



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.002.02.2022

Pan
płk Konrad Korpowski
Dyrektor
Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
Al. Ujazdowskie 5
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/22/505 - Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Al. Ujazdowskie 5, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	płk Konrad Korpowski, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, od dnia 20 listopada 2020 roku.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do przeciwdziałania zagrożeniom związanym z jakością wód rzek. 2. Działania podjęte w sytuacji wystąpienia w 2022 r. zagrożenia związanego z jakością wód rzeki Odry.
Okres objęty kontrolą	Od 1 lipca 2021 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych (17 kwietnia 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Katarzyna Szymańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/105/2022 z 12 października 2022 r. 2. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/106/2022 z 12 października 2022 r. 3. Igor Szlachetka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/107/2022 z 12 października 2022 r. (akta kontroli: Tom I str.1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa odgrywało pomocniczą rolę w działaniach prowadzonych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze. W ocenie NIK, RCB nie posiadało narzędzi prawnych do skutecznego oddziaływania na podmioty zaangażowane w sytuację na rzece Odrze, a możliwości jego działania były dodatkowo ograniczane poprzez jego faktyczną pozycję w systemie zarządzania kryzysowego³. W okresie poprzedzającym wystąpienie sytuacji kryzysowej RCB, działając w zakresie swoich kompetencji, nie prowadziło przygotowań do przeciwdziałania zagrożeniom związanym z jakością wód rzek, nie organizowało ćwiczeń i szkoleń dotyczących tej problematyki. NIK zwraca uwagę, że kierując się doświadczeniami z zaistniałej sytuacji, zasadne jest podjęcie w ramach planowania cywilnego pilnych działań w celu wypracowania wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania tego rodzaju sytuacjom kryzysowym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na marginalizowanie roli RCB w systemie zarządzania kryzysowego⁴, czego przykładem jest pominięcie w procesie powiadamiania o pojawieniu się śniętych ryb w Odrze przez wojewodów i ministrów, zwłaszcza że pierwsze sygnały o tym zagrożeniu Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie uzyskało już pod koniec lipca 2022 r. Żaden z ww. podmiotów nie poinformował RCB o powyższej sytuacji, pomimo że Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego nakłada na organ administracji publicznej, który jako pierwszy otrzymał informację o zagrożeniu, obowiązek niezwłocznego powiadomienia – w formie raportu doraźnego – o zaistniałym zdarzeniu organów wyższego i niższego szczebla⁵. Przyczyną powyższego mogła być błędna ocena skali zjawiska dokonana na niższych szczeblach zarządzania kryzysowego.

Skutkiem powyższego działania podjęte przez RCB po 10 sierpnia 2022 r., tj. po uzyskaniu informacji od obywatela i medialnym nagłośnieniu sprawy – wobec istniejących ograniczeń, w tym kadrowych i finansowych – koncentrowały się przede wszystkim na monitorowaniu rozwoju zjawiska. Polegały one głównie na bieżącej wymianie informacji z właściwymi dla sytuacji centrami zarządzania kryzysowego (ministrów i wojewodów), efektem której było m.in. wysłanie w formie sms-ów „alertów RCB” do mieszkańców powiatów i miast, przez które przepływa Odra o jej zanieczyszczeniu.

Należy też zwrócić uwagę, że pomimo iż sytuacja na Odrze – w ocenie NIK – wypełniała, z uwagi na swój zakres, ilość zaangażowanych sił i środków oraz skutki, ustawowe kryteria sytuacji kryzysowej, to niejednoznaczność i wielość okoliczności towarzyszących jej występowaniu (przede wszystkim śnięte ryby i zanieczyszczenie wody) uniemożliwiały, zwłaszcza na początkowym etapie, jednoznaczne przypisanie do któregośkolwiek z katalogu zagrożeń wymienionych w KPZK. W takich przypadkach decyzję o uruchomieniu konkretnych przedsięwzięć i zadań podejmuje organ wskazany przez Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego lub Prezesa Rady Ministrów. RZZK w sformułowanych przez siebie rekomendacjach powierzył realizację zadań w zakresie koordynacji działań prowadzonych w ramach zarządzania

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Kwestie zostały kompleksowo omówione w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/22/029 - Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi, przeprowadzonej w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa.

⁴ Jw.

⁵ Opisane na stronie 8 wystąpienia pokontrolnego.

krzysowego MSWiA oraz MKiŚ⁶. Należy podkreślić, że żadna z dwóch rekomendacji sformułowanych przez RZZK nie odnosiła się do RCB, a tym samym nie było ono zobligowane do podejmowania działań innych, niż wprost wynikające z obowiązujących przepisów lub poleceń przekazywanych mu w związku z obsługą Prezesa Rady Ministrów, RZZK oraz Ministra SWiA.

NIK zwraca uwagę, że kierując się doświadczeniami z zaistniałej sytuacji, konieczne jest podjęcie w ramach planowania cywilnego pilnych działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kryzysu problemów. Działania podmiotów w związku z sytuacją na rzece Odrze uwidoczniły m.in. luki w obiegu informacji, nieadekwatną ocenę sytuacji na poziomie lokalnym, opóźnienia w podejmowaniu niezbędnych działań. W ocenie NIK zasadne jest gruntowne przeanalizowanie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach, które mało miejsca w związku z sytuacją na rzece Odrze, celem wypracowania wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania tego rodzaju zagrożeniom. Należy podkreślić, że w raporcie końcowym *Zespołu do spraw sytuacji powstałej na Odrze* zostało wskazane ryzyko powtórzenia się analogicznej sytuacji⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do przeciwdziałania zagrożeniom związanym z jakością wód rzek.

Opis stanu faktycznego

Zadania komórek organizacyjnych RCB

RCB jest państwową jednostką budżetową, podlegającą Prezesowi Rady Ministrów. Zadania jednostki mieszczą się w dziale sprawy wewnętrzne⁹, a właściwym do ich finansowania i nadzoru w ramach kontroli zarządczej w dziale jest dysponent części 42 – Sprawy wewnętrzne. RCB zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego.

Organizację i tryb działania RCB określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 r.¹⁰ Zgodnie z ww. rozporządzeniem Dyrektor RCB ustalił regulamin organizacyjny¹¹ jednostki. Zadania RCB zostały powierzone czterem komórkom organizacyjnym¹², odpowiedzialnym w szczególności za:

- realizowanie funkcji krajowego centrum zarządzania kryzysowego przez pełnienie całodobowego dyżuru i zapewnienie obiegu informacji na potrzeby

⁶ Kwestia ta została szczegółowo omówiona w wystąpieniach pokontrolnych sformułowanych po kontrolach w RZZK oraz MSWiA prowadzonych w ramach niniejszej kontroli D/22/505 - Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze.

⁷ <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf> – odczyt 17 kwietnia 2023 r.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512).

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 508).

¹¹ Decyzja nr 7/2016 z 29 kwietnia 2016 r. (zmieniona dwukrotnie decyzjami 32/2016 z dn. 13 października 2016 r. i 47/2018 z dn. 29 października 2018 r.) oraz decyzja 20/2021 z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

¹² Biuro Analiz i Reagowania, Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Biuro Logistyki i Finansów oraz Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

zarządzania kryzysowego, sporządzanie sprawozdań, raportów i ocen (w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów) z działań prowadzonych w sytuacjach kryzysowych przez organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, zapewnienie obiegu informacji o zdarzeniach i zagrożeniach w ramach obsługi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawach zarządzania kryzysowego – zadania w tym zakresie przypisane zostały Centrum Operacyjno-Analitycznemu (dalej: COA) działającemu w ramach Biura Analiz i Reagowania RCB;

- opracowanie projektu i aktualizowanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dalej: RoZBN) oraz Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK) – zadania w tym zakresie przypisane zostały Wydziałowi Oceny Ryzyka i Planowania działającemu w ramach Biura Planowania Cywilnego Ochrony Infrastruktury Krytycznej RCB;
- koordynację obsługi posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK) – zadania w tym zakresie przypisane zostały Wydziałowi Polityki Informacyjnej RCB działającemu w ramach Biura Analiz i Reagowania RCB;
- organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym sprawdzających Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego – zadania przypisane Sekcji Szkoleń i Ćwiczeń (działającej w strukturze COA).

Wyżej wymienione zadania realizowane były przez 29 osób¹³.

(akta kontroli: Tom I str. 5-22, Tom II str. 510)

Prace legislacyjne

RCB nie brało udziału w prowadzonych - w kontrolowanym okresie - pracach legislacyjnych w obszarze zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zagrożeń związanych z jakością wód powierzchniowych.

RCB nie uczestniczyło w szczególności w uzgodnieniach projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy¹⁴ – rozporządzenie z dnia 15 lipca 2021 r.¹⁵ weszło w życie 18 września 2021 r. W „Katalogu działań służących przeciwdziałaniu skutkom suszy” stanowiącym załącznik nr 4 do ww. Planu RCB zostało wskazane jako organ odpowiedzialny za opracowanie / przygotowanie podstaw do realizacji trzech działań:

- uwzględnienia tematyki suszy hydrologicznej i hydrogeologicznej w ramach planów zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli,
- opracowania projektu zintegrowanego systemu monitoringu suszy wraz z określeniem założeń administracyjnych i prawnych dla jego funkcjonowania,
- opracowania efektywnego systemu zarządzania ryzykiem suszy w zakresie czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód.

