywała informacje cykliczne (poprzez pocztę elektroniczną) na temat sytuacji związanej ze skutkami zjawisk atmosferycznych z wszystkich WCZK oraz z GDDKiA, KCKRiOL PSP, PKP wg stanu na godzinę 12:00, 15:00, 18:00, 21:00, 23:00 w dniu 11 sierpnia 2017 r. oraz godzinę 5:00 w dniu 12 sierpnia 2017 r. wg następującego schematu:

- osoby poszkodowane, ranne (w tym strażacy),
- uszkodzone budynki (mieszkalne, gospodarcze, inne),
- pożary,
- podtopienia posesji, budynków, zakładów pracy, ulic i zagrożenia z tym związane,
- nieprzejezdne drogi,
- awarie energetyczne (ilość uszkodzonych linii) wyłączonych stacji transformatorowych,
- ilość odbiorców bez prądu.

W ocenie NIK, otrzymane w dniach 11-12 sierpnia 2017 r. informacje cykliczne zgodne z zapotrzebowanym z WCZK schematem nie zawierały wszystkich informacji niezbędnych do ujęcia w raporcie sytuacyjnym, którego zawartość określała procedura SPO-12. W informacjach tych nie uwzględniono danych dotyczących m.in. faktycznych i potencjalnych skutków zdarzenia lub zagrożenia, liczby zagrożonych osób (w tym zagrożonych i objętych ewakuacją), liczby uszkodzonych budynków użyteczności publicznej oraz systemów infrastruktury krytycznej, a także opisu innych potencjalnych skutków zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu, oceny i prognozy rozwoju sytuacji, opisu podjętych i planowanych działań, wniosków i rekomendacji oraz uwag, źródło informacji o zdarzeniu lub zagrożeniu.

(dowód: akta kontroli str. 730, 864, 927-928, 951-952, 973)

5. Zawartość raportu sytuacyjnego sporządzanego przez RCB określona została w procedurze obiegu informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego SPO-12 i powinna zawierać informacje o realizowanych działaniach wg stanu na określony dzień / godzinę. Zakres informacji zawartych

w przedmiotowym raporcie jest analogiczny jak w przypadku raportów sytuacyjnych, które zapotrzebowuje Dyrektor RCB⁴⁴.

Minister wiodący tj. kierujący działem administracji rządowej wskazany jako podmiot wiodący przy danym zagrożeniu w siatce bezpieczeństwa KPZK zapotrzebowuje raport sytuacyjny do RCB, którego jest również odbiorcą.

RCB w związku z nawałnicami (11/12 sierpnia 2017 r.) przygotowało m.in. raporty sytuacyjne: 11 sierpnia 2017 r. (skutki warunków atmosferycznych stan na godz. 13:00), 12 sierpnia 2017 r. (skutki frontu burzowego z 11/12 sierpnia 2017 r.) oraz 16 sierpnia 2017 r. W raportach sytuacyjnych z 11 i 12 sierpnia 2017 r. nie uwzględniono zagadnień dotyczących m.in. potencjalnych skutków zdarzenia lub zagrożenia, liczby zagrożonych osób (w tym zagrożonych i objętych ewakuacją), uszkodzonych obiektów użyteczności publicznej oraz systemów infrastruktury krytycznej, a także opisu innych potencjalnych skutków zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu, oceny i prognozy rozwoju sytuacji, opisu podjętych i planowanych działań, wniosków i rekomendacji oraz uwag. W raporcie sytuacyjnym z 16 sierpnia 2017 r. nie wskazano m. in. potencjalnych skutków zdarzenia lub zagrożenia, liczby zagrożonych osób (w tym zagrożonych i objętych ewakuacją), uszkodzonych obiektów użyteczności publicznej, a także opisu innych potencjalnych skutków zagrożenia bezpośrednio związanych z zakresem działania raportującego podmiotu, oceny i prognozy rozwoju sytuacji, opisu planowanych działań oraz uwag.

(dowód: akta kontroli str. 341-347, 730, 927-928, 951-952)

Przesłuchany w charakterze świadka Z-ca Dyrektora RCB odnosząc się do przyczyn sporządzenia raportów sytuacyjnych z nawałnic przez RCB niezawierających elementów ujętych w procedurze SPO-12 zeznał, że Dyżurny wiedział, iż zebrane informacje będą wykorzystywane głównie do informowania członków RZZK oraz Ministra SWiA poprzez SMS. Obsada weekendowa w WCZK to z reguły jedna osoba, z tego powodu dyżurny z WCZK nie jest w stanie przekazywać wszystkich informacji, w przypadku zadysponowania o wszystkie dane wg wzoru raportu sytuacyjnego zgodnego z SPO-12. Pełny, zawierający wszystkie elementy wskazane w SPO-12, raport sytuacyjny może sporządzić analityk. Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił ponadto, że procedura SPO-12, w zakresie określenia zawartości raportu sytuacyjnego wskazuje, iż zawiera on informacje o realizowanych działaniach według stanu na określony dzień / godzinę. Następnie w SPO-12 wymieniono szczegółowe obszary w odniesieniu do zawartości raportu sytuacyjnego, które muszą być ujęte w tego typu opracowaniu, jednakże – w ocenie Z-cy Dyrektora RCB – nie mogą być traktowane jako obligatoryjne elementy każdego raportu sytuacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 973, 997-998)

