



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

LOP.411.003.05.2022

**Pan**

**Mateusz Morawiecki**

**Prezes Rady Ministrów - Przewodniczący  
Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego  
Rządowe Centrum Bezpieczeństwa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa - Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Aleje Jerozolimskie 5; 00-983 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów - Przewodniczący Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, od 11 grudnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego podejmowane 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 <sup>1</sup> , 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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Michał Hackiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/27/2023 z 6 marca 2023 r. 2. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/28/2023 z 6 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Tj. do 14 kwietnia 2023 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego<sup>4</sup>, w związku z sytuacją kryzysową na Odrze (oraz jej dopływach), która wystąpiła w drugim półroczu 2022 r., nie realizował w pełni zadań przewidzianych przepisami o zarządzaniu kryzysowym.

Pomimo opiniodawczo-doradczego charakteru Zespołu, nie przygotował on propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowej ani też nie wypracował żadnych rekomendacji mających m.in. na celu ograniczenie czynników ryzyka wystąpienia takiego zagrożenia oraz jego skutków, a także uwzględnienie w regulacjach dotyczących zarządzania kryzysowego wcześniej niezidentyfikowanego zagrożenia<sup>5</sup>. Jednocześnie doradztwo w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w ww. sytuacji kryzysowej ograniczone było do sformułowania dwóch rekomendacji:

a/ utworzenia międzyresortowego zespołu koordynacyjnego do spraw oceny sytuacji i podjęcia dalszych działań w nawiązaniu do skażenia rzeki Odry<sup>6</sup> (kierowanego początkowo przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a później przez Minister Klimatu i Środowiska),

b/ wystąpienia przez wojewodów lubuskiego i zachodniopomorskiego (przy wsparciu ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) do władz niemieckich landów (Brandenburgii oraz Meklemburgii-Pomorza Przedniego) z inicjatywą wsparcia przy wylawianiu śniętych ryb z Odry.

W efekcie wykonania rekomendacji dotyczącej powołania ww. zespołu międzyresortowego, uznawanego przez działającą z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Podsekretarz Stanu - Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za nieformalny zespół kryzysowy o charakterze międzyresortowym, zapewniony został bieżący przepływ informacji w zakresie przyczyn wystąpienia sytuacji kryzysowej na Odrze oraz podejmowanych przez poszczególne resorty działań, umożliwiający ich koordynację.

W ocenie NIK, podjęcie pełnej aktywności przez RZZK w związku z kryzysem ekologicznym na Odrze w lipcu i sierpniu 2022 r. było niezbędne ze względu na wyjątkowość tej sytuacji kryzysowej w odniesieniu do przyczyn, skali, skutków oraz jej ponadwojewódzkiego charakteru.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że chociaż Prezes Rady Ministrów jako Przewodniczący Zespołu zapewniał warunki umożliwiające sprawną organizację posiedzeń RZZK, to w posiedzeniach tego organu, pomimo każdorazowego imiennego wskazywania w zawiadomieniu o posiedzeniu członków tego organu (z jednoczesną informacją o możliwości wyznaczenia do udziału w posiedzeniu sekretarza lub podsekretarza stanu albo zastępcy), uczestniczyli dyrektorzy generalni niektórych z ministerstw, niejednokrotnie będąc jedynymi reprezentantami danego ministerstwa na posiedzeniu RZZK. Powyższe nie spotykało się jednak z reakcją kierującego danym posiedzeniem pomimo tego, że skład osobowy Zespołu obejmuje – zgodnie z przepisami o zarządzaniu kryzysowym – ściśle wskazane organy administracji rządowej, które do udziału w posiedzeniach RZZK mogły wyznaczać jedynie sekretarzy lub podsekretarzy stanu albo swoich zastępców.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: RZZK lub Zespół.

<sup>5</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa dopiero w kwietniu 2023 r. poinformowało Ministra Infrastruktury, Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o planowanym rozszerzeniu katalogu zagrożeń w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

<sup>6</sup> Dalej: zespół międzyresortowy.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>7</sup>, organem opiniodawczo-doradczym utworzonym przy Radzie Ministrów, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego<sup>8</sup>. Skład RZZK został określony w art. 8 ust. 2-4 ww. ustawy a jego zadania – w art. 9 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Do zadań Zespołu należy m.in.: 1/ przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych<sup>9</sup>; 2/ doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych. Obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>10</sup> w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia - zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym - RCB.

(akta kontroli str. 5-40)

1. Prezes Rady Ministrów - Przewodniczący Zespołu wstępne informacje na temat sytuacji na Odrze otrzymał 9 sierpnia 2022 r., a w szerszym zakresie został poinformowany 10 sierpnia 2022 r. i, jak oświadczyła<sup>11</sup> Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, niezwłocznie podjął działania polecając zintensyfikowanie prac właściwych służb i instytucji. Jak wyjaśnił Dyrektor RCB - Sekretarz Zespołu, informacje otrzymane przez Centrum 10 i 11 sierpnia 2022 r. świadczyły o opanowaniu sytuacji na poziomie lokalnym.