Dyrektor RCB wyjaśnił, że Minister Infrastruktury jako podmiot wiodący lub inne właściwe organy do końca stycznia 2023 r. nie sformułowali oczekiwań w stosunku do RCB, nie dokonali rozdziału zadań szczegółowych dla wykonawców, nie określili także kryteriów czasowych i zakresu niezbędnych działań. Wobec powyższego RCB nie uczestniczyło i nie realizowało ww. zadań wynikających z Planu.

¹³ Pomijając sześciu funkcjonariuszy oddelegowanych do pełnienia funkcji w RCB, których wynagrodzenia nie były finansowane przez RCB.

¹⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12342551/katalog/12757851#12757851>

¹⁵ Dz. U. poz. 1615.

RCB nie było również bezpośrednio zaangażowane w prace nad projektem ustawy o ochronie ludności i stanie kłęski żywiolowej (wnioskodawcą ustawy był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji)¹⁶. Uwagi do projektu ww. ustawy Dyrektor RCB zgłaszał dwukrotnie (pisma z 8 września 21 grudnia 2022 r.) za pośrednictwem KPRM. Odnosiły się one w szczególności planowanych zmian polegających na likwidacji dokumentów planistycznych (planów zarządzania kryzysowego i Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego).

(akta kontroli: Tom I str. 405-407, Tom II str. 1-13, Tom II str. 266-303)

Ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego związane z jakością wód rzek

W okresie objętym kontrolą RCB nie organizowało, nie prowadziło i nie koordynowało szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego związanych ze skażeniem rzek. Dyrektor RCB wyjaśnił, że podmioty m.in. Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), wojewodowie, jak też straże i inspekcje nie zgłaszały takiego zapotrzebowania. Jednocześnie nie zaistniały okoliczności wskazujące na potrzebę organizacji ćwiczeń związanych z takim zagrożeniem. Ponadto do przeprowadzenia takich specjalistycznych szkoleń i ćwiczeń potrzebni są eksperci z zakresu skażeń wody i weterynarii (w RCB takie osoby nie były zatrudnione), a także środki finansowe, z przeznaczeniem przede wszystkim na zlecenie takich działań dla ekspertów zewnętrznych.

RCB nie uczestniczyło w pracach międzynarodowych gremiów zajmujących się jakością wód rzek i zagrożeniami z tym związanymi. Nie uczestniczyło też w realizacji zobowiązań podjętych w ramach prac Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem. Dyrektor RCB wyjaśnił, że na poziomie centralnym współpracę międzynarodową w tym zakresie koordynował Minister Klimatu i Środowiska, zaś za monitoring wód transgranicznych odpowiadał Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. W przypadkach zagrożenia poważną awarią na wodach transgranicznych bezpośrednio zaangażowanymi podmiotami były też właściwe urzędy wojewódzkie, odpowiedzialne za rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń, podejmowanie działań zapobiegawczych, organizację systemu ostrzegawczo-alarmowego oraz współpracę z członkami grup roboczych komisji dwustronnych¹⁷.

(akta kontroli Tom I str. 29-30, Tom II str. 470-471)

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego i Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁸ Dyrektor RCB zapewnia koordynację¹⁹ przygotowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Sposób, tryb i terminy opracowywania Raportu określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego²⁰. Rozporządzenie to określa także podmioty odpowiedzialne za opracowanie raportów częściowych

¹⁶ Nr UD432 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909374>)

¹⁷ Zagadnienia transgranicznych awarii przemysłowych reguluje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, zwana dyrektywą Seveso III. (Dz.U.UE.L.2012.197.1). Jej implementacją krajową jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073).

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 122; dalej ustawa o zk.

¹⁹ Z wyłączeniem zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz zagrożeń dotyczących cyberbezpieczeństwa.

²⁰ Dz. U. poz. 2344.

służących do opracowania Raportu (dalej: raporty cząstkowe) oraz ich obligatoryjne elementy.

Działania koordynacyjne w zakresie przygotowania Raportu polegały m.in. na:

- przygotowaniu „Procedury opracowania raportu cząstkowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”²¹ wraz z załączonym arkuszem kalkulacyjnym oraz Oceny ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- zainicjowaniu aktualizacji Raportu – poinformowaniu wykonawców o rozpoczęciu procesu aktualizacji,
- organizowaniu spotkań roboczych dla przedstawicieli wykonawców,
- opracowaniu projektu Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz przekazaniu go do dalszego opiniowania/konsultacji celem przedłożenia go Radzie Ministrów.

Poza ww. Procedurą RCB nie kierowało do podmiotów zobowiązanych do opracowania raportów cząstkowych innych dokumentów (procedur, pism, instrukcji) odnoszących się do identyfikacji zagrożeń i oceny skutków ich wystąpienia, w tym np. w odniesieniu do jakości wód. Dyrektor RCB wskazał, że Procedury są metodyką szacowania ryzyka i standaryzują opracowanie dokumentu końcowego, natomiast nie ograniczają wykonawców raportów cząstkowych w odniesieniu do liczby zagrożeń, a także ich rodzaju, skutków i charakterystyki.

RCB rozważało zmianę obowiązującej od 2010 r. procedury dot. opracowania raportów cząstkowych. Między innymi przygotowano projekt nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w którym zostały zawarte rozwiązania dotyczące oceny ryzyka dla podmiotów zaangażowanych w opracowanie raportów cząstkowych. Projekt ustawy podlegał uzgodnieniom międzyresortowym, a także był przedmiotem prac Stałego Komitetu Rady Ministrów, Rady Ministrów oraz komisji sejmowej (druk nr 203). W 2020 r. projekt ten został wycofany z obrad plenarnych Sejmu RP.

Według stanu na 30 marca 2023 r. obowiązywał Raport (tzw. V edycji) przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 34/2021 z dnia 11 marca 2021 r. Główne zmiany w stosunku do poprzednio obowiązującego Raportu dotyczyły bezpośredniego wskazania zagrożeń powiązanych ze zmianami klimatu, takich jak: susza, powódź czy silny wiatr oraz wskazanie rekomendacji działań mających na celu ograniczenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia. Prace nad RoBZN (VI edycja) rozpoczęte zostały 21 października 2021 r. i nie zostały zakończone w terminie o którym mowa w §7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, tj. do 10 marca 2023 r. (zgodnie z dwuletnim cyklem opracowania i przedkładania RoBZN Radzie Ministrów), co było spowodowane opóźnieniami w przekazywaniu raportów cząstkowych przez podmioty do tego zobowiązane oraz niewystarczającą obsadą etatową w RCB.

(akta kontroli: Tom I str. 13-14, 499, Tom II str. 453, 455-456, 471)

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie opracowują raport cząstkowy w zakresie swojej właściwości.

W raportach cząstkowych, w szczególności sporządzonych przez Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI), MKiŚ, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) wskazano zagrożenia związane z jakością wód i rzek. M.in. MKiŚ w ramach zagrożenia „niebezpieczne substancje chemiczne” wskazało na możliwość skażenia

²¹ Procedura została opracowana w 2010 r. w związku z potrzebą opracowania I edycji Raportu i nie była aktualizowana, jak również nie odnosiła się do kwestii zagrożeń związanych z jakością wód i rzek.

wód śródlądowych w ramach zrzutu ścieków do rzeki, rozszczelnienia instalacji chemicznych lub uszkodzenia bądź zniszczenia zapory. Ponadto MI w ramach zagrożenia „susza” zidentyfikowało możliwość wystąpienia przyduchy ryb ze względu na wysoką temperaturę oraz obniżenie poziomu wód. Z kolei „skażenia chemiczne na lądzie” zidentyfikowane zostały przez MSWiA jako zagrożenia będące wynikiem m.in. zanieczyszczenia wody, skutkującego skażeniem cieków wodnych (tj. zagrożenie ekologiczne w zależności od uwolnionej substancji). MSWiA oszacowało także, że straty mogą być poważne, a powrót do sytuacji sprzed zdarzenia może być wydłużony i kosztochłonny.

RCB w okresie objętym kontrolą nie wskazywało na zasadność podjęcia przez wykonawców raportów cząstkowych działań zmierzających do zmodyfikowania (zaktualizowania) listy zagrożeń związanych z jakością wód i rzek. Z taką rekomendacją, tj. uwzględnienia zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem wód śródlądowych na etapie sporządzania raportów cząstkowych, Dyrektor RCB zwrócił się do trzech wykonawców tych raportów – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Infrastruktury oraz Ministra Klimatu i Środowiska pismem z 8 marca 2023 r., tj. w toku kontroli NIK.

(akta kontroli: Tom I str. 498-500, Tom II str. 453, 459)

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o zk RCB odpowiada za opracowanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK).