W ocenie NIK nie zasługują na uwzględnienie wskazane przez Z-cę Dyrektora RCB przyczyny sporządzania raportów sytuacyjnych przez RCB niezawierających elementów ujętych w procedurze SPO-12, gdyż podane w wyjaśnieniach przyczyny nie zwalniają RCB z jej stosowania, a brak zebranych pełnych informacji w powyższym zakresie nie pozwolił RCB przygotować właściwej analizy sytuacji i przedstawić rekomendacji w tym zakresie.

Niekompletność raportów sytuacyjnych opracowanych przez RCB była konsekwencją niezapotrzebowania wszystkich niezbędnych do jego opracowania informacji od WCZK.

⁴⁴ Opisano w części: Ustalone nieprawidłowości pkt. 4.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o z.k. do zadań RCB należy analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju. Realizacja tego zadania, zgodnie regulaminem organizacyjnym RCB, należała do obowiązków Biura Analiz i Reagowania⁴⁵. W ocenie NIK żaden z opracowanych raportów dotyczących przebiegu i skutków gwałtownej burzy, która miała miejsce 11 i 12 sierpnia 2017 r., nie spełniał wymogów wskazanych w ww. przepisach.

Sporządzone przez RCB raporty sytuacyjne⁴⁶ obejmowały zagregowane dane statystyczne, otrzymane od nadawców zewnętrznych (głównie WCZK), natomiast w zakresie wystąpienia zagrożeń meteorologicznych zawierały informacje otrzymane z IMGW-PIB. Brak było analiz w zakresie rozwoju niekorzystnych zjawisk związanych z prognozowaną nawałnicą – powinny one być sporządzane niezwłocznie po otrzymaniu, w ramach istniejącego systemu monitorowania, informacji wskazujących na możliwość ich wystąpienia.

W ocenie NIK, niekompletność raportów oraz brak analiz w zakresie rozwoju zagrożeń może mieć negatywny wpływ na wypracowanie optymalnych decyzji m. in. przez Ministra SWiA oraz Dyrektora RCB w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej.

1.3. Obsługa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach zarządzania kryzysowego

1.3.1. Zgodnie z art. 11 ust. 1 oraz art. 13 ust. 2 ustawy o z.k., RCB zapewnia obsługę ministra właściwego ds. wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję KCZK. W dniu 27 sierpnia 2014 r. pomiędzy RCB a grupą MSW zostały uzgodnione i podpisane Zasady przekazywania informacji⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 997)

W ww. porozumieniu określone zostały zasady obsługi ministra właściwego do spraw wewnętrznych przez RCB w następujących obszarach:

- całodobowego monitorowania potencjalnych zagrożeń opisanych w KPZK oraz planie zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne, a także innych istotnych zagrożeń,
- sporządzania analiz krótkoterminowych i średnioterminowych, w tym analiz, informacji i opracowań tematycznych dotyczących stwierdzonych lub prognozowanych zagrożeń opisanych w planie zarządzania kryzysowego MSW oraz innych zagrożeń pozostających we właściwości Ministra,
- zapewnienia obiegu informacji na rzecz kierownictwa MSW, Zespołu Zarządzania Kryzysowego w MSW oraz Zespołu Służby Informacyjnej MSW, kierujących komórkami organizacyjnymi MSW.
- uruchamiania procedur ujętych w planie zarządzania kryzysowego MSW.

Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż ww. porozumienie jest aktualne.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 60-83,)

⁴⁵ Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 4 regulaminu organizacyjnego RCB, do zadań Biura Analiz i Reagowania należało sporządzanie informacji i analiz dotyczących oceny możliwości wystąpienia zagrożeń i ich rozwoju oraz wypracowanie wniosków i propozycji przeciwdziałania zagrożeniom.

⁴⁶ W dniu 11, 12 i 16 sierpnia 2017 r.

⁴⁷ W dniu 15 października 2015 r. oraz 29 marca 2017 r. dokonano aktualizacji Załącznika nr 1 do Zasad przekazywania informacji tj. Katalogu zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu.

Ponadto Zasady przekazywania informacji zawierały katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu oraz wzory raportów: sytuacyjnego, dobowego i doraźnego.

Zadania realizowane przez RCB w ramach obsługi ministra SWiA polegały na:

- całodobowym monitoringu zagrożeń w RCB poprzez Służbę dyżurną, która pracowała w trybie całodobowym 7 dni w tygodniu, a w jej skład wchodził szef zmiany oraz jeden lub dwóch dyżurnych. Prowadzony był całodobowy monitoring potencjalnych zagrożeń, z wykorzystaniem zarówno źródeł otwartych, jak również informacji z raportów przesyłanych przez inne podmioty systemu zarządzania kryzysowego w Polsce (Służba dyżurna pełniła też funkcję KCZK),
- przygotowaniu analizy w postaci cyklicznych opracowań tematycznych, jak informacji/raportów odnośnie zagrożeń lub sytuacji kryzysowych, w razie ich zaistnienia.