Opierając się na nagraniach posiedzeń Zespołu ustalono, że po raz pierwszy kwestia masowego śnięcia ryb w Odrze została poruszona, na polecenie<sup>12</sup> Prezesa Rady Ministrów - Przewodniczącego Zespołu, podczas posiedzenia RZZK 12 sierpnia 2022 r. Zarówno w zawiadomieniu o tym posiedzeniu, które zostało przez RCB wysłane jego członkom 11 sierpnia 2022 r., jak i w dołączonym do tego zawiadomienia planie posiedzenia nie zawarto informacji o tym, że ww. kwestia będzie na nim poruszana, co zostało również odnotowane i wspomniane przez prowadzącego to posiedzenie Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W trakcie tego posiedzenia Minister Infrastruktury poinformował członków tego Zespołu, że 26 lipca 2022 r. (tj. na 16 dni przed tym posiedzeniem) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie przekazało do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu informację o śnięciu ryb i od tego dnia instytucja ta monitorowała Odrę oraz włączyła się w akcję wylawiania śniętych ryb.

Informacja ta (tj. zawiadomienie z 26 lipca 2022 r.) nie wywołała uruchomienia procedury obiegu informacji określonej w Krajowym Planie Zarządzania

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

<sup>8</sup> Zarządzanie kryzysowe, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

<sup>9</sup> Sytuacją kryzysową, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

<sup>10</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2264), kieruje działem administracji rządowej *sprawy wewnętrzne*.

<sup>11</sup> W piśmie znak BPRM.ZE.1740.3.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>12</sup> Wyrażone w formie ustnej, w trakcie posiedzenia RZZK.

Kryzysowego<sup>13</sup>, w Standardowej Procedurze Operacyjnej SPO-12 *Obieg informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego*<sup>14</sup>. Na posiedzeniu jednak stwierdzono, że Wojewodowie i poszczególne resorty<sup>15</sup> podjęły działania w oparciu o posiadane zasoby (swoje i podległych służb).

(akta kontroli str. 123-128, 231-236, 286-288, 296-299, 307-309, 385-386, 409-410)

W żadnym z sześciu zawiadomień o posiedzeniach RZZK, na których omawiane były kwestie skażenia Odry w 2022 r.<sup>16</sup>, nie zamieszczono informacji o tym, że temat ten będzie przedmiotem prac Zespołu. Informacja taka umieszczona była natomiast pięciokrotnie<sup>17</sup> w planach posiedzeń RZZK, stanowiących załącznik do zawiadomień. Począwszy od posiedzenia RZZK 10 marca 2023 r. temat sytuacji na Odrze, jak poinformował<sup>18</sup> Dyrektor RCB - Sekretarz Zespołu, z inicjatywy Ministerstwa Klimatu i Środowiska, powrócił do agendy posiedzeń Zespołu.

W przypadku posiedzeń RZZK, na których omawiane były kwestie skażenia Odry w 2023 r.<sup>19</sup>, we wszystkich zawiadomieniach oraz w planach posiedzeń znalazła się informacja, że ich przedmiotem będzie m.in. omówienie sytuacji na Odrze.

(akta kontroli str. 290-295, 307-324, 360-366, 370-375, 382-384)

2. W okresie objętym kontrolą, posiedzenia RZZK, w trakcie których omawiana była problematyka zanieczyszczenia Odry, odbyły się: a/ 12, 18 i 26 sierpnia 2022 r., b/ 2, 9 i 19 września 2022 r., c/ 10, 17, 24 i 31 marca 2023 r. Ponadto temat bieżącej sytuacji na Odrze pojawił się w zawiadomieniu o posiedzeniu RZZK (oraz w planie tego posiedzenia) planowanym na 7 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 382-404, 409-413)

W trakcie dwóch posiedzeń, na których omawiano sytuację na Odrze, pracami RZZK kierował Prezes Rady Ministrów<sup>20</sup>. Pozostałe z tych posiedzeń kierowane były przez: a/ Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>21</sup>, b/ Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>22</sup>, c/ Ministra Infrastruktury<sup>23</sup>, d/ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>24</sup> oraz e/ Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia<sup>25</sup>.

(akta kontroli, str. 410-413)

W posiedzeniach RZZK regularnie uczestniczyli także, oprócz przedstawicieli organów określonych w art. 8 ust. 3-4 oraz ust. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, także dyrektorzy generalni w ministerstwach<sup>26</sup>, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 290-295, 303-329, 370-375, 382-404, 410-413)

<sup>13</sup> Dalej: KPZP.

<sup>14</sup> 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 szczebla wysyłając raport doraźny.

<sup>15</sup> Przede wszystkim Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Infrastruktury.