W dniu 3 marca 2022r. została przyjęta przez Radę Ministrów ostatnia aktualizacja (nazwana 2021/2022) KPZK²². W KPZK 2021/2022, w porównaniu do poprzednio obowiązującego planu, dokonano zmian w katalogu zagrożeń poprzez wyszczególnienie oddzielnie skażeń chemicznych na lądzie i morzu oraz dodanie nowego zagrożenia, tj. dezinformacji. Celem zapewnienia zgodności z Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zaktualizowano matrycę ryzyka. Dokonano także modyfikacji siatki bezpieczeństwa, poprzez wskazanie Prezesa Rady Ministrów jako uczestnika zarządzania kryzysowego oraz uwzględnienie powołanego Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa. W części B KPZK w szczególności dokonano aktualizacji standardowych procedur operacyjnych.

Obieg informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB a podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, określony został w procedurze operacyjnej KPZK "Obieg informacji pomiędzy organami i strukturami zarządzania kryzysowego" (SPO-12) (dalej procedura SPO-12). Przepływ informacji o zagrożeniach wynikających z monitoringu oraz zaistniałych zdarzeniach przypisany był centrom zarządzania kryzysowego²³.

Zgodnie z procedurą SPO-12 organ administracji publicznej, który jako pierwszy otrzymał informację o zagrożeniu jest zobowiązany niezwłocznie powiadomić o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla²⁴ wysyłając raport doraźny. W przypadku gdy informacje z raportu doraźnego, dane

²² Poprzednio obowiązujący KPZK został przyjęty 20 kwietnia 2020 r. – część A oraz 22 sierpnia 2019 r. – część B. Przed przyjęciem aktualizacji KPZK 2021/2022 Dyrektor RCB skierował projekt Planu do konsultacji (dwie fazy konsultacji), a następnie na obrady kolejno RZZK, Stałego Komitetu Rady Ministrów, a następnie Rady Ministrów.

²³ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego oraz ich funkcjonowania (Dz. U. Nr 226, poz. 1810).

²⁴ Odbiorcą raportu jest organ wyższego i niższego szczebla w stosunku do sporządzającego raport doraźny, dyrektor RCB od/do ministrów (kierowników urzędów centralnych) i wojewodów, w przypadku zdarzeń o charakterze terrorystycznym – Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w przypadku zdarzeń w obszarze Infrastruktury Krytycznej – wojewoda, dyrektor RCB.

z monitoringu lub z oceny stanu sytuacji wskazują na możliwość, bądź potwierdzają wystąpienie sytuacji kryzysowej, organ administracji publicznej realizujący w związku z tą sytuacją przedsięwzięcia według przyjętych procedur reagowania informuje o sytuacji i przebiegu działań w formie raportu sytuacyjnego. Niezależnie od przekazywanych raportów doraźnych lub raportów sytuacyjnych, organy administracji publicznej dysponujące centrami zarządzania kryzysowego opracowują i przekazują w systemie centrów zarządzania kryzysowego cyklicznie, raz na dobę, raporty.

Od 2019 r. w RCB obowiązywał uzgodniony z MSWiA i zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji „Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu”, w którym określono: kryteria raportowania, wiodące źródło informacji, współpracujące źródła informacji oraz sposób raportowania, a także grupy dystrybucyjne (tj. odbiorców). Zgodnie z obowiązującym Katalogiem służby podległe MSWiA miały obowiązek poinformowania (telefonicznie, sms, e-mail) oraz w formie raportu sytuacyjnego (zgodnie z procedurą SPO-12) o zdarzeniach w zakresie „Zakłóceń bezpieczeństwa powszechnego wywołanych przez pożary, klęski żywiołowe i inne zagrożenia miejscowe”. Informacje analityczne, raporty sytuacyjne i doraźne tworzone w RCB przekazywane winny być pocztą elektroniczną na adresy wybranych odbiorców w resorcie spraw wewnętrznych i administracji (MSWiA, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Policji).

(akta kontroli Tom I str. 306-308, tom II str. 512-518)

W KPZK zamieszczona została siatka bezpieczeństwa, tj. potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem dla każdej z faz zarządzania kryzysowego podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących, przy czym zagrożenie bezpośrednio związane z jakością wód i rzek nie zostało w niej uwzględnione. Zgodnie z KPZK w przypadku wystąpienia zdarzenia niewyszczególnionego w Siatce bezpieczeństwa, decyzję o uruchomieniu konkretnych Katalogów²⁵ podejmuje się na podstawie ustaleń RZZK lub decyzji Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z KPZK decyzję o uruchomieniu konkretnych modułów w ramach danego katalogu podejmuje właściwy minister (kierownik urzędu centralnego) zaangażowany w działania w uzgodnieniu z podmiotem wiodącym. W przypadku zagrożenia „skażenie chemiczne na lądzie” oraz „suszy” podmiotem wiodącym w fazie reagowania jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Załącznikami funkcjonalnymi do KPZK są plany zarządzania kryzysowego ministrów i kierowników urzędów centralnych, o których mowa w art. 12 ust. 2a ustawy o zk.

Od czasu przyjęcia aktualizacji KPZK 2021/2022 nie wprowadzono jego modyfikacji, pomimo że po zatwierdzeniu KPZK nastąpiły m.in. zmiany w działach administracji rządowej, w tym zmiany urzędów obsługujących sprawy poszczególnych działów. RCB nie zwracało się do Ministra Infrastruktury, Ministra Klimatu i Środowiska ani Ministra Rozwoju Rolnictwa i Wsi z pismami wskazującymi na zasadność aktualizacji planów resortowych.

Dyrektor RCB wyjaśnił, że w ramach cyklicznej aktualizacji (termin ustawowy – marzec 2024 r.) KPZK zostanie uzupełniony o zagrożenie pogorszenia jakości wody, spowodowane innymi czynnikami niż skażenie chemiczne. Zagrożenie to również zostanie uwzględnione w planach zarządzania kryzysowego odpowiednich ministrów i kierowników urzędów centralnych. Dyrektor dodał, że nie posiada uprawnień formalnego nadzoru nad terminowością opracowania poszczególnych planów zarządzania kryzysowego ani ich zawartością. RCB może jedynie sugerować pewne

²⁵ W Siatce bezpieczeństwa wyszczególniono 35 KATALOGÓW, zawierających zestawienie głównych zadań wykonywanych w sytuacji kryzysowej przez ministra kierującego działem administracji rządowej oraz Radę Ministrów, kierownika urzędu centralnego, wojewodę i dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

działania, jednakże każdy z ministrów i kierowników urzędów centralnych realizuje swoje zadania zgodnie z właściwością oraz ustawą o zk.

W czasie kontroli NIK, tj. 8 marca 2023 r., Dyrektor RCB przypomniał MRiRW, MI oraz MKiŚ o celowości uwzględnienia w planach resortowych wiedzy i doświadczeń wynikających z sytuacji kryzysowych, zwłaszcza tych, które nie zostały uwzględnione w poprzednich edycjach.

(akta kontroli: Tom I str. 497, 481-482, 485-486, Tom II str. 459-453)

Gromadzenie informacji i przetwarzanie danych w zakresie zarządzania kryzysowego oraz obowiązków podjęcia działań w tym zakresie

Rozporządzenie w sprawie określenia organów administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania²⁶ nie wskazuje konkretnych systemów łączności, w tym systemów teleinformatycznych oraz standardu sprzętu i wyposażenia do wymiany informacji. Zgodnie z przyjętą praktyką w okresie objętym kontrolą komunikacja RCB z uczestnikami systemu zarządzania kryzysowego odbywała się z wykorzystaniem usług internetowych, pocztowych, telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych (w tym niejawnych systemów). W celu zapewnienia jednolitego i spójnego systemu raportowania o zagrożeniach (przekazywania raportów sytuacyjnych i doraźnych) przez centra zarządzania kryzysowego wykorzystywana była m.in. Centralna Aplikacja Raportująca (dalej: CAR)²⁷, a do monitorowania i analizowania zdarzeń i zagrożeń spowodowanych epidemią COVID-19 - system geoinformacyjny (dalej: GISCOVID-19).

Dyrektor RCB poinformował, że przed okresem objętym kontrolą RCB brało udział w pracach nad przygotowaniem jednolitego systemu wymiany informacji w obszarze zarządzania kryzysowego²⁸, jednak system taki ostatecznie nie powstał. Ponadto działania w ramach stworzenia nowego ogólnokrajowego systemu raportowania (wymiany informacji o zdarzeniach) prowadził Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu w porozumieniu z Wielkopolskim Urzędem Wojewódzkim w Poznaniu – realizacja projektu z uwagi na brak wystarczających funduszy została przerwana.

W kwietniu 2022 r. Dyrektor RCB zwrócił się do Ministra SWiA o zainicjowanie procedury przydzielenia z rezerwy ogólnej budżetu państwa środków na sfinansowanie (nałożonego na Rządowe Centrum Bezpieczeństwa przez Prezesa Rady Ministrów 5 kwietnia 2022 r.) dodatkowego zadania, polegającego na przygotowaniu systemu geoinformacyjnego umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Realizacja zadania miała polegać na rozbudowie funkcjonującego w RCB systemu GISCOVID-19 i przekształceniu w system GISBN „Bezpieczeństwo Narodowe”. Środki z rezerwy ogólnej przekazane zostały RCB w grudniu 2022 r. w kwocie 861,3 tys. zł, tj. o 49%

²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2067

²⁷ Zgodnie z trójstronnym porozumieniem w sprawie określenia zasad współpracy w zakresie realizacji przedsięwzięcia mającego na celu utrzymanie i rozwój Centralnej Aplikacji Raportującej, zawartym 30 listopada 2016 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz Wojewodą Podlaskim, użytkownikami CAR są podmioty ze szczebla centralnego (RCB), wojewódzkiego (WCZK) i powiatowego (PCZK). W systemie zarządzania kryzysowego każdy podmiot raportuje do szczebla nadrzędnego, w związku z tym do RCB trafiają raporty tylko ze szczebla wojewódzkiego zawierające dane z poziomu powiatowego. Służby, ministerstwa i inspekcje nie korzystały z CAR.

