



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4101-11-01/2012
P/12/184

Warszawa, dnia 24 września 2012 r.

**Pan
Marek Komorowski
Dyrektor
Rządowego Centrum Bezpieczeństwa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa², kontrolę wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi w latach 2009-2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 17 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie zadań w zakresie objętym kontrolą.

1. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zrealizowało wnioski sformułowane przez NIK³ po kontroli przeprowadzonej w 2010 r., dotyczące opracowania *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* oraz *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*⁴ oraz podjęło działania zmierzające do zatwierdzenia przez Radę Ministrów *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*⁵.

1.1. Dyrektor RCB koordynował przygotowanie *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, opracowanego w uzgodnieniu z ministrami, kierownikami urzędów centralnych oraz wojewodami - zgodnie

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1482 ze zm.).

² Dalej także: RCB lub Centrum.

³ Wystąpienie pokontrolne znak KAP-4101-04-03/2010 z dnia 31 marca 2011 r. (tekst ujednolicony).

⁴ Dalej: KPZK.

⁵ Dalej: NPOIK lub *Program*.

z wymogami art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶. *Raport* został przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 108/2011 z dnia 24 czerwca 2011 r., stosownie do postanowień art. 5a ust. 4 wymienionej ustawy.

1.2. W marcu 2011 r., RCB opracowało projekt *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, który po uzgodnieniu z ministrami, kierownikami urzędów centralnych oraz wojewodami, w dniu 26 sierpnia 2011 r. został zaopiniowany przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, a w dniu 22 września 2011 r. rozpatrzony przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów. W okresie październik – grudzień 2011 r., RCB dokonało aktualizacji projektu KPZK, w związku z nowym podziałem ministerstw, tj. powołaniem Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Projekt ten został ponownie rozpatrzony przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów w dniu 26 stycznia 2012 r., z informacją, że po zakończeniu prac nad zmianą ustawy o działach administracji rządowej będzie on wymagał aktualizacji. Rada Ministrów rozpatrzyła i przyjęła KPZK na posiedzeniu w dniu 6 marca 2012 r.

Zatwierdzony przez Radę Ministrów *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* zawiera nieaktualne uregulowania w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych. RCB dokonując aktualizacji projektu KPZK, nie uwzględniło przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁷, regulujących kompleksowo sposób i formy udzielania pomocy państwa dla powodzi.

1.3. Dyrektor RCB, realizując obowiązek określony w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, sporządził jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, z podziałem na systemy, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Wykaz ten został przekazany Prezesowi Rady Ministrów w załączeniu do pisma z 6 maja 2011 r.⁸

Na podstawie informacji przedłożonych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, Dyrektor RCB opracował projekt *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. Do czasu zakończenia kontroli NIK, *Program* nie został przyjęty przez Radę Ministrów (art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych na terenie województwa mazowieckiego⁹ wynika, że brak NPOIK powoduje, że w planach zarządzania kryzysowego opracowanych dla województwa, powiatów i gmin - nie zostały określone procedury i priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Po opracowaniu jednolitego wykazu obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, Dyrektor RCB przekazał wojewodom¹⁰ wyciągi z ww. wykazu, zaznaczając jednak, że jest to informacja dla celów analitycznych i planistycznych, nie obligująca do realizacji żadnych zadań związanych z ochroną infrastruktury krytycznej, o których mowa w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

⁶ Dz. U Nr 89, poz. 590 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 234, poz. 1385 ze zm. (obowiązuje od 18 listopada 2011 r.).

⁸ Pismo Nr RCB-0-111/11 znak akt: WOIK -4170/13-1/0-111/11/MM

⁹ Kontrolę przeprowadzono w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, w Starostwie Powiatowym w Otwocku oraz w urzędach gmin: Wiązowna, Celestynów, Karczew i Józefów.

¹⁰ Pismo z 24 października 2011 r. Nr RCB-Pf-199/11, znak akt: WOIK-417/18-06/Pf-199/11/MP

1.4. Przygotowany przez dyrektora RCB projekt uchwały w sprawie przyjęcia *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej*, na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 14 września 2011 r. został zdjęty z porządku obrad i skierowany do dalszych uzgodnień. Po tym terminie RCB podejmowało działania w celu uzgodnienia i przyjęcia *Programu* przez Radę Ministrów. M.in. w tym celu sporządzono analizy dotyczące NPOIK, zawierające m.in. koncepcje ustanowienia współodpowiedzialności za systemy infrastruktury krytycznej wraz z uzasadnieniem proponowanych rozwiązań oraz konsekwencje nieuchwalenia *Programu*. Dokumenty te zostały przekazane Ministrom: Gospodarki, Skarbu Państwa, Środowiska, Transportu, Budownictwa Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych¹¹. W dniu 13 kwietnia 2012 r. RCB zorganizowało konferencję uzgodnieniową w sprawie NPOIK, z udziałem przedstawicieli wymienionych Ministrów.

Powyższe działania nie doprowadziły do wypracowania koncepcji ustanowienia w NPOIK podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne systemy, nie doszło do porozumienia w zakresie przyjęcia odpowiedzialności za systemy infrastruktury krytycznej: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; zaopatrzenia w wodę oraz produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych. Dyrektor RCB przekazał¹² Stałemu Komitetowi Rady Ministrów projekt *Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej* wraz z protokołem rozbieżności. Zaplanowane na 31 maja 2012 r. posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów w sprawie przyjęcia ww. dokumentu zostało odwołane¹³.