<sup>16</sup> 12, 18, 26 sierpnia i 2, 9 i 19 września 2022 r.

<sup>17</sup> We wszystkich za wyjątkiem planu posiedzenia RZZK 12 sierpnia 2022 r.

<sup>18</sup> Pismem znak WO.090.2.2023; KW.821.2023 z 5 kwietnia 2023 r.

<sup>19</sup> 10, 17, 24 i 31 marca 2023 r.

<sup>20</sup> 18 sierpnia 2022 r. i 2 września 2022 r.

<sup>21</sup> 12 sierpnia 2022 r., 19 września 2022 r. i 24 marca 2023 r.

<sup>22</sup> 17 marca 2023 r. i 31 marca 2023 r.

<sup>23</sup> 26 sierpnia 2022 r.

<sup>24</sup> 9 września 2022 r.

<sup>25</sup> 10 marca 2023 r.

<sup>26</sup> Dyrektorzy generalni uczestniczyli w posiedzeniach RZZK 26 sierpnia 2022 r. (Dyrektor Generalny Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego), 2 września 2022 r. (Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów), 19 września 2022 r. (Dyrektor Generalny Ministerstwa Rozwoju i Technologii), 10 marca 2023 r. (Dyrektorzy Generalni Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej), 31 marca 2023 r. (Dyrektorzy Generalni Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej).

Z posiedzeń RZZK sporządzane były protokoły, zawierające ogólny opis omawianych tematów oraz rekomendacje wynikające z przebiegu posiedzenia: a/ protokół posiedzenia RZZK z 12 sierpnia 2022 r. został przygotowany w RCB 12 września 2022 r.; b/ protokoły posiedzeń RZZK z 18 i 26 sierpnia 2022 r. oraz z 2 i 9 września 2022 r. zostały przygotowane w Centrum 15 września 2022 r.; c/ protokół posiedzenia RZZK z 19 września 2022 r. został przygotowany w RCB 7 lutego 2023 r.; d/ protokoły posiedzeń RZZK z 10 i 17 marca 2023 r. zostały przygotowane w Centrum 21 marca 2023 r.; e/ protokoły posiedzeń RZZK z 24 i 31 marca 2023 r. były – według stanu na 5 kwietnia 2023 r. – w trakcie przygotowywania.

Przekazanie protokołów z Centrum do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów następowało: 1/ w odniesieniu do posiedzeń Zespołu 12, 18 i 26 sierpnia 2022 r. oraz 2 i 9 września 2022 r. – 16 września 2022 r.; 2/ w odniesieniu do posiedzenia Zespołu 19 września 2022 r. – 10 lutego 2023 r.; 3/ w odniesieniu do posiedzeń Zespołu 10 i 17 marca 2023 r. – 3 kwietnia. Natomiast do 5 kwietnia 2023 r. RCB otrzymało z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podpisane przez Przewodniczącego RZZK protokoły posiedzeń Zespołu z 12, 18 i 26 sierpnia 2022 r. oraz z 2, 9 i 19 września 2022 r.<sup>27</sup>.

Dyrektor RCB wyjaśnił<sup>28</sup>, że w związku z wybuchem pandemii koronawirusa w 2020 r. posiedzenia RZZK były organizowane kilka razy w tygodniu, dlatego z kierownictwem Biura Prezesa Rady Ministrów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów uzgodniono, że protokoły z posiedzeń będą przekazywane do podpisu Prezesa Rady Ministrów - Przewodniczącego RZZK w pakietach.

Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśniła natomiast, że protokoły posiedzeń Zespołu pełniły głównie rolę kancelaryjną i sprawozdawczą a Prezes Rady Ministrów jako Przewodniczący RZZK był w stałym i bieżącym kontakcie z członkami Zespołu, przez co obieg informacji pomiędzy zaangażowanymi instytucjami był niezakłócony, a wszelkie terminy wynikające z regulacji o charakterze normatywnym były dotrzymane. Ponadto Dyrektor Biura Prezesa Rady Ministrów wskazała, że przekazywanie protokołów posiedzeń RZZK w pakietach miało na celu ułatwienie i uproszczenie technicznych czynności kancelaryjnych.

Dyrektor RCB - Sekretarz RZZK wyjaśnił ponadto<sup>29</sup>, że o tym, jakie kwestie zostaną omówione lub poruszone podczas posiedzenia decyduje Przewodniczący RZZK. Wskazał jednocześnie, iż zgodnie z § 4 ust. 3 zarządzenia 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, a jest materiałem dokumentującym przeprowadzenie posiedzenia RZZK.