²⁸ Prace były prowadzone w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw organizacji systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, powołanego zarządzeniem nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 kwietnia 2013 r. (powstała w 2016 r. „Koncepcja organizacji łączności na potrzeby SKBN- wersja 9,4” oraz „Projekt dokumentacji wdrożeniowej dotyczącej budowy systemu łączności na potrzeby SKBN”); zespołu resortowego powołanego decyzją nr 84/MON z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Systemu Łączności na potrzeby Systemu Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym; Międzyresortowego Zespołu do spraw budowy i wdrożenia Sieci Komunikacji Rządowej, powołanego zarządzeniem nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2020 r.

niższej niż kalkulacje dokonane na przełomie marca i kwietnia 2022 r. w zakresie minimalnych wymogów kadrowych i logistycznych gwarantujących funkcjonowanie systemu GISBN „Bezpieczeństwo Narodowe”.

NIK ustaliła, że RCB nie otrzymało środków na rozwój²⁹ systemu GISBN „Bezpieczeństwo Narodowe”, a jedynie na jego utrzymanie w okresie od 14 grudnia 2022 r. do 13 grudnia 2023 r. W związku z powyższym, Dyrektor RCB miał ograniczone możliwości w zakresie rozwoju i dostosowania systemu do potrzeb analizowania i oceny sytuacji kryzysowych, w tym prognozowania ich rozwoju.

Według stanu na 15 lutego 2023 r. system geoinformacyjny był zasilany danymi pochodzącymi m.in. od: Centrum e-Zdrowia, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Straży Granicznej, Urzędu ds. Cudzoziemców, urzędów wojewódzkich, operatorów telekomunikacyjnych, Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A., Głównego Inspektoratu Weterynarii. Z systemu korzystało ok. 200 przedstawicieli z 50 instytucji systemu zarządzania kryzysowego³⁰. Dane wykorzystywane były do tworzenia/zasilania zdefiniowanych widoków (tzw. dashboardów) na potrzeby wewnętrznego systemu oraz dwóch publikowanych dla społeczeństwa na portalu gov.pl³¹. Mimo, że w sierpniu 2022 r. RCB utworzyło odrębny „dashboard ODRA”, zabrakło zainteresowania ze strony Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska do zasilania go autoryzowanymi danymi i korzystania z tego narzędzia.

(akta kontroli: Tom I str. 26-27, 32-67, Tom II str. 20-162)

Zgodnie z podpisanym porozumieniem między MSWiA, RCB i Wojewodą Podlaskim w sprawie określenia zasad współpracy w zakresie realizacji przedsięwzięcia mającego na celu utrzymanie i rozwój Centralnej Aplikacji Raportującej, do zadań Dyrektora RCB należało m.in. określanie wymagań funkcjonalnych dla Centralnej Aplikacji Raportującej wynikających z zasad obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego i założeń rozwoju CAR oraz zbieranie i weryfikacja potrzeb rozwojowych zgłoszonych przez jednostki korzystające z CAR na szczeblu centralnym. NIK ustaliła, że realizacja ww. obowiązków nie została udokumentowana (za wyjątkiem wniosku o dołączenie do systemu służb inspekcji sanitarnej). Dyrektor RCB wyjaśnił, że w okresie przygotowania i uruchomienia Centralnej Aplikacji Raportującej (od 2016 r.) RCB określiło wymagania funkcjonalne dla tego systemu. Weryfikacja poprawności działania systemu CAR następowała w kolejnych latach w ramach bieżącego działania i była realizowana przez Służbę Dyżurną RCB. Jednostki wykorzystujące CAR nie zgłaszały potrzeby rozszerzenia funkcjonalności, czy też katalogu zdarzeń w systemie. Jedną z przyczyn braku dostosowania CAR do potrzeb systemu zarządzania kryzysowego były niewystarczające środki finansowe.

²⁹ Planowana kwota miała zostać przeznaczona m.in. na rekrutację 9 osób na stanowiska informatyków i analityków, szkolenia specjalistyczne oraz zakup sprzętu komputerowego i biurowego. Dzięki temu system miał zostać rozbudowany o kolejne dashboardy związane z wojną w Ukrainie i masową migracją m.in. sytuacji ukraińskich studentów w Polsce na uczelniach wyższych i ukraińskich uczniów, w tym osób z niepełnosprawnościami, oraz zagrożeń skażeniem promieniotwórczym (wspólnie z Państwową Agencją Atomistyki). Zakładano także usprawnienie działań istniejących dashboardów i ich automatyzację, ponieważ dashboardy wewnętrzne wykonywano ręcznie, co wymagało znacznych nakładów pracy i zajmowało dużo czasu. Wśród istotnych planów była też integracja z wybranymi danymi Centrum Badań Kosmicznych PAN (zobrazowania satelitarne i dronowe) na potrzeby budowania świadomości sytuacyjnej, stworzenie bazy strat spowodowanych katastrofami oraz bazy sił i środków na potrzeby zarządzania kryzysowego (zgodnie z procedurą SPO-12 KPZK). W planach było także rozpoczęcie prac nad stworzeniem dashboardów obrazujących wybrane zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego, szczególnie te ujęte w Raporcie.

³⁰ Niektóre konta są zbiorcze dla wielu pracowników, np. dyżurnych centrów zarządzania kryzysowego, więc faktyczna liczba osób korzystająca z systemu była dużo większa.

³¹ Raport zakażeń koronawirusem SARS-CoV oraz Raport szczepień przeciwko COVID-19.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny CAR³², wykazały, że nie został w pełni osiągnięty cel usprawnienia obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego (co zostało założone w ramach podpisanego porozumienia trójstronnego), tj. w szczególności CAR nie był powiązany z żadnymi systemami, zatem nie pozwalał na minimalizację liczby kanałów komunikacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami (na rzecz jednego, centralnego narzędzia). System nie był wykorzystywany przez jednostki administracji publicznej na poziomie centralnym oraz służby. Nie wdrożono także pożądaných funkcjonalności takich jak: informowanie o zapoznaniu się z raportem przez jednostkę wyższego szczebla, tworzenie raportu z przebiegu służby dyżurnej, podgląd globalny (w ujęciu rodzaju raportów i jednostek) poprzez system filtrów, sygnalizowanie informacji o istotnym znaczeniu na tzw. pasku informacyjnym, portalu informacyjnego zawierającego tzw. źródła zamknięte (raporty instytutów badawczych, dokumenty eksperckie, dokumentację systemu i materiały dot. zarządzania kryzysowego takie jak ustawy, rozporządzenia, czy siatka bezpieczeństwa KPZK). Ponadto system nie posiadał kompletnej bazy danych teadresowych oraz nie umożliwiał podglądu pełnej historii podejmowanych przez poszczególnych użytkowników czynności. Nie wdrożono także modułu mapowego (pozwalającego na odnoszenie się do współrzędnych geograficznych zdarzenia) oraz modułu analitycznego służącego generowaniu danych statystycznych na temat zagrożeń i procesu raportowania w systemie zarządzania kryzysowego.

Ponadto NIK stwierdziła, że w katalogu zagrożeń Centralnej Aplikacji Raportującej wskazano m.in. katastrofę ekologiczną jako jedną z możliwych do wyboru podkategorii (w ramach zagrożeń chemicznych i radiacyjnych). W Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego nie odniesiono się jednak do ww. katastrof lub kryzysów, w tym w zakresie jakości wód rzek. Dyrektor RCB wyjaśnił, że funkcje tych dwóch narzędzi wspomagających zarządzanie kryzysowe są odmienne. CAR służył do dynamicznego przekazywania informacji o zdarzeniach i obrazowania procesu reagowania, natomiast rolą KPZK było wskazywanie strategicznych priorytetów i mechanizmów przygotowania i reagowania na zagrożenia.

(akta kontroli: Tom I str. 25-57, 462-463; Tom II str. 163-176)

Informowanie podmiotów o potencjalnych zagrożeniach oraz działaniach podjętych przez właściwe organy

Organizacja i tryb pracy RZZK określona została w zarządzeniu Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r.³³. W okresie od 1 lipca 2021 r. do 5 sierpnia 2022 r. odbyło się 56 posiedzeń RZZK. Żadne ze spotkań nie obejmowało aspektów dotyczących zagrożeń związanych z jakością wód rzek. Dyrektor RCB nie wskazał dlaczego posiedzenia nie obejmowały ww. aspektów, wyjaśnił natomiast, że decyzje dotyczące zagadnień planowanych do omówienia na posiedzeniach należą do członków Zespołu, do których nie należy Dyrektor RCB (pełnił on funkcję sekretarza Zespołu)³⁴. W odniesieniu do kolejnych 13 posiedzeń od 12 sierpnia 2022 r. do 4 listopada 2022 r. w agendach posiedzeń wskazano temat zagrożeń związanych z jakością wód rzek na czterech kolejnych spotkaniach (19 i 26 sierpnia oraz 2 i 19 września) i dotyczył sytuacji na rzece Odrze. W toku następnych 18 posiedzeń, które odbyły się od 18 listopada 2022 r. do 17 marca 2023 r. nie planowano poruszać zagadnień związanych z sytuacją na rzece Odrze, jednak na dwóch posiedzeniach

³² 7 marca 2023 r.