Opracowania cykliczne obejmują m.in:

- raport dobowy wraz z załącznikiem, stanowiący syntetyczne podsumowanie informacji o zdarzeniach odnotowanych w ciągu ostatniej doby na terenie kraju, także zdarzeniach zagranicznych, które mogą mieć wpływ na wystąpienie sytuacji kryzysowej w Polsce (raport wraz z załącznikiem przygotowywany codziennie i przesyłany drogą e-mail do kierownictwa MSWiA, Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Zespołu Służby Informacyjnej MSWiA, kierowników komórek organizacyjnych MSWiA oraz organów i jednostek nadzorowanych i podległych i nadzorowanych zgodnie z pkt. 8 Zasad przekazywania informacji),
- opracowywana raz w tygodniu informacja o stwierdzonych i prognozowanych zagrożeniach, będąca podsumowaniem i analizą najważniejszych zjawisk związanych z potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi (przesyłany pocztą elektroniczną do 40 odbiorców, w tym m.in. przedstawicieli Ministerstwa SWiA, MON, kierowników urzędów centralnych oraz Służb dyżurnych KCKiOL PSP, KG SG, MSZ, MSWiA),
- opracowany raz w miesiącu Monitor bezpieczeństwa granicy wschodniej RP, zewnętrznej granicy UE podsumowujący zdarzenia jakie miały miejsce w danym miesiącu na odcinku granicy państwowej RP z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą oraz na terenach przygranicznych wraz z oceną stanu bezpieczeństwa i potencjalnych zagrożeń (informacja przesyłana pocztą elektroniczną do 19 odbiorców⁴⁸, w tym czterech ministrów, 11 kierowników urzędów centralnych oraz czterech wojewodów).

Ponadto ustalono, iż do obowiązków COA RCB należało przygotowanie raportów doraźnych i raportów sytuacyjnych a także informacji i analiz w odniesieniu do zdarzeń/zagrożeń lub sytuacji kryzysowych, w przypadku ich wystąpienia.

RCB w okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r.) sporządziło łącznie 67 analiz dotyczących m.in. sytuacji hydrologicznej i meteorologicznej (35 analiz), przebiegu protestów społecznych (8 analiz), stanu krajowego systemu elektroenergetycznego (7 analiz), incydentów terrorystycznych (4 analizy), zagrożeń epidemiologicznych (3 analizy), oceny zagrożeń suszą rolniczą w 2015 r. (4 analizy), a także jednorazowe analizy tematyczne w zakresie problemów wynikających z przekazywania dróg krajowych i autostrad samorządom gminnym, przejazdu klubu motocyklowego Nocne Wilki z Federacji Rosyjskiej,

⁴⁸ m. in. Ministra SWiA.

ostrzeżeń MSZ dla podróżujących do Egiptu i ostrzeżeń MSZ dla podróżujących do Tunezji, oceny sezonu zimowego 2014/2015, a także sytuacji w branży ochrony i usług logistyki gotówki.

(dowód: akta kontroli str. 108-109, 154, 173, 1075)

1.3.2. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 2 pkt 1 regulaminu organizacyjnego RCB funkcję KCZK pełni całodobowo działająca Służba dyżurna RCB w COA RCB.

Do zadań Służby dyżurnej RCB należy informowanie o istotnych zdarzeniach/zagrożeniach odbiorców wskazanych w „Katalogu zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu, ujętych w załączniku nr 1 do Zasad przekazywania informacji. Zgodnie z pkt. 12 ww. zasad wszystkie działania realizowane w ramach niniejszych zasad są dokumentowane w Raporcie z przebiegu służby prowadzonym w Wydziale Operacyjnym RCB.

(dowód: akta kontroli str. 64-72)

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora wynika, iż zorganizowana Służba dyżurna RCB wykorzystuje wyodrębnione pomieszczenie wyposażone w jawne i niejawnie systemy łączności. Po uzyskaniu danych wskazujących na potencjalną sytuację kryzysową Służba dyżurna RCB jest zobowiązana poinformować dyrekcję RCB, członków RZZK oraz ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz dyrektorów m.in. KPRM, MSWiA oraz Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Niezależnie od doraźnego i sytuacyjnego raportowania, realizowanego w wypadku wystąpienia zagrożenia lub sytuacji kryzysowej, raz dziennie sporządzany jest raport dobowy syntetycznie podsumowujący najistotniejsze wydarzenia z ostatnich 24 godzin.

Na wniosek Dyrektora RCB, zgodnie z pkt. 3c Zasad przekazywania informacji, organy podległe i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra SW oraz kierownicy komórek organizacyjnych urzędu obsługującego Ministra zobowiązane są do wspierania RCB w sytuacjach uzasadnionej i szczególnej potrzeby.