(akta kontroli str. 123-128, 148-155, 209-211, 286-288, 296-300)

**3.** W celu realizacji zadań RZZK dotyczących skażenia Odry nie były tworzone zespoły robocze ani też nie zlecano sporządzenia opinii lub ekspertyz. Jednocześnie już na pierwszym posiedzeniu Zespołu poświęconym kryzysowi na Odrze (12 sierpnia 2022 r.) sformułowano rekomendację dotyczącą powołania międzyresortowego zespołu. Wiceprezes Rady Ministrów, kierujący posiedzeniem RZZK 12 sierpnia 2022 r., który postanowił o utworzeniu ww. zespołu, a także wskazał organ kierujący jego pracami i wstępnie ustalił listę jego członków, wyjaśnił<sup>30</sup> że na posiedzeniu w tym dniu *w wyniku przeprowadzonej dyskusji i wymiany informacji została wypracowana rekomendacja odnośnie do powołania międzyresortowego zespołu, zadaniem*

<sup>27</sup> Protokoły posiedzeń RZZK z 12, 18 i 26 sierpnia 2022 r. oraz z 2 i 9 września 2022 r. zostały przekazane 12 grudnia 2022 r. a protokół RZZK z 19 września 2022 r. – 17 lutego 2023 r.

<sup>28</sup> W piśmie znak WO.090.3.2022; KW.2770.2022 z 7 grudnia 2022 r.

<sup>29</sup> W piśmie znak WO.090.3.2022; KW.354.2023 z 13 lutego 2023 r.

<sup>30</sup> W piśmie znak SPG.1781.3.2023 z 3 kwietnia 2023 r.

którego miała być koordynacja działań właściwych organów zarządzania kryzysowego. Ponadto wskazał, że kierowanie pracami tego zespołu powierzono Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a na etapie jego powoływania nie został określony obowiązek sprawozdawczy a co za tym idzie nie wskazano żadnych terminów przekazywania informacji, nie został również określony tryb działania Zespołu. Wiceprezes Rady Ministrów wskazał również, że wobec braku jednoznacznych ustaleń co do źródeł i przyczyn „zjawiska śniętych ryb w rzece Odrze”, zdarzenie to rozpatrywano wielowątkowo, w tym również w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ew. zaangażowania służb podległych wojewodom (których praca koordynowana jest przez MSWiA). Ponadto w określone działania związane z tym zagrożeniem (np. ostrzeganie ludności, wylawianie śniętych ryb) zaangażowano Policję i Państwową Straż Pożarną, które podlegają Ministrowi Spraw Wewnętrznych. W świetle powyższego podstawą prawną powołania przedmiotowego międzyresortowego zespołu może być art. 12 ust. 1 ustawy (...) o zarządzaniu kryzysowym.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przywołany przez Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przepis ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie może stanowić podstawy tego działania, gdyż dotyczy realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego na poziomie danego działu administracji rządowej – w tym zakresie art. 12 ust. 2b ww. ustawy przewiduje utworzenie zespołu zarządzania kryzysowego, w skład którego wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra oraz inne osoby przez nich wskazane (przy czym rozumieć przez to należy przedstawicieli jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra tworzącego zespół zarządzania kryzysowego).

Podsekretarz Stanu - Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oświadczyła<sup>31</sup>, że po wystąpieniu zjawiska dotyczącego masowego śnięcia ryb w Odrze, nie były podejmowane działania określone w art. 5 ust. 1-3 i 6-7 oraz w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>32</sup>, co zdaniem NIK uprawdopodobnia ocenę, że zespół międzyresortowy nie został utworzony i nie pracował na podstawie ww. przepisów o Radzie Ministrów. Na nieformalny charakter<sup>33</sup> ww. zespołu wskazała również Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w swoim piśmie<sup>34</sup>.

Dyrektor RCB - Sekretarz RZZK wyjaśnił<sup>35</sup> z kolei, że nie posiada pełnej wiedzy o przyczynach i okolicznościach wypracowania rekomendacji podjętej na posiedzeniu RZZK w kwestii utworzenia ww. zespołu międzyresortowego. Dyrektor Centrum uchylił się od odpowiedzi na pytanie  *kto odpowiadał za nadzór nad wykonaniem zadań przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym wskazanych na posiedzeniach 12 sierpnia 2022 r. oraz 18/19 sierpnia 2022 r. wyjaśniając jednocześnie, że Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji obsługiwał w tym zakresie Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś w zakresie obiegu informacji zadania te wykonywało także RCB, jako centrum zarządzania kryzysowego tego Ministerstwa. Jednocześnie Dyrektor RCB - Sekretarz RZZK wyjaśnił<sup>36</sup>, że RCB obsługiwało Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie zdarzenia jakim było*

<sup>31</sup> W piśmie znak BPRM.ZE.1740.2.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

<sup>33</sup> Podczas posiedzenia RZZK 12 sierpnia 2022 r. zostały wydane rekomendacje w tym zakresie, obejmujące utworzenie nieformalnego zespołu kryzysowego, o charakterze międzyresortowym. Zespół od 12 sierpnia 2022 r. do czasu opanowania sytuacji spotykał się codziennie (również w soboty i niedziele).