³³ Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. poz. 926)

³⁴ Inicjowanie prac RZZK przynależy do organu zarządzania kryzysowego - przewodniczącego Zespołu, jego Zastępcy lub członka Zespołu, w którego właściwości pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej albo zagadnienie wymagające omówienia na posiedzeniu Zespołu.

temat ten został poruszony (10 i 17 marca 2023 r.). Z kolei w pozostałych trzech posiedzeniach (do zakończenia kontroli nie powstały protokoły z posiedzeń) temat ten miał zostać poruszony (24 i 31 marca oraz 7 kwietnia 2023 r.).

NIK ustaliła, że:

- wszystkie 90 posiedzeń RZZK odbyło się w formie wideokonferencji,
- przed każdym posiedzeniem RZZK kierowane były do właściwych odbiorców zawiadomienia o posiedzeniu (zaproszenia). W zaproszeniach wskazywano termin, temat oraz miejsce posiedzenia (w przypadku posiedzeń stacjonarnych). Do zaproszeń załączano plany posiedzeń, które zawierały syntetyczny opis tematów planowanych do poruszenia na posiedzeniu wraz z referentami oraz wnioski i rekomendacje sformułowane na poprzednich posiedzeniach ze wskazaniem realizatorów³⁵,
- po każdym spotkaniu RZZK sporządzany był protokół z posiedzenia Zespołu. Wszystkim protokołom z posiedzeń RZZK w okresie objętym kontrolą została nadana klauzula tajności – zastrzeżone, co uzasadnione było zawarciem w nich informacji pochodzących z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych dot. wojny na Ukrainie i walki z Covid-19.
- protokoły ze spotkań w okresie od 2 lipca 2021 r. do 30 grudnia 2022 r. były wytwarzane w systemie teleinformatycznym od 6 do 141 dni od dnia spotkania i niezwłocznie przekazywane do podpisu Przewodniczącemu Zespołu – Prezesowi Rady Ministrów. Podpisane protokoły zwracane były przez KPRM do RCB w czasie od 2 do 87 dni po ich przekazaniu do podpisu,
- na posiedzeniach RZZK formułowano wnioski i rekomendacje, których realizacja była jednym z tematów następnego posiedzenia (w odniesieniu do tematu wód rzek skierowane zostały dwa wnioski do MSWiA), stopień realizacji wniosków i rekomendacji nie był odnotowywany w protokołach z następnych posiedzeń RZZK.

NIK zauważa, że w uzgodnieniu (bez formalnego potwierdzenia) z kierownictwem Biura Prezesa Rady Ministrów protokoły z posiedzeń RZZK przygotowane do podpisu Prezesa Rady Ministrów przekazywane były w pakietach³⁶. W związku z opisaną wyżej praktyką, według stanu na 1 grudnia 2022 r., RCB nie posiadało protokołów z 25 posiedzeń, które odbyły się w okresie od 27 maja do 25 listopada 2022 r., ponieważ nie zostały one zwrócone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Z kolei według stanu na 3 marca 2023 r. RCB nie posiadało protokołów z dziewięciu posiedzeń RZZK, które odbyły się od 6 stycznia do 3 marca 2023 r. Zgodnie z ww. zarządzeniem Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. protokoły, które podpisuje przewodniczący RZZK winny zawierać zestawienie decyzji podjętych na posiedzeniach oraz zgłoszonych stanowisk odrębnych. Dyrektor RCB winien przesłać protokoły członkom Zespołu, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, uczestnikom posiedzenia oraz organom i osobom wskazanym przez przewodniczącego Zespołu. Przyjęcie ww. sposobu przekazywania projektów protokołów do podpisu Prezesa Rady Ministrów uniemożliwiało prawidłową realizację

³⁵ W ww. okresie tematem spotkań, zgodnie z zaproszeniami na posiedzenia, oprócz kwestii związanych z Odrą były: koronawirus (35 razy); koronawirus i wojna na Ukrainie (4 razy); wojna na Ukrainie (12 razy); wojna na Ukrainie i prognoza rozwoju pandemii (2 razy); wojna na Ukrainie i prognoza rozwoju pandemii oraz bezpieczeństwo energetyczne Polski (32 razy).

³⁶ W okresie od 1 lipca 2021 r. do 7 lutego 2023 r. wysłano 7 pakietów do podpisu Przewodniczącemu RZZK zawierających od 6 do 15 protokołów. Podpisane protokoły ze spotkań RZZK były zwracane do RCB od 2 do 87 dni po przekazaniu do KPRM. W szczytowym momencie (maj 2022 r.) wystąpiła sytuacja, że protokół z posiedzenia w dniu 27 maja 2022 r. został zwrócony do RCB podpisany dopiero 12 grudnia 2022 r., tj. 199 dni po spotkaniu.

postanowień zarządzenia i w szczególności mogło prowadzić do braku wykonania wniosków przez organy. Ponadto od czasu wejścia w życie ww. zarządzenia PRM nie było ono aktualizowane. W związku z powyższym NIK wskazuje na zasadność podjęcia działań zmierzając do zmiany zarządzenia Nr 67 w celu usprawnienia odpowiednich reguł przepływu informacji, opracowania dokumentów i organizacji posiedzeń RZZK (koordynacji przygotowań, działań oraz sprawnego podejmowania decyzji).

Wszystkie informacje niezbędne do realizacji rekomendacji i ustaleń RZZK były przesyłane instytucjom tego samego dnia, w którym odbyło się posiedzenie. Dyrektor RCB wyjaśnił że, protokoły były sporządzane jako dokumenty niejawne, co także wpływało na przewlekłość w ich sporządzaniu i przekazywaniu. Wskazał ponadto, że zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 67 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, protokół zawiera zestawienie decyzji podjętych na posiedzeniu Zespołu oraz zgłoszonych stanowisk odrębnych, nie ma więc charakteru stenogramu. Poinformował, że w trakcie posiedzeń RZZK prowadzący informuje o dacie kolejnego spotkania, a przewodniczący decyduje o zagadnieniach poruszanych na następnym spotkaniu, RCB jedynie wysyła zaproszenia wraz z agendą oraz zbiera potwierdzenia udziału.

(akta kontroli: Tom I str. 410-413, Tom II str. 1-13, 198-251, agendy ze spotkań)

Zgodnie z procedurą SPO-1 do KPZK („Organizacja posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego”) do zadań Dyrektora RCB należało m.in. przekazanie wykonawcom ustaleń przyjętych podczas posiedzenia RZZK oraz monitorowanie stanu ich realizacji. Zadanie to wykonywane było przez RCB poprzez wysyłanie po posiedzeniach RZZK wniosków i rekomendacji instytucjom wskazanym do ich realizacji, a następnie były one omawiane na następnych spotkaniach. Dyrektor RCB wyjaśnił, że RCB jako sekretariat Zespołu nie posiadał innych narzędzi umożliwiających monitoring wniosków i rekomendacji RZZK.

(akta kontroli: Tom I str. 401, 502)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK poziom niedofinansowania jednostki i nieadekwatne zasoby w stosunku do nałożonych zadań ustawowych, w tym brak jednolitego i bezpiecznego systemu informacyjnego, miały wpływ na jakość wykonywania zadań i nieinicjowanie pożądaných działań, takich jak ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego oraz nieterminowe przygotowanie dokumentów strategicznych (RoZBN). Ponadto ustalono, że proces przygotowywania i przekazywania protokołów z posiedzeń RZZK (w tym jego długotrwałość) nie spełniał wymogów zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, jednak wyłączenie stosowania wybranych przepisów było przez PRM zaakceptowane. Zasadne jest zatem podjęcie działań w celu dostosowania funkcjonalności ww. zarządzenia, jak również podjęcie działań w celu zapewnienia realizacji wynikającego z KPZK obowiązku monitorowania stanu realizacji wniosków i rekomendacji z posiedzeń RZZK.

2. Działania podjęte w sytuacji wystąpienia w 2022 r. zagrożenia związanego z jakością wód rzeki Odry.

Opis stanu faktycznego

Monitorowanie potencjalnych zagrożeń oraz współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej

W okresie objętym kontrolą, z dokumentacji RCB wynikało, że wystąpiły dwie sytuacje kryzysowe związane z jakością wód i rzek, w ramach których wysłane zostały alerty RCB. Pierwsza miała miejsce na rzece Odrze i obejmowała województwa śląskie, opolskie, dolnośląskie, lubuskie i zachodniopomorskie. Działanie to miało charakter ciągły – trwało od lipca do listopada 2022 r. Druga, na rzece Ner, na granicy województw łódzkiego i wielkopolskiego w sierpniu 2022 r. (sytuacja nie była objęta niniejszą kontrolą).