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą Dyrektor RCB nie wnioskował do Ministra SWiA o wzmocnienie Służby dyżurnej RCB funkcjonariuszami służb MSWiA lub pracownikami MSWiA.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 108, 374)

1.4. Szkolenia i ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o z.k. do zadań RCB należy organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń oraz udziału w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych z zakresu zarządzania kryzysowego. RCB realizując ustawowe zadania, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r., zorganizowało ćwiczenia i szkolenia, w tym konferencje szkoleniowe i kursy, tj.:

- siedem cyklicznych treningów zarządzania kryzysowego o kryptonimie IMPULS zorganizowane na szczeblu wojewódzkim oraz centralnym – tematyka dotyczyła sprawdzenia wewnętrznych procedur zarządzania kryzysowego oraz planów zarządzania kryzysowego podmiotów ćwiczących (2015 r.),
- kurs na temat zarządzania kryzysowego „NATO Crisis Management Orientation Course (CMOC) – tematyka kursu dotyczyła charakterystyki systemu zarządzania kryzysowego NATO (NCRS), ćwiczeń zarządzania kryzysowego z serii CMX15 oraz CMX16, zasad obrony kolektywnej i współpracy cywilno-

Opis stanu
faktycznego

wojskowej oraz działalności Euroatlantyckiego Centrum Koordynacji Reagowania na katastrofy (2015 r.),

- warsztaty „Obieg informacji na rzecz zarządzania kryzysowego” zorganizowane dla grupy MSW (2015 r.),
- szkolenia dla użytkowników CAR, tematyka szkolenia dotyczyła nowych funkcjonalności w aplikacji (rok 2015 i 2017),
- konferencja z przedstawicielami instytucji zarządzania kryzysowego z trzech państw bałtyckich – tematyka konferencji dotyczyła współpracy i ujednoliconego stanowiska w ćwiczeniach i podobnych przedsięwzięciach (2015 r.),
- konferencja z uczestnikami państw NATO – tematyka konferencji dotyczyła ciągłości działania administracji publicznej (2016 r.),
- konferencja z przedstawicielami SP RP przy NATO i SP RP przy UE oraz słuchaczami polskich instytucji i służb – tematyka konferencji dotyczyła kwestii odporności w kontekście zagrożeń dla bezpieczeństwa RP (2017 r.).

Ponadto RCB pełniło rolę koordynacyjną w skali krajowej i w relacjach z NATO, w ćwiczeniach zarządzania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego typu CMX.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Z-ca Dyrektora wyjaśnił, iż ww. ustawa nie definiuje organizacji systemu szkoleń i ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego ani podmiotów, które tym obowiązkiem miałyby być objęte. Pojęcie szkoleń i ćwiczeń odnosi się jedynie do zadań poszczególnych podmiotów zarządzania kryzysowego, tj. RCB, wojewody, starosty, wójta. Można z tego wywnioskować, że przygotowywane szkolenia i ćwiczenia mają służyć efektywności działania poszczególnych podmiotów, w tym RCB. Koordynowanie przez RCB ćwiczenia i szkolenia dotyczą testowania procedur zawartych w planach zarządzania kryzysowego w oparciu o zagrożenia ujęte w KPZK oraz uruchamiania tychże procedur.

(dowód: akta kontroli str. 521-522)

Ponadto RCB w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. brało udział w 16 ćwiczeniach krajowych tj. SAREX 15/I (2015); Patrol 15; Renegade/ Sarex 15/II (2015), Inex 5 (2016); Kaper 16/I (2016); Renegade/ Sarex 16/II (2016); Regionalne Ćwiczenie Obronne (2016); Wadera (2016); Kaper 17/I (2017); Renegade/ Sarex 17/II (2017); Alfa Bravo (2017); Tretyl (2017); Ćwiczebne (2017); Quicksilver Plus (2017) oraz międzynarodowym ćwiczeniu zarządzania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego CMX (2015).

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 111)

Opis stanu
faktycznego

1.5. Prace Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

W okresie objętym kontrolą (do dnia 30 czerwca 2017 r.) odbyło się siedem posiedzeń RZZK, których przedmiotem były:

- 18 marca 2015 r. wydarzenia z Tunezji (zamach terrorystyczny),
- 24 marca 2015 r. ochrona infrastruktury krytycznej (posiedzenie niejawne),
- 5 września 2015 r., dynamicznie zmieniająca się sytuacja migracyjna w Europie,
- 22 marca 2016 r., wydarzenia związane z atakami terrorystycznymi w Brukseli oraz stan bezpieczeństwa w Polsce,
- 8 września 2016 r. (część jawna posiedzenia) sytuacja epizootyczna w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa afrykańskiego pomoru świń na terytorium RP oraz omówienie podejmowanych i zaplanowanych działań, a także

dysponowanych sił i środków w celu ograniczenia/zatrzymania choroby oraz (część posiedzenia niejawną) rozpatrzenie projektu „Koncepcji udziału Rzeczypospolitej Polskiej w ćwiczeniu zarządzania kryzysowego NATO CMX17” wniesionego przez RCB,

- 21 grudnia 2016 r. zwalczanie ognisk grypy ptaków
- 28 czerwca 2017 r., ataki teleinformatyczne w Polsce i w Europie, które miały miejsce 27 czerwca 2017 r.