<sup>34</sup> Znak BPRM.ZE.1740.3.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>35</sup> W piśmie znak WO.090.3.2022; KW.354.2023 z 13 lutego 2023 r.

<sup>36</sup> W piśmie znak WO.090.3.2022; KW.2721.2022 z 30 listopada 2022 r.

zanieczyszczenie rzeki Odry. Obsługa ta<sup>37</sup> została określona przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA w mailu Pana (...) Naczelnika Wydziału Ochrony Ludności Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z 12 sierpnia 2022 r. godz. 18.08, w którym określono zakres i czas raportowania o zdarzeniu (...) - zob. pkt. 5 „Rządowe Centrum Bezpieczeństwa opracowuje raport zbiorczy za minioną dobę”. Raport był przygotowywany i przekazywany do MSWiA oraz KPRM, zarówno w Raporcie Dobowym RCB, jak i Raporcie Sytuacyjnym. Powyższe działania wynikały z ustaleń pomiędzy Szefem COA (...) i Dyrektorem DOLiZK (...).

(akta kontroli str. 118-122, 148-155, 218-227, 234-236)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że mechanizmy i procedury zarządzania kryzysowego zostały określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym oraz w dokumentach planistycznych takich jak KPZK, w którym określono m.in. 19 zagrożeń (w formie siatki bezpieczeństwa), które zakwalifikowano jako możliwe do zainicjowania w sytuacji kryzysowej na poziomie krajowym oraz 35 katalogów stanowiących zbiór modułów zadaniowych<sup>38</sup> przypisanych ministrowi kierującemu działem administracji rządowej / kierownikowi urzędu centralnego / wojewodzie / właściwej instytucji. Wśród 19 zidentyfikowanych zagrożeń nie uwzględniono sytuacji skażenia wody o nieustalanej przyczynie, a za najbliższe mu należy wskazać *Skażenie chemiczne na łądzie*<sup>39</sup>.

Wobec wystąpienia zjawiska masowego śnięcia ryb w Odrze w RCB nie przygotowano konkretnych propozycji wykorzystania modułów zadaniowych wyszczególnionych w KPZK na potrzeby RZZK lub Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektor RCB - Sekretarz RZZK wyjaśnił<sup>40</sup>, że powodem tego był przede wszystkim fakt, że podmiotem wiodącym do uruchomienia zadań w tych modułach zadaniowych było bowiem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Wskazał przy tym, że w trakcie realnych działań koordynowanych przez te Ministerstwa realizowane były liczne zadania określone w modułach zadaniowych KZPK.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że zgodnie z KPZK w przypadku wystąpienia zdarzenia niewyszczególnionego w siatce bezpieczeństwa (a za takie należy uznać masowe śnięcie ryb w Odrze w lipcu i sierpniu 2022 r.), decyzję o uruchomieniu konkretnych katalogów podejmuje się na podstawie ustaleń Zespołu lub decyzji Prezesa Rady Ministrów.

Podsekretarz Stanu - Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odnosząc się do kwestii uruchomienia konkretnych katalogów w związku z mającym miejsce zjawiskiem masowego śnięcia ryb w Odrze oświadczyła<sup>41</sup>, że z *protokołów z posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie wynika, że podczas posiedzeń Zespołu w związku z sytuacją na Odrze zostały przyjęte rekomendacje odnoszące się do zasadności wydania przez Prezesa Rady Ministrów decyzji w sprawie uruchomienia konkretnych katalogów działań, o których mowa w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego – Aktualizacja 2021/2022 (Część B). Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 ustawy (...) o zarządzaniu kryzysowym do zadań zespołu należy m.in. przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji*

<sup>37</sup> Tj. obsługa zespołu międzyresortowego (przypis NIK).

<sup>38</sup> Uporządkowane zestawienie przedsięwzięć i zadań przewidzianych do wykonania w sytuacji kryzysowej, obejmujące działania w ramach kompetencji jednego wykonawcy, z wykorzystaniem własnych sił i środków, a także możliwym, zaplanowanym i uzgodnionym wsparciem ze strony innych podmiotów, w zakresie niezbędnym do efektywnego wykonania zadania.

<sup>39</sup> KPZK reguluje przy tym, że w przypadku wystąpienia zdarzenia niewyszczególnionego w Siatce bezpieczeństwa, decyzję o uruchomieniu konkretnych Katalogów podejmuje się na podstawie ustaleń RZZK lub decyzji Prezesa Rady Ministrów.

<sup>40</sup> W piśmie znak WO.090.2.2023; KW.715.2023 z 24 marca 2023 r.