W okresie od 3 marca³⁷ do 8 sierpnia 2022 r. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie odnotowało/zarejestrowało żadnych informacji na temat zanieczyszczenia rzeki Odry. Informacje takie, zgodnie z procedurami winny przekazać (w tym niezależnymi źródłami) m.in. wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, operatorzy infrastruktury krytycznej³⁸, centra zarządzania kryzysowego ministrów³⁹, służby (Policja, Straż Pożarna)⁴⁰. NIK zauważa, że straże (Straż Rybacka, Straż Parku) i inspekcje (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspektoraty Ochrony Środowiska) były zobligowane do przekazywania stosownych informacji organom nadzorującym, a nie bezpośrednio do RCB.

Pierwszą informację o śniętych rybach w rzece Odrze RCB otrzymało drogą mailową od obywatela 9 sierpnia 2022 r. o godz. 21:19 na adres mailowy kancelarii RCB⁴¹, przy czym na stronie internetowej RCB jednoznacznie wskazano, że całodobową służbę pełni Służba Dyżurna, a nie kancelaria.⁴² W związku z tym o zdarzeniu opisanym w mailu COA powiadomione zostało 10 sierpnia 2022 r. o godz. 12:22.

(akta kontroli: Tom I str. 98, 406, Tom II str. 6-13, 455, 512-518)

Obowiązek informowania Dyrektora RCB o zagrożeniu wystąpienia sytuacji kryzysowej

W dniu 10 sierpnia 2022 r., w związku z informacją medialną o pojawieniu się śniętych ryb w Odrze, COA skontaktowało się telefonicznie z WCZK Lubuskie, po czym o godz. 12:15 RCB otrzymało informację przekazującą Komunikat z tego samego dnia w sprawie śniętych ryb w Odrze WIOŚ w Zielonej Górze.

O godz. 12:54 RCB skierowało do WCZK w Opolu, Wrocławiu i Gorzowie oraz do CZK Ministerstwa Klimatu i Środowiska (godz. 12:56) oraz Ministerstwa Infrastruktury

³⁷ Data została przyjęta w związku z wejściem w życie w dniu 3 marca 2022 r. ostatniej aktualizacji (nazwanej 2021/2022) KPZK. Poprzednio obowiązujący KPZK został przyjęty 20 kwietnia 2020 r. – część A oraz 22 sierpnia 2019 r. – część B. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego znajduje się na stronie <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (odczyt 22.11.2022 r.)

³⁸ System wymiany informacji pomiędzy operatorami infrastruktury krytycznej (IK) a administracją rządową, opisany został w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK). Infrastruktura krytyczna, zgodnie z art. pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. Nr 83, poz. 542), właściciele oraz posiadacze samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, zwani są operatorami infrastruktury krytycznej.

³⁹ Procedura SPO-12.

⁴⁰ Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu.

⁴¹ poczta@rcb.gov.pl

⁴² <https://www.gov.pl/web/rcb/dane-kontaktowe> - odczyt 17.03.2023 r.

(godz. 13:18) pytania dotyczące sytuacji na Odrze oraz o przyczyny niepoinformowania RCB o zaistniałym zjawisku. Zwrócono się także z pytaniem o zasadność powiadomienia ludności o zagrożeniu na określonym obszarze w związku z pojawieniem się śniętych ryb w rzece Odrze za pomocą komunikatów, o których mowa w art. 21 a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. wysyłki ALERT-u RCB. Ww. podmioty nie zgłosiły żadnego wniosku w zakresie konieczności wysłania ALERTU w przedmiotowej sprawie. W odniesieniu do zidentyfikowanej przez RCB i wskazanej w ww. wiadomości sytuacji:

- WCZK Opole (o godz. 13:31) wskazało, że nie zaistniała przesłanka do raportowania o zagrożeniu;
- WCZK Lubuskie (o godz. 13:32) poinformowało, że 5 sierpnia 2022 r. (o godz. 11:49) Wojewoda Lubuski otrzymał informację o śniętych rybach na Kanale Gliwicki (Województwo Śląskie) oraz na Odrze w obrębie woj. Opolskiego oraz woj. Dolnośląskiego;
- CZK Ministerstwa Klimatu i Środowiska (o godz. 13:36) przekazało informację ze strony internetowej WIOŚ Wrocław o zaobserwowanych śniętych rybach w Odrze (informacja z 3 sierpnia 2022 r.)⁴³, a następnie (o godz. 16:22) informację o aktualnej sytuacji na Odrze;
- CZK Ministerstwa Infrastruktury (o godz. 14:59) przekazało informację z Centrum Operacyjnego Ochrony Przeciwpowodziowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, że w dniach 26-27 lipca po raz pierwszy do PGW WP wpłynęła informacja o śniętych rybach w Odrze w rejonie śluzy w Oławie i działaniach mających na celu ich odłowienie;
- WCZK Wrocław (o godz. 16:34) przekazało korespondencję z WIOŚ we Wrocławiu oraz wskazało, m.in. że „źródło zanieczyszczenia zlokalizowane jest poza terenem województwa dolnośląskiego”.

CZK Ministra Infrastruktury nie przekazywało do RCB raportów dobowych (sytuacyjnych). Udzieliło jedynie dwóch odpowiedzi mailowych na zapytania RCB dotyczące posiadanych przez MI informacji na temat zdarzenia na rzece Odrze (10 sierpnia 2022 r., godz. 13.18), podjętych oraz planowanych działań w zakresie reagowania na sytuację związaną z występowaniem zjawiska śniętych ryb w Odrze zakresu czynności dotyczących informowania ludności o zagrożeniu skażeniem środowiska (11 sierpnia 2022 r., godz. 15.20). Dyrektor RCB nie posiadał informacji dlaczego nie powierzono wiodącej roli MI odpowiedzialnemu za gospodarkę wodną. W odniesieniu do nieprzekazywania przez MI raportów dobowych i sytuacyjnych Dyrektor RCB wyjaśnił, że zakres działania Ministra Infrastruktury nie obejmował bezpośrednio działań związanych z sytuacją na rzece Odrze, dlatego nie żądano raportowania działań resortu.

(akta kontroli: Tom I str. 102-161, 501, 512-517)

W dniu 11 sierpnia 2022 r. RCB kontynuowało działania monitorujące oraz prowadziło bieżącą wymianę informacji w tym zakresie powołując się między innymi na doniesienia prasowe. Przekazano informację m.in. do MSWiA (o godz. 8:40 – raport dobowy z 10.08.2022 r. nr 222/2022 wraz z załącznikiem) oraz wysłano pytanie do WCZK w Szczecinie o sytuację na Odrze i konieczność wysłania ALERT-u RCB.

W związku z rozwojem sytuacji na rzece Odrze, w dniu 12 sierpnia 2022 r. RCB otrzymało informację o zagrożeniu oraz o konieczności powiadomienia ludności na

⁴³ <https://www.wroclaw.pios.gov.pl/informacja-o-dzialaniach-wydzialu-inspekcji-wios-we-wroclawiu-po-zgloszeniach-zaobserwowanych-snietych-ryb-w-odrze/> - odczyt 17 marca 2023 r.

zagrożonym obszarze od czterech podmiotów (Wojewody Lubuskiego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Wojewody Zachodniopomorskiego i Wojewody Dolnośląskiego). Wojewoda Opolski poinformował, że nie zachodzi konieczność uruchomienia alertu RCB. Stosownie do przesłanych wniosków łącznie zostało wysłanych osiem ALERT-ów RCB⁴⁴:

- w dniu 12 sierpnia 2022 r. na obszarze powiatów leżących nad Odrą, na terenie województwa lubuskiego i zachodniopomorskiego oraz całego województwa dolnośląskiego;
- w dniu 19 sierpnia 2022 r. na obszary powiatów leżących nad Odrą, na terenie województwa lubuskiego oraz zachodniopomorskiego;
- w dniu 20 sierpnia 2022 r. na obszary powiatów leżących nad Odrą, na terenie województwa dolnośląskiego, lubuskiego oraz zachodniopomorskiego;
- w dniu 26 sierpnia 2022 r. na obszary powiatów na terenie województwa zachodniopomorskiego.
- w dniu 6 września 2022 r. na obszar pow. gliwickiego i m. Gliwice (woj. śląskie) oraz pow. strzeleckiego i kędzierzyńsko-kozielskiego (woj. opolskie)⁴⁵.
- w dniu 12 września 2022 r. ponowiono alert z dnia 6 września 2022 r.

W wyniku badania wniosków oraz alertów RCB przez NIK stwierdzono, że:

- informacje o ALERT-ach RCB publikowane były na stronie internetowej RCB oraz w mediach społecznościowych, a od dnia 13 sierpnia 2022 r. informacje o sytuacji na rzece Odrze pojawiały się w zakładce „Raport Dobowy” na stronie internetowej RCB⁴⁶,
- zachowane zostały niezbędne elementy komunikatu, o którym mowa w art. 21a ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym,
- poszczególne ALERTY były wysyłane bez zbędnej zwłoki zgodnie ze złożonymi wnioskami Wojewodów lub decyzjami Dyrektora RCB.