Z protokołów z ww. posiedzeń wynika, że RZZK wypracował wnioski i rekomendacje na posiedzeniach dotyczących m. in.:

- wydarzeń z Tunezji (zamach terrorystyczny), na którym wypracowano pięć wniosków i rekomendacji w zakresie zapewnienia opieki konsularnej, pomocy psychologicznej oraz lekarskiej osobom poszkodowanym w zamachu i do ich realizacji wskazano Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Obrony Narodowej, Ministra SWiA, Szefa Agencji Wywiadu oraz Ministra Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 16-17)

- ataków teleinformatycznych w Polsce i w Europie 27 czerwca 2017 r., na którym wypracowano cztery wnioski i rekomendacje. Do realizacji dwóch wniosków wskazano Ministra SWiA, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Ministra Cyfryzacji. Dwa pozostałe do wykonania otrzymało RCB i dotyczyły rozesłania do realizacji, wydanych przez CERT-y⁴⁹, zaleceń dla administracji oraz operatorów IK oraz koordynowanie obiegu informacji, poprzez agregację informacji zbieranych przez CERT-y i przekazywanie członkom RZZK. W razie konieczności RCB zostało wskazane jako podmiot rekomendujący zwołanie kolejnego posiedzenia Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 29-31)

- sytuacji epizootycznej w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa afrykańskiego pomoru świń (ASF) na terytorium RP, na którym wypracowano cztery wnioski i rekomendacje. RCB i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazani zostali do wydania szczegółowych rekomendacji działań do realizacji na poziomie roboczym. Wnioski i rekomendacje dotyczyły m.in. zmian legislacyjnych dotyczących statusu zatrudnienia pracowników PIW (odpowiedzialnymi byli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Lekarz Weterynarii, Minister Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej, Szef Służby Cywilnej), zintensyfikowania i bezwzględnego egzekwowania kontroli granicznej pod kątem wyeliminowania wwozu żywności oraz wykonywania restrykcyjnych kontroli w zakresie zakupu trzody i mięsa wieprzowego z państwa nadbałtyckich (odpowiedzialnymi byli Minister SWiA, Komendant Główny Straży Granicznej, Szefa Służby Celnej, Graniczni Państwowi Lekarze Weterynarii), pilnej analizy możliwości utworzenia grzebowisk (odpowiedzialnymi byli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewodowie, starostowie).

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

- zwalczania ognisk grypy ptaków, na którym wypracowano sześć wniosków i rekomendacji w zakresie m.in. przygotowania raportu kompetencyjnego ze wskazaniem prowadzonych działań, w związku ze zwalczaniem i zapobieganiem grypy ptaków (odpowiedzialnym był Minister Rolnictwa

⁴⁹ Zespół ekspertów do spraw bezpieczeństwa informatycznego, których głównym zadaniem jest reagowanie na incydenty z zakresu bezpieczeństwa komputerowego.

i Rozwoju Wsi), szczegółowego raportu na temat działań prowadzonych w województwie, potrzeb i problemów związanych ze zwalczaniem grypy ptaków (odpowiedzialnym był Wojewoda Lubuski), rozwiązania problemów kadrowych w inspekcji sanitarnej (odpowiedzialnym był Wojewoda Lubuski oraz Główny Lekarz Weterynarii), przygotowania listy zakupów utylizacyjnych (odpowiedzialnym był Główny Lekarz Weterynarii), rekomendowanie szczepień przeciwko grypie sezonowej, w szczególności hodowcom oraz osobom pracującym przy likwidacji ognisk grypy ptaków (odpowiedzialnym był Minister Zdrowia).

(dowód: akta kontroli str. 26-28)

Dodatkowo zostały sformułowane rekomendacje dla RCB z posiedzenia niejawnego w dniu 24 marca 2015 r.

Ponadto na posiedzeniach dotyczących sytuacji migracyjnej w Europie, a także wydarzeń związanych z atakami terrorystycznymi w Brukseli oraz stanu bezpieczeństwa w Polsce Przewodniczący RZZK zobligował wszystkie służby i instytucje systemu zarządzania kryzysowego zaangażowane w działania związane z sytuacjami do monitorowania sytuacji i bieżącego przekazywania istotnych informacji o stwierdzonych zagrożeniach do RCB.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 20-21)

Rekomendacje RZZK wykonano poprzez:

- z posiedzenia dotyczącego sytuacji epizootycznej w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa afrykańskiego pomoru świń (ASF) na terytorium RP - wydano wspólnie z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi szczegółowe rekomendacje działań do realizacji na poziomie roboczym,
- z posiedzenia dotyczącego ataków teleinformatycznych w Polsce i Europie (27 czerwca 2017 r.) - wydano dwie rekomendacje dotyczące rozesłania do realizacji zaleceń wydanych przez CERT-y dla administracji oraz operatorów IK oraz koordynowania obiegu informacji poprzez agregację informacji zbieranych przez CERT-y i przekazywania członkom RZZK. W odniesieniu do wydanej pierwszej rekomendacji RCB wysłało 29 czerwca 2017 r. do Ministra Cyfryzacji prośbę o przekazanie rekomendacji działań w przypadku postępowania w związku z atakami teleinformatycznymi, zaś wykonanie drugiej rekomendacji w odniesieniu do agregacji informacji zbieranych przez CERT-y, według RCB, uzależnione jest od otrzymywania danych od Zespołów CERT,

(dowód: akta kontroli str. 891-892)

Odnosząc się do kwestii prowadzenia monitoringu wykonywanych wniosków i wdrożenia rekomendacji z posiedzeń RZZK Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, że ustawodawca nie wskazał mechanizmów pozwalających na monitorowanie wykonania wniosków i rekomendacji RZZK. Protokoły z posiedzeń RZZK rozsyłane są do właściwych podmiotów, które powinny realizować zawarte w nich ustalenia, zgodnie ze swoimi kompetencjami.

(dowód: akta kontroli str. 16-31, 47-59, 529)

Opis stanu
faktycznego

1.6. Realizacja zadań określonych w strategii „Sprawne Państwo 2020”

1.6.1. W ramach realizacji zadań określonych w SSP, w Działaniu 7.5.2. pn. Optymalizacja funkcjonowania i współpracy struktur zarządzania kryzysowego, w ramach celu 7 pn. „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku

publicznego" RCB zostało wskazane, wraz z Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz Wojewodą Podlaskim, jako podmiot wiodący w zakresie przygotowania i wdrażania systemu CAR do raportowania w zakresie zdarzeń w obszarze funkcjonowania zarządzania kryzysowego. Termin zakończenia realizacji zadania, zgodnie z harmonogramem wyznaczono na grudzień 2015 r. RCB, w lutym 2016 r. przekazało aktualizację planu działań na rzecz wdrażania SSP, w której określono zmianę horyzontu czasowego z grudnia 2015 r. na grudzień 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 174, 640, 998)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor RCB podpisał trójstronne porozumienia w sprawie określenia zasad współpracy i wypracowania systemowych rozwiązań w celu zapewnienia rozwoju i utrzymania CAR w dniach:

- 23 czerwca 2015 r. z Ministrem Administracji i Cyfryzacji oraz Wojewodą Podlaskim,
- 30 listopada 2016 r. z Ministrem SWiA oraz Wojewodą Podlaskim.

(dowód: akta kontroli str. 174, 531-533, 544-547)

System raportowania CAR powstał we wrześniu 2013 r. i jest wykorzystywany do raportowania o zagrożeniach dla służb i instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski. Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, że w CAR raporty przekazują wszystkie WCZK (16) oraz powiatowe centra zarządzania kryzysowego (zwane dalej PCZK) (314).

Przekazywanie informacji w systemie CAR odbywa się dwutorowo:

- od najniższego szczebla do najwyższego (raportowanie dobowe, doraźne),
- poprzez informację od wyższego szczebla do niższego o zdarzeniu wymagającym cyklicznych, dedykowanych raportów sytuacyjnych.

Do RCB raportują WCZK, natomiast do WCZK raportują PCZK.

Aplikacja CAR daje możliwość utworzenia trzech podstawowych typów raportów:

- a) raporty dobowe – raport cykliczny, przygotowywany raz na dobę,
- b) raporty doraźne – przygotowywane w sytuacji, gdy w ramach prowadzonego monitoringu i na podstawie innych informacji stwierdza się wystąpienie zdarzenia lub zagrożenia, którego aktualna skala, bądź dalszy rozwój mogą skutkować wystąpieniem sytuacji kryzysowej, przekazywane niezwłocznie po uzyskaniu informacji o zdarzeniu i sporządzeniu raportu,
- c) raporty sytuacyjne – przygotowywane w sytuacji gdy informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość, bądź potwierdzają wystąpienie sytuacji kryzysowej, przekazywane cyklicznie, na godzinę określoną w zapotrzebowaniu.

Raporty te są sporządzane zgodnie z procedurą SPO-12.

Organ administracji publicznej, który jako pierwszy uzyskał informację o zagrożeniu jest zobowiązany niezwłocznie powiadomić o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla (informacja ta ma formę raportu doraźnego), natomiast realizacja przedsięwzięć (informacja o sytuacji) w związku z zaistniałą sytuacją przybiera formę raportu sytuacyjnego.