<sup>41</sup> W piśmie znak BPRM.5050.10.2.2023 z 18 kwietnia 202 r.



kryzysowych, a także doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych. Prezes Rady Ministrów był natomiast w stałym kontakcie z przedstawicielami zaangażowanych instytucji, które podejmowały działania w ramach utworzonego 12 sierpnia 2022 r. nieformalnego zespołu kryzysowego, o charakterze międzyresortowym. (...) Podczas posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 12 sierpnia 2022 r. w związku z sytuacją na Odrze zostały wydane rekomendacje, obejmujące utworzenie nieformalnego zespołu kryzysowego, o charakterze międzyresortowym. Koordynację prac ww. zespołu zlecono Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (...). Obecnie prace w tym zakresie są kontynuowane przez Ministra Klimatu i Środowiska.  
(akta kontroli str. 280-283, 424-42428)

Odnosząc się do powyższego oświadczenia Podsekretarz Stanu - Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że rekomendacja sformułowana na posiedzeniu RZZK 12 sierpnia 2022 r., dotycząca utworzenia międzyresortowego zespołu, realizowała wytyczne wynikające z pkt 4 i z pkt 9 Lp. 1 *Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa* Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego – Aktualizacja 2021/2022 (Część B), a działalność zespołu międzyresortowego, którego koordynację prac powierzono Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>42</sup> miała swoje oparcie w postanowieniach KPZK.

Jednocześnie według KPZK (część B, lp. 5 *Tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków uczestniczących w realizacji planowych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej*), szczególna rola centralnych organów administracji rządowej ma miejsce w przypadku zdarzenia, którego skutki odczuwalne są na terenie kilku województw, a zagrożenie wymaga działań interdyscyplinarnych. Konieczne staje się uruchomienie procedur reagowania przez Radę Ministrów (zgodnie z art. 7 Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), w tym przy pomocy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Wskazany przez Prezesa Rady Ministrów minister wiodący dla danej sytuacji kryzysowej, korzystając ze wsparcia innych ministrów i kierowników urzędów centralnych koordynuje działania w zakresie usuwania skutków zdarzenia.

Prezes Rady Ministrów - Przewodniczący RZZK pomimo skierowanej do niego przez Najwyższą Izbę Kontroli korespondencji<sup>43</sup> nie udzielił – do 23 kwietnia 2023 r. – wyjaśnień w następujących sprawach: a/ wskazania podstawy prawnej umożliwiającej prowadzenie posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego przez Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Ministra Infrastruktury oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; b/ wskazania, czy polecając Wiceprezesowi Rady Ministrów - Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadzenie posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego 12 sierpnia 2022 r., przekazano mu jakieś instrukcje, sugestie, polecenia dotyczące reagowania na sytuację kryzysową związaną z wystąpieniem zjawiska masowego śnięcia ryb w Odrze; c/ wskazania przyczyn nieskorzystania z możliwości utworzenia zespołu roboczego, o którym mowa w § 6 ust. 1 zarządzenia w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego; d/ wskazania przyczyn nieskorzystania z możliwości zlecenia sporządzenia opinii lub ekspertyz, o których mowa w § 6 ust. 3

<sup>42</sup> Realizację zadania polegającego na powołaniu zespołu międzyresortowego powierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>43</sup> Adresowanej zarówno do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako jednostki organizacyjnej zapewniającej obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Prezesa Rady Ministrów, jak i do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jako jednostki organizacyjnej zapewniającej obsługę Prezesa Rady Ministrów w sprawach zarządzania kryzysowego.

zarządzenia w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli, str. 228-233, 325-326, 330-331, 414-419)

4. W związku ze skażeniem Odry, RZZK wydał dwie rekomendacje.

Pierwsza została wydana na posiedzeniu RZZK 12 sierpnia 2022 r. w brzmieniu: „Powołanie międzyresortowego zespołu, pod przewodnictwem sekretarza stanu w MSWiA Macieja Wąsika, w sprawie katastrofy ekologicznej w Odrze. Realizuje: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji”<sup>44</sup>.

Druga została wydana po posiedzeniu RZZK 18 sierpnia 2022 r. w brzmieniu: „Przygotowanie i wysłanie pism do władz niemieckich landów leżących nad Odrą (Brandenburgia i Meklemburgia-Pomorze Przednie) z deklaracją pomocy przy wylawianiu śniętych ryb z Odry. Realizują: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (wojewoda lubuski i wojewoda zachodniopomorski)”.

Dyrektor RCB - Sekretarz RZZK poinformował<sup>45</sup>, że rekomendacje formułowane są na podstawie uzgodnień zapadłych na posiedzeniu RZZK, potwierdzonych decyzją Przewodniczącego RZZK i dalej<sup>46</sup>, że rekomendacje są formułowane w trakcie posiedzenia RZZK przy omawianiu danego zagadnienia bądź na końcu przy podsumowaniu posiedzenia. Rekomendacje są formułowane przez osobę przewodniczącą posiedzeniu RZZK.