NIK zauważa, że treść alertów nie była jednakowa, a zasięg wysyłanych komunikatów był różny. Dyrektor RCB wyjaśnił, że z założenia ALERT RCB jest krótką i zwięzłą

⁴⁴ 1. W dniu 12 sierpnia 2022 r. — treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zanieczyszczona woda w Odrze. Nie kap się w Odrze i nie używaj wody z rzeki. Śledź komunikaty Sanepidu”. Obszar: woj. lubuskie (6 powiatów: gorzowski, ślubicki, krośnieński, zielonogórski, nowosolski, wschowski). 2. W dniu 12 sierpnia 2022 r. — treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zanieczyszczona woda w Odrze i zbiornikach, przez które przepływa. Nie wchodzić do wody i nie korzystać z niej. Nie jedz i nie low ryb”. Śledź komunikaty. Obszar: woj. zachodniopomorskie (7 pow.: myśliborski, gryfiński, goleniowski, policki, kamieński, miasto Szczecin, miasto Świnoujście); 3. W dniu 12 sierpnia 2022 r. - treść ALERT-u RCB: „Zanieczyszczona woda w Odrze i zbiornikach, przez które przepływa. Nie wchodzić do wody i nie korzystać z niej. Nie jedz i nie low ryb. Siedź komunikaty”. Obszar: woj. Dolnośląskie. 4. W dniu 19 sierpnia 2022 r. — treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zanieczyszczona woda w Odrze i zbiornikach, przez które przepływa. Nie wchodzić do wody i nie korzystać z niej. Nie jedz i nie low ryb. Siedź komunikaty”. Obszar: zachodniopomorskie (7 powiatów: myśliborski, gryfiński, goleniowski, policki, Szczecin, Świnoujście, kamieński). 5. W dniu 19 sierpnia 2022 r. — treść ALERT- u RCB: „Uwaga! Zanieczyszczona woda w Odrze. Nie kap się w Odrze i nie używaj wody z rzeki. Siedź komunikaty”. Obszar: woj. lubuskie (6 powiatów: gorzowski, ślubicki, krośnieński, zielonogórski, nowosolski, wschowski). 6. W dniu 19 sierpnia 2022 r. — treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zakaz korzystania z wód Odry przedłużony w zachodniopomorskim do 25.08. Nie wchodzić do rzeki i nie korzystać z niej. Nie low ryb w rzece i nie jedz ich”. Obszar: woj. zachodniopomorskie (7 powiatów: myśliborski, gryfiński, goleniowski, policki, Szczecin, Świnoujście, kamieński). 7. W dniu 20 sierpnia 2022 r. — treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zanieczyszczona woda w Odrze i zbiornikach, przez które przepływa. Nie low i nie jedz ryb z Odry. Siedź komunikaty”. Obszar: woj. dolnośląskie, lubuskie i zachodniopomorskie (powiaty nadodrzańskie). 8. W dniu 26 sierpnia 2022 r. - treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zakaz korzystania z wód Odry przedłużony w zachodniopomorskim do odwołania. Zakaz nie dotyczy zalewu Szczecińskiego. Śledź komunikaty”. Obszar: woj. zachodniopomorskie (7 powiatów: myśliborski, gryfiński, goleniowski, policki, Szczecin, Świnoujście, kamieński).

⁴⁵ W dniu 6 września 2022 r. - treść ALERT-u RCB: „Uwaga! Zakaz korzystania z wód Kanału Gliwickiego od śluzy Rudziniec do śluzy Stawiećce do dnia 12.09.2022 r.”

⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/rcb>

informacją, która powinna jednocześnie informować i ostrzegać. Wskazał ponadto, że Wojewodowie byli najlepiej zorientowani w aktualnej sytuacji, a w przypadku zbieżności kilku zleceń stosowano zasadę spójności i konsultowano treść i czas wysyłki alertu z Wojewodami.

NIK stwierdziła, że działania Dyrektora RCB w zakresie wysyłania ww. Alertów RCB były zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie współpracy dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z operatorem ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej w celu powiadamiania użytkowników końcowych o zagrożeniu⁴⁷. W szczególności kierowane do odbiorców komunikaty zawierały elementy, o których mowa w § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli: Tom I str. 72-273, 283-285, 295-296, 471-478, 534-548,
Tom II str. 6-13, 190-196)

Zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej organów administracji publicznej w czasie sytuacji kryzysowej oraz sprawowanie zarządzania kryzysowego przez Radę Ministrów, w tym ministra właściwego do spraw wewnętrznych

Z zaproszeń na posiedzenia RZZK wynikało, że pierwsze z nich, na którym nie planowano, lecz faktycznie omówiono bieżącą sytuację na rzece Odrze oraz określono zakres zadań do realizacji przez właściwe podmioty (patrole na wodzie i na brzegach rzeki, ustawianie zapór, odławianie martwych ryb, weryfikacja przyczyn śnięcia ryb) odbyło się w dniu 12 sierpnia 2022 r.⁴⁸ Na posiedzeniu omówiono też potrzebę współpracy podmiotów zaangażowanych w bieżące działania na rzece Odrze, w tym spójną komunikację między instytucjami oraz służbami zaangażowanymi w kryzys, a także spójne informowanie na temat sytuacji na Odrze. Zdecydowano, że zostanie utworzony międzyresortowy zespół do koordynacji działań na rzece Odrze (dalej: Zespół).

NIK ustaliła, że Zespół nie został powołany w sposób formalny (nie określono jego składu, zakresu działania oraz trybu postępowania), tj. nie funkcjonował jako formalny organ pomocniczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁴⁹, Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów⁵⁰. Decyzja o jego utworzeniu podjęto na podstawie ustnej dyspozycji Wiceprezesa Rady Ministrów (Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN)). Minister SWiA wskazał, że w temacie poświęconym sytuacji na rzece Odrze odbywały się spotkania robocze o charakterze koordynacyjnym. Spotkania te organizowano w związku z ustną prośbą ww. Wiceprezesa Rady Ministrów skierowaną do Sekretarza Stanu MSWiA na posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 12 sierpnia 2022 r. i miały na celu skoordynowanie działań oraz udzielenie wsparcia Ministrowi Klimatu i Środowiska w związku z wystąpieniem zjawiska śniętych ryb na rzece Odrze.

⁴⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1527.

⁴⁸ Posiedzeniu przewodniczył Prezes Rady Ministrów - Mateusz Morawiecki.

⁴⁹ tj. zespół nie został powołany zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2022 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W myśl ww. przepisu w celu realizacji zadań RZZK Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek sekretarza Zespołu albo członka Zespołu może tworzyć zespoły robocze złożone z organów i osób, o których mowa w art. 8 ust. 2–5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁰ tj. zespół nie został powołany zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188). Ww. przepis wskazuje, że Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, tworząc organy pomocnicze określa ich nazwę, skład, zakres działania oraz tryb postępowania.

W dniu 19 sierpnia 2022 r. na posiedzeniu RZZK⁵¹ omówiono sytuację na rzece Odrze. Poinformowano o poprawie stanu jakości wody. Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wiceminister Obrony Narodowej poinformowali o sprawnym procesie usuwania martwych ryb oraz intensywnym działaniu służb i wojska. Raport sytuacyjny o tym, że zadania realizowane są na bieżąco, a sytuacja jest opanowywana, przedstawili także Wojewodowie Śląski, Opolski, Dolnośląski, Lubuski i Zachodniopomorski.

Minister Zdrowia poinformował o pracach nad badaniem wpływu skażenia Odry na zdrowie Polaków (Sanepid prowadził badania próbek wody w 80 źródłach, nie wykryto substancji niebezpiecznych). Poinformowano również o prowadzonym na bieżąco monitoringu targowisk, ukierunkowanym na weryfikację legalności źródła pochodzenia sprzedawanych ryb. W zakresie współpracy transgranicznej wskazano na konieczność zadeklarowania właściwym organom krajów związkowych Niemiec (Brandenburgia i Mekleburgia-Pomorze Przednie) pomocy przy wyławianiu śniętych ryb z Odry.

(akta kontroli: Tom I str. 401, 410-413, Tom II str.6-13, 198-251)

Obsługa przez RCB ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym RCB zapewnia m.in. obsługę ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. Przedstawiciele RCB uczestniczyli w spotkaniach Zespołu zorganizowanego przez MSWiA. Obsługą spotkań zajmował się Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA. RCB nie otrzymało protokołów ze spotkań. Pierwsze spotkanie Zespołu miało miejsce w dniu 12 sierpnia 2022 r., ostatnie - w dniu 3 października 2022 r. spotkaniom przewodniczył Sekretarz Stanu MSWiA, jak również Minister Klimatu i Środowiska (a także przedstawiciele ich zastępujący). W ww. okresie odbyły się 22 spotkania. W spotkaniach roboczych brali udział przedstawiciele właściwych instytucji i podmiotów⁵².

NIK ustaliła, że na spotkaniach Zespołu nie były formułowane wnioski i zalecenia dla RCB. W związku z zaistniałą sytuacją na rzece Odrze w dniu 12 sierpnia 2022 r. przekazane zostało przez naczelnika Wydziału Ochrony Ludności Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA polecenie rozszerzające zakres informacji⁵³ wskazywanych w raportach dobowych (WCZK Lubuskie, Szczecin, Opole, Katowice, Wrocław - nie określono ostatecznego terminu przekazywania raportów w tym zakresie).