Proces wymiany informacji na szczeblu krajowym z wykorzystaniem systemu CAR odbywa się w COA RCB. CAR agreguje informacje pozyskane ze szczebla wojewódzkiego i powiatowego, a następnie materiał ten jest uzupełniany o informacje pozyskane z innych kanałów komunikacyjnych (głównie drogą mailową i telefoniczną) m.in. z centrów zarządzania kryzysowego, a także o komunikaty

bieżące oraz opracowania przesłane przez jednostki podległe i nadzorowane ministrom, tj. IMGW-PIB, KZGW, PiG-PIW, PAŻP, PKP-PKL, GDDKiA.

Ustalono, że system CAR jest cały czas rozbudowywany o nowe funkcjonalności. W systemie tym stosuje się m.in. zbiór zdarzeń pomagający w spójnym katalogowaniu incydentów. W wyjaśnieniu Z-ca Dyrektora wskazał, iż wdrożenie systemu CAR usprawniło obieg informacji i jest dodatkowym kanałem łączności. W trakcie wdrożenia jest wprowadzenie tzw. modułu mapowego umożliwiającego odwzorowanie zdarzeń na mapie w porozumieniu z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii. Ponadto Z-ca Dyrektora wyjaśnił, że poza funkcjami raportowania o zagrożeniach, archiwum i bazy teleadresowej oraz możliwości mapowania (w przygotowaniu) system nie posiadał innych funkcjonalności wykorzystywanych w procesie planowania cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 15, 89-98, 128, 174, 529, 551-552, 892)

1.6.2. Zgodnie z treścią Uchwały sprawie SSP, w zakresie obiegu informacji raportowanie wszystkich zaangażowanych podmiotów powinno odbywać się w jasno określony sposób do jednego ośrodka na szczeblu centralnym, a raporty powinny zawierać tylko niezbędne dane. Ma to usprawnić to przepływ niezbędnych informacji dla właściwych podmiotów. Poprawione miały zostać procedury wymiany informacji pomiędzy ośrodkami operacyjno-ratowniczymi i dyspozytorskimi podmiotów ratowniczych, WCZK a szczeblem centralnym w sytuacjach normalnych, kryzysowych oraz stanach nadzwyczajnych.

W opinii Z-cy Dyrektora RCB, choć obecna wersja CAR pozwala na sprawne przekazywanie ujednoliconych co do formy raportów dobowych i doraźnych z uwzględnieniem RCB oraz WCZK i PCZK, to jednak nieprędko stanie się narzędziem, które w pełni zastąpi dotychczas wdrożone w podmiotach krajowego systemu zarządzania kryzysowego rozwiązania. Wpływ na to mają następujące okoliczności:

- brak obowiązku włączenia do CAR innych CZK niż na poziomie wojewódzkim i powiatowym,
- w wielu przypadkach po wystąpieniu zdarzenia o charakterze kryzysowym znacznie szybszym rozwiązaniem mającym na celu pozyskanie informacji jest kontakt telefoniczny,
- w Polsce istnieje wiele kanałów komunikacji używanych na różnych poziomach przez poszczególne instytucje, przyjęcie jednolitych zasad,

(dowód: akta kontroli str. 887, 892)

1.6.3. RCB został wskazany jako organ wiodący w Działaniu 7.5.2. pn. Optymalizacja funkcjonowania i współpracy struktur zarządzania kryzysowego SSP, w ramach celu 7 pn. „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego” w odniesieniu do aktualizacji wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego dotyczących m.in. wprowadzenia jednolitego systemu obiegu informacji w administracji rządowej oraz uściślenia zadań RP w systemie zarządzania kryzysowego NATO. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, powyższe działanie powinno być zakończone do grudnia 2020 r. Ustalono, że zadanie zostało zrealizowane poprzez nowelizację zarządzenia nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu

przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.⁵⁰ Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż przedsięwzięcia realizowane w RCB – takie jak aktualizacja zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego oraz aktualizacja KPZK w 2015 r. i obecna wersja z 2017 r., odnoszące się m.in. do wprowadzenia jednolitego systemu obiegu informacji w administracji rządowej oraz uściślenia zadań organów administracji rządowej RP w systemie zarządzania kryzysowego NATO – służyły wykonaniu wskazanego powyżej zadania.

(dowód: akta kontroli str. 734-735, 998)

1.6.4. Zgodnie z zapisami SSP planowane jest opracowanie, zgodnie z zapisami Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa ataków terrorystycznych i innych zagrożeń. Ustalono, że w ramach tego zadania RCB podjęło działania obejmujące m.in. przygotowanie aktualizacji Raportu oraz opracowanie metodyki oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego.

Przygotowanie aktualizacji Raportu, zgodnie ze SSP, miało być realizowane cyklicznie w okresie od czerwca 2011 r. do lipca 2019 r. Jednocześnie należy podkreślić, że aktualizacja Raportu stanowi również realizację obowiązku wynikającego z § 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, zgodnie z którym Dyrektor RCB dokonuje systematycznej aktualizacji Raportu i przedkłada Radzie Ministrów raz na dwa lata wraz z informacją o dokonanych zmianach. Działania koordynacyjne RCB w zakresie przygotowania Raportu (IV edycja) zostały opisane w pkt. 1.1. niniejszego Wystąpienia.