(akta kontroli, str. 148-155, 161-168, 303-306)

W trakcie posiedzeń RZZK poświęconych sytuacji na Odrze przede wszystkim prezentowane były dane i informacje o stanie zagrożeń i działaniach podejmowanych przez ministerstwa, instytucje, urzędy oraz wojewodów. Miały one formę krótkich wypowiedzi, raportowania z podejmowanych działań<sup>47</sup>. Nie były podejmowane szersze dyskusje nad kwestiami ewentualnych przyczyn i winnych temu zdarzeniu, a wypowiedzi koncentrowały wokół przeciwdziałania skutkom skażenia przy czym poruszane były również kwestie polityki informacyjnej rządu w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że choć kilkakrotnie podnoszono kwestie (lub akcentowano pojawianie się ich w mediach) odprowadzania ścieków przez KGHM Polska Miedź SA, Bumar Łabędy SA czy kopalnie (przede wszystkim w formie wód zasolonych) do Odry, to nie były one szerzej podejmowane przez RZZK i kończyły się zwykle konkluzją, że działania podmiotów przemysłowych są zgodne z wydanymi w tym zakresie pozwoleniami wodnoprawnymi i pozwoleniami zintegrowanymi.

Kiedy w marcu 2023 r. RZZK ponownie włączyło do agendy temat skażenia Odry to większość członków Zespołu zgadzała się z tym, że winnym zakwitu tzw. złotych alg i wyrzutu przez nie toksyn są prawdopodobnie zrzuty do Odry i do Kanału Gliwickiego zasolonych wód przemysłowych, przede wszystkim pokopalnianych. Prezentowane i omawiane były hipotetyczne sposoby ewentualnego zmniejszenia szkodliwości tych zrzutów (czasowe ich retencjonowanie w sytuacji niskich stanów wód Odry), a także ograniczenia bądź nawet zawieszenia obowiązywania wydanych pozwoleń wodnoprawnych.

Posiedzenia RZZK w marcu 2023 r., na co wskazują nagrania, toczyły się w przeświadczeniu, że ryzyko powtórzenia się sytuacji zakwitu tzw. złotych alg i masowego śnięcia ryb jest realne i wysokie, a stanowiska poszczególnych członków

<sup>44</sup> Treść rekomendacji została ujawniona w piśmie znak WO.090.3.2022; KW.354.2023 z 13 lutego 2023 r.

<sup>45</sup> Pismem znak WO.090.2.2023; KW.760.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>46</sup> W piśmie znak WO.090.2.2023; KW.821.2023 z 5 kwietnia 2023 r.

<sup>47</sup> Członkowie RZZK byli w trakcie posiedzeń informowani m.in. o podstawowych wynikach badań wody – niezidentyfikowaniu w badanych próbkach ręci, przekroczonych normach zasolenia wody; likwidacji skutków skażenia – ilość odłowionych śniętych ryb, miejscach ich gromadzenia, stawianiu zapór wylapujących śnięte ryby; prowadzonych kontrolach w podmiotach przemysłowych, ilości złotych alg i miejscach przekroczeń norm w tym zakresie.

RZZK co do podjętych działań zapobiegających kolejnemu kryzysowi na Odrze nie były zbieżne<sup>48</sup>.

Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego na posiedzeniu Zespołu 24 marca 2023 r. zauważył, że pomimo wielokrotnego poruszania tematu Odry przez RZZK, nadal występuje ryzyko wyrzutu toksyn, wywołującego kolejny kryzys. Ponadto wskazał, że dotychczasowe działania<sup>49</sup> są niewystarczające w sytuacji, gdy już w marcu 2023 r. (a nie dopiero w miesiącach letnich) stwierdzono w dwóch punktach wysokie wskaźniki występowania tzw. złotych alg. Jednocześnie wskazał, że przekaże te informacje Prezesowi Rady Ministrów - Przewodniczącemu Zespołu, gdyż rolą RZZK jest przeciwdziałanie i sygnalizowanie ryzyka.

W trakcie posiedzeń Zespołu nie zostały sformułowane inne niż opisane powyżej formalne rekomendacje RZZK dotyczące w szczególności: a/ propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowej, b/ możliwych do zastosowania środków mających na celu opanowanie sytuacji kryzysowej związanej z nadmiernym zasoleniem wód śródlądowych, przewidzianych w przepisach o zarządzaniu kryzysowym, c/ aktualizacji *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 385-404, 410-413)

Prezes Rady Ministrów nie wydawał poleceń mających na celu m.in. przejęcie kontroli nad sytuacją i usunięcie jej skutków<sup>50</sup>, o których mowa w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym ani też nie był informowany o wydaniu przez właściwych ministrów poleceń na podstawie art. 7ba ust. 1 ww. ustawy.

Dyrektor RCB wyjaśnił przy tym<sup>51</sup>, że Centrum nie uczestniczyło w przygotowywaniu takich poleceń przez Prezesa Rady Ministrów (ani też nie formułowało propozycji ich wydania) oraz nie posiada informacji, czy takie polecenia były opracowywane i wydawane.