⁵¹ Posiedzeniu przewodniczył Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Piotr Gliński.

⁵² Urzędy Wojewódzkie - Wojewodowie (śląski, opolski, dolnośląski, lubuski, zachodniopomorski); Ministerstwo Klimatu i Środowiska; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji; Ministerstwo Obrony Narodowej; Ministerstwo Infrastruktury; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; Komenda Główna Policji; Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej; Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej; Centrum Informacyjne Rządu; Główny Inspektorat Weterynarii; Główny Inspektorat Ochrony Środowiska; Główny Inspektorat Sanitarny; PGW Wody Polskie; Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; Dyrektor Państwowego Instytutu Weterynaryjnego w Puławach.

⁵³ Wskazanie informacji o podjętych działaniach za mijającą dobę, a w tym: w obszarze rozpoznania i monitoringu sytuacji; działań związanych z badaniem prób środowiskowych (w tym ilość pobranych i przebadanych próbek, ich wyniki); działaniem związanym z utylizacją odpadów biologicznych znajdujących się na wodzie oraz nabrzeżu rzeki (podać wagę zebranych odpadów w t.); podjęte współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w przedmiotowej sprawie i organizacjami pozarządowymi; podjęte działania przez inspekcję i strażę; zaangażowanie sił wspierających tj. PSP/OSP; SZ RP; Policji; SG; prokuratury (podać liczbę funkcjonariuszy i żołnierzy oraz pracowników, wolontariuszy zaangażowanych w działaniach oraz liczbę jednostek sprzętu); wystąpienia medialne i komunikaty dla mediów i społeczeństwa.

NIK wskazuje, że zgodnie z KPZK w przypadku wystąpienia zdarzenia niewyszczególnionego w Siatce bezpieczeństwa (a więc m.in. takiego przypadku jak sytuacja na rzece Odrze), decyzję o uruchomieniu konkretnych Katalogów podejmuje podmiot wskazany na podstawie ustaleń RZZK lub decyzji Prezesa Rady Ministrów. Z kolei w przypadku zakwalifikowania zagrożenia jako „skażenie chemiczne na ładzie” (m.in. wstępne informacje dotyczące zanieczyszczenia Odry wskazywały na skażenie wody) podmiotem wiodącym w fazie reagowania jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań RCB należy przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym. Przekazana przez RCB na potrzeby kontroli NIK dokumentacja nie wskazywała jakie moduły zadaniowe zostały uruchomione.

Dyrektor RCB wyjaśnił, że RCB obsługiwało MSWiA w zakresie obiegu informacji, jako CZK MSWiA. Wskazał ponadto, że nie uzgadniano z Dyrektorem RCB rodzaju i zakresu uruchamiania konkretnych modułów zadaniowych zawartych w KPZK. MSWiA, ani żaden z innych podmiotów uczestniczących w działaniach, nie występował do RCB z prośbą o inne (niż dobowe raportowanie) wsparcie w uruchomieniu procedur lub określenia innego sposobu postępowania. Wskazał, że decyzję o uruchomieniu konkretnych, przypisanych modułów podejmuje samodzielnie podmiot zaangażowany w reagowanie i formalnie nie jest wymagane informowanie/uzgadnianie tej decyzji z dyrektorem RCB.

(akta kontroli Tom I str. 70-71, 415-454, 485, Tom II str. 6-19, 252-259, 472-473)

Wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom

RCB nie zidentyfikowało braków procedur i potrzeby opracowania dodatkowych procedur w KPZK o działania wynikające z zagrożenia biologicznego bądź skażenia rzeki Odry (i innych cieków wodnych). Takie potrzeby nie były również zgłaszane do RCB. Według RCB procedura zawarta w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (SPO-12 Obieg informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego) jest poprawna, a w opisywanej sytuacji na rzece Odrze zawiódł jedynie czynnik ludzki. Wystąpił bowiem brak przekazu informacji z poziomu lokalnego, gdzie doszło do zdarzenia, do poziomu wojewódzkiego, a następnie centralnego (RCB). Dyrektor RCB poinformował, że w bieżącej komunikacji z WCZK i CZK resortów zaangażowanych w proces zarządzania kryzysowego, Centrum wskazywało w rozmowach ze służbami dyżurnymi na konieczność szybszego przekazu informacji w tym zakresie.

RCB nie opracowało żadnych projektów opinii i stanowisk dotyczących zagrożeń związanych z jakością wód rzek ani zadania takie nie zostały RCB zlecone. Dyrektor RCB wyjaśnił, że RCB z uwagi na brak specjalistów z zakresu ochrony środowiska i weterynarii, nie zajmowało stanowiska w tym zakresie. Dysponując wiedzą o zleceniu przez MKiŚ przeprowadzenia stosowanych ekspertyz i analiz przez czołowych specjalistów w tej dziedzinie, „trudno było wchodzić w kompetencje Minister, która komunikowała o tych działaniach w ramach Zespołu.”

(akta kontroli Tom I str. 400, 501, Tom II str. 6-13)

Dyrektor RCB podał, że działania podmiotów w związku z sytuacją na rzece Odrze uwiaryściły luki w obiegu informacji, nieadekwatną ocenę sytuacji na poziomie lokalnym i nieinformowanie o zdarzeniu na przełomie lipca i sierpnia 2022 r. Z materiałów przekazanych po 10 sierpnia 2022 r. wynikało, że zdarzenie zostało zidentyfikowane przez służby i inspekcje i zostały podjęte działania mające na celu identyfikację przyczyn zaistniałej sytuacji, a zabrakło przekazu informacji na poziom

centralny do RCB czy CZK MKiŚ. Zdaniem Dyrektora przyczyną powyższego było zakwalifikowanie zdarzenia jako lokalnego oraz brak jednolitego systemu obejmującego wszystkie podmioty zarządzania kryzysowego, w którym rejestrowane byłyby wszystkie zdarzenia kryzysowe już na poziomie gminy, powiatu, czy inspekcji – pozwalającego na podgląd zdarzeń zarejestrowanych w systemie na dowolnym poziomie w zależności od uprawnień nadanych przez administratora. Sytuacja wraz z biegiem działań uległa polepszeniu w zakresie oceny sytuacji, jak również obiegu informacji. Zaangażowane instytucje zarówno centralne jak i regionalne, w tym straże i inspekcje zaczęły raportować swoje działania na bieżąco. Zdaniem Dyrektora podniesienie świadomości sytuacyjnej poszczególnych instytucji odniosło oczekiwany efekt.

(akta kontroli Tom I str. 500-503)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK dostrzega słabość systemu wymiany i obiegu informacji o zdarzeniach występujących na poziomie lokalnym, w tym między centrami zarządzania kryzysowego oraz pozyskiwania informacji o zagrożeniach przez organy centralne. W wyniku powyższego RCB nie pełniło wiodącej roli w monitorowaniu sytuacji na Odrze, kiedy zaobserwowane zostały pierwsze przypadki zagrożenia skutkującego śnięciem ryb. Nie mogło zatem pełnić w pełni funkcji Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, nadanej mu ustawą o zarządzaniu kryzysowym. RCB realizowało procedury określone w fazie reagowania (Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego), tj. organizacji posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, ostrzegania i alarmowania ludności o skażeniu rzeki (alert RCB), jednak przyjęte rozwiązania (w szczególności za akceptacją Prezesa Rady Ministrów) koncentrowały się na formalnych aspektach wynikających z obowiązków ustawowych, a zasadnicze kwestie (inicjowania, realizacji, koordynacji i monitorowania) pozostawione zostały do realizacji organom (Ministrom, Wojewodom), w tym w trybach poza ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Rola RCB sprowadzona została, do raportowania na podstawie przekazywanych informacji o sytuacji i podjętych działaniach, w szczególności do MSWiA.

NIK zauważa, że podejmowane działania organów państwa świadczyły, że sytuacja na rzece Odrze była sytuacją kryzysową, spełniającą przesłanki wynikające z art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ponadto jedyne wnioski z posiedzeń RZZK kierowane były do Ministra SWiA, jako wiodącego w dziale sprawy wewnętrzne (obejmującym zarządzanie kryzysowe) i międzynarodowej współpracy ratowniczej. RCB nie obsługiwało Ministra SWiA w sprawach zarządzania kryzysowego w pełnym zakresie. Ponadto Zespół pod przewodnictwem MSWiA i MKiŚ, w pracach którego uczestniczyły podmioty spoza resortu spraw wewnętrznych, funkcjonował w trybie art. 12 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁵⁴, tj. służył realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego leżących we właściwości ministrów i urzędów centralnych wchodzących w skład Zespołu, przy czym plany zarządzania kryzysowego organów wiodących (MKiŚ, MI) były nieaktualne z przyczyn niezależnych od RCB.

⁵⁴ Art. 12 ust. 1 ustawy o zk stanowi, że Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje wniosków.

V. 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 Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

Kontrolerzy

Katarzyna Szymańska
główny specjalista kp.

.....
podpis

Justyna Borowska
główny specjalista kp.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
p.o. Dyrektor
Tomasz Sordyl

.....
podpis