Ponadto, w zakresie opracowania metodyki oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, że jest to jednym z elementów realizacji postanowień Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU⁵¹ z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (dalej Decyzja nr 1313/2013/EU). Ustalono, iż RCB w dniu 10 grudnia 2015 r., za pośrednictwem Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej będącej Krajowym Punktem Kontaktowym, w odpowiedzi na pismo KE w sprawie przesłania streszczenia istotnych elementów oceny ryzyka opracowanego na poziomie krajowym, zwróciło się o uznanie materiału pt. „Polish National Risk Assessment – Report on Threats to National Security”, przekazanego KE w grudniu 2013 r., w ramach realizacji Decyzji nr 1313/2013/EU. Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż metodyka oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego została opracowana i opublikowana w 2015 r. Ustalono, iż jawne streszczenie wyciągu z krajowej oceny ryzyka (A summary of relevant elements of the National Risk Assessment 2015) jest dostępne na stronie internetowej RCB.

Ustalenia kontroli wykazały, że 25 lutego 2016 r. RCB przekazało aktualizację planu działań na rzecz wdrażania SSP w zakresie: w punkcie 3. Zarządzanie ryzykiem na rzecz bezpieczeństwa narodowego, podpunkt 2. Opracowanie metodyki oceny

⁵⁰ Zostało zastąpione zarządzeniem nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, a następnie Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych - Dz. U. 2016 poz. 904) oraz zarządzeniem nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

⁵¹ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., str. 924.

ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego, w kolumnie stan wdrażania działania/narzędzia realizacji oznaczyć jako zrealizowane.

W ocenie Z-cy Dyrektora RCB ocena ryzyka jest jedynie jednym z elementów niezbędnych do zarządzania ryzykiem, a w rezultacie opracowanie i wdrożenie metodyki nie jest tożsame ani z opracowaniem krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, ani z osiągnięciem zdolności do oceny ryzyka. Ponadto wyjaśniono, że zakończenie prac w ramach zadania 3 daje podstawy do opracowania ww. dokumentu strategicznego, ale nie będzie jednoznaczne z jego opracowaniem. Jednocześnie Z-ca Dyrektora RCB wyjaśnił, iż nie posiada szczegółowych informacji na temat realizacji i opracowania dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa ataków terrorystycznych i innych zagrożeń – za koordynowanie i nadzorowanie realizacji SSP odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw administracji publicznej.

(dowód: akta kontroli str.15, 109, 999, 1025-1074)

Ocena cząstkowa

Dyrektor RCB prawidłowo realizował większość zadań nałożonych ustawą o z.k. Ustalona struktura organizacyjna RCB i przyjęty w regulacjach wewnętrznych podział kompetencji pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne był przejrzysty i jednoznaczny oraz dawał możliwość sprawnej i skutecznej realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Ponadto Dyrektor RCB podejmował działania, które prowadziły do wypełnienia zapisów Uchwały w sprawie SSP. Jednocześnie, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: niedokonania bieżącej aktualizacji KPZK w odniesieniu do nazw uczestników procesu zarządzania kryzysowego i zadań im przypisanych, opracowywania projektu KPZK zawierającego kierunki działania wynikające z wniosków z projektu Raportu, nieuruchomienia procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym w zakresie raportowania sytuacyjnego, nierzetelnego udokumentowania wykonywanych czynności przez Służbę dyżurną RCB w dniach 11 i 12 sierpnia 2017 r., w tworzonego raportu z przebiegu służby oraz sporządzania raportów sytuacyjnych⁵² w związku z nawałnicą (11 i 12 sierpnia 2017 r.) niezgodnych z wymaganiami określonymi w procedurze SPO-12.

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³, wnosi o:

1. Niezwłoczne przekazanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego do dalszych konsultacji, a po jego przyjęciu przez Radę Ministrów dokonanie analizy czy KPZK jest spójny z Raportem.
2. Weryfikację i systematyczną aktualizację KPZK.
3. Zorganizowanie Służby dyżurnej RCB w sposób umożliwiający tworzenie raportów z przebiegu służby zawierających rzetelne i terminowe informacje o wszystkich działaniach dokonywanych przez Służbę dyżurną RCB, uwzględniając konieczność zapewnienia ciągłości służby.
4. Niezwłoczne sporządzanie informacji i analiz w zakresie rozwoju zaistniałych zagrożeń w ramach istniejącego systemu monitorowania.
5. Zapewnienie stosowania przez Służbę dyżurną RCB przyjętych procedur obiegu informacji.

⁵² Raporty przygotowane w dniu 11, 12 i 16 sierpnia 2017 r.

⁵³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Wystąpienie pokontrolne zostało podpisane w dniu 9 lutego 2018 r. przez Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Pana Marka Bienkowskiego, a następnie zmienione uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 29 czerwca 2018 r. (sygn. KPK-KPO.443.075.2018) Do zmienionego wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 20 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

p.o. Dyrektora
Marek Bienkowski