W wyroku z dnia 3 lipca 2012 r.¹⁴ Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją, kwestionowane przez Prezydenta RP, przepisy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁵, w tym regulacje dotyczące NPOIK.

Dyrektor RCB nie informował Prezesa Rady Ministrów o trudnościach w opracowaniu NPOIK.

2. W Rządowym Centrum Bezpieczeństwa był pełniony całodobowy dyżur w celu monitorowania potencjalnych zagrożeń, gromadzenia i przekazywania informacji o charakterze kryzysowym oraz wspomagania obiegu informacji pomiędzy podmiotami i strukturami zarządzania kryzysowego, zgodnie z postanowieniami art. 11 ust. 2 pkt 9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Rozmowy telefoniczne prowadzone przez służbę dyżurną były rejestrowane i przechowywane na serwerze, umożliwiającym ich odsłuchiwanie i zgrywanie. Działający system funkcjonował sprawnie w porze nocnej oraz pozwalał na szybkie połączenie z podmiotami i organami zarządzania kryzysowego.

Raport dobowy RCB, zawierał informacje o ważniejszych wydarzeniach w ciągu ostatniej doby oraz prognozę zagrożeń na najbliższe dni (z ewentualnymi rekomendacjami). Podawane były w nim m.in. informacje o zagrożeniach wystąpienia powodzi i podtopień w poszczególnych regionach kraju. Raport był rozsyłany do podmiotów zarządzania kryzysowego, a jego ogólnodostępną część publikowano na stronie internetowej RCB. Ponadto Centrum opracowało szablon raportu sytuacyjnego – powódź, umożliwiający zautomatyzowanie pozyskiwania danych od podmiotów włączonych w zarządzanie kryzysowe w wypadku wystąpienia zagrożenia.

¹¹ Wymienione dokumenty zostały przekazane w załączeniu do pisma z dnia 29 marca 2012 r. Nr WOIK.4171.3.10.12.MM

¹² Pisma z 29 maja 2012 r. Nr RCB-Z-291/12/RT.

¹³ Pismo Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 30 maja 2012 r. Nr KRM-111-80-11

¹⁴ OTK Seria A z 2012 r., Nr 74, K/22/09

¹⁵ Dz. U. Nr 131, poz. 1076

3. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa prawidłowo realizowało zadania w zakresie analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń. Sporządzany dokument pt. „Informacja tygodniowa: zagrożenia – skutki – ocena”, zawierał podsumowanie zdarzeń z zakresu bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego za miniony tydzień, wraz z ich analizą i oceną, a także prognozą zdarzeń na tydzień następny, m.in. w zakresie sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej oraz jej skutków w postaci ewentualnych powodzi bądź podtopień.

W przypadkach, w których monitoring zdarzeń wskazywał na możliwość wystąpienia zagrożenia lub sytuacji kryzysowej, przygotowywane były informacje analityczne uwzględniające przebieg zdarzenia, zaistniałe lub potencjalne skutki oraz prognozę rozwoju. Rekomendacje wynikające z analiz przekazywane były centralnym oraz terenowym organom funkcjonującym w systemie zarządzania kryzysowego. Ponadto w zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego, RCB przygotowało następujące raporty: *Stan przygotowania województw do powodzi zimowo-roztopowych*¹⁶, *Stan przygotowania państwa do sezonu zimowego 2011/2012 w zakresie ochrony przeciwpowodziowej*¹⁷ oraz *Zagrożenia występujące w Polsce*¹⁸, w których zawarta była ocena zagrożeń, stan przygotowań do powodzi oraz rekomendacje w przypadku wystąpienia zagrożeń.

4. W okresie objętym kontrolą, wydatki RCB wyniosły 17 416,1 tys. zł, w tym: w 2010 r. - 7 133,1 tys. zł, w 2011 r. – 7 158,7 tys. zł i w 2012 r. (do 31 maja) - 3 124,3 tys. zł. W strukturze wydatków RCB największy udział miały wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które stanowiły ok. 80% wydatków ogółem, np.: w 2011 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 5 726,1 tys. zł. RCB nie ponosiło wydatków z tytułu wykonania ekspertyz, analiz lub opinii przez podmioty zewnętrzne.

Kontrola sześciu wydatków poniesionych przez RCB w okresie 2011 – 2012 (do zakończenia kontroli), w łącznej kwocie 245 tys. zł, dotyczących zakupu sprzętu oraz szkoleń w zakresie zarządzania kryzysowego, wykazała że wydatki dokonywane były zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹.

W wyniku analizy planu wydatków RCB na 2012 r. w układzie zadaniowym, w podzadaniu 2.5.1 - Koordynacja przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym, NIK stwierdziła brak spójności pomiędzy nazwą miernika (liczba zaktualizowanych procedur definiujących zasady wymiany informacji pomiędzy podmiotami zarządzania kryzysowego a RCB) i jego wartością wyrażoną w procentach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) dokonanie aktualizacji Krajowego planu zarządzania kryzysowego, zgodnie z wymogami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi,
- 2) kontynuowanie działań zmierzających do zatwierdzenia NPOIK,
- 3) zapewnienie spójności w planie wydatków w układzie zadaniowym, pomiędzy nazwą miernika i jego wartością.

¹⁶ Styczeń 2011 r.

¹⁷ Grudzień 2011 r.

¹⁸ Styczeń 2012 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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