Podsekretarz Stanu - Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oświadczyła natomiast<sup>52</sup>, że Prezes Rady Ministrów był w stałym kontakcie z przedstawicielami zaangażowanych instytucji, które podejmowały działania w ramach utworzonego 12 sierpnia 2022 r. nieformalnego zespołu kryzysowego o charakterze międzyresortowym.

(akta kontroli str. 280-283, 327-329, 400-402, 412-413)

5. Na posiedzeniu Rady Ministrów 16 sierpnia 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska oraz Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawili informację na temat sytuacji na Odrze, działań minimalizujących oraz podsumowania wyników przeprowadzonych badań i analiz.

(akta kontroli str. 309-324, 336-349, 385-395, 410-411)

Rada Ministrów przyjęła 26 sierpnia 2022 r. projekt ustawy o szczególnym wsparciu podmiotów poszkodowanych w związku z sytuacją ekologiczną na rzece Odrze (która została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 2 września 2022 r.<sup>53</sup>) oraz wydała rozporządzenie z dnia 29 września 2022 r. w sprawie określenia podmiotów,

<sup>48</sup> Podczas posiedzenie RZZK 24 marca 2023 r. prowadzący to posiedzenie Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oceniając działania podejmowane przez poszczególne resorty, stwierdził *nie jesteśmy do niczego przygotowani, a w każdej chwili grozi nam wyrzut toksyn, takie są konkluzje naszego spotkania*.

<sup>49</sup> Zmierzające do tworzenia planów działań oraz powoływania *pełnomocników ds. zrzutów zanieczyszczeń*.

<sup>50</sup> Możliwość skorzystania przez Prezesa Rady Ministrów z powyższych przepisów, w kontekście ograniczenia lub cofnięcia wydanych pozwoleń wodnoprawnych, a nawet możliwości zamknięcia podmiotu dokonującego zrzutów zanieczyszczeń została szczegółowo zaprezentowana przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury podczas posiedzenia RZZK 24 marca 2023 r.

<sup>51</sup> W piśmie znak WO.090.2.2023; KW.715.2023 z 24 marca 2023 r.

<sup>52</sup> W piśmie znak BPRM.ZE.1740.4.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>53</sup> Dz. U. poz. 2014.

którym przysługuje jednorazowe świadczenie pieniężne przeznaczone na ograniczenie niektórych skutków ekonomicznych sytuacji ekologicznej na rzece Odrze<sup>54</sup>. Powyższe działania, które jako przykład działań Rady Ministrów na podstawie ustaleń RZZK wskazał<sup>55</sup> Sekretarz Rady Ministrów, nie znalazło się wśród rekomendacji podjętych przez Zespół, jak również nie były one omawiana a posiedzeniach RZZK. Co prawda w czasie posiedzenia RZZK 18 sierpnia 2022 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej informował, że na polecenie Prezesa Rady Ministrów resort ten przygotowuje pakiet rozwiązań dotyczących wsparcia dla przedsiębiorców i działalności gospodarczej, jednak w materiałach z posiedzeń RZZK poświęconych skażeniu Odry brak jest informacji kiedy oraz w jakim kontekście ww. polecenie zostało wydane.

(akta kontroli str. 239-277, 387-389, 410-411)

Wymienione<sup>56</sup> przez Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działania Prezesa Rady Ministrów w związku z wystąpieniem kryzysu na Odrze, a obejmujące zmiany personalne<sup>57</sup> w instytucjach realizujących zadania w zakresie gospodarowania wodami i ochrony środowiska, nie zostały podjęte i nie były rozpatrywane w czasie posiedzeń RZZK.

(akta kontroli str. 220-222)

6. Zgodnie z § 7 zarządzenia w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Przewodniczący tego Zespołu do 30 kwietnia każdego roku przedkłada Radzie Ministrów sprawozdanie z prac Zespołu za rok ubiegły. Jak wyjaśnił<sup>58</sup> Dyrektor RCB, projekt sprawozdania jest w całości przygotowywany przez RCB, bez angażowania innych podmiotów. Sprawozdanie z prac RZZK w 2022 r. zostało 27 marca 2023 r. przekazane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o jego przedłożenie Radzie Ministrów po podpisaniu przez Przewodniczącego Zespołu. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora RCB, ww. sprawozdanie zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów - Przewodniczącego RZZK 29 marca 2023 r. i zwrócone do Centrum.

(akta kontroli str. 239-241, 280-283, 429-431)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Zespół nie podjął<sup>59</sup> działań wskazanych w art. 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj.: a/ nie przygotował propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowej, która wystąpiła na Odrze i jej dopływach w II półroczu 2022 r.; b/ nie sformułował rekomendacji dotyczących uwzględnienia w planach z zakresu zarządzania kryzysowego wcześniej niezidentyfikowanego zagrożenia. Jednocześnie pomimo omawiania na posiedzeniach RZZK możliwości administracyjnego<sup>60</sup> ograniczenia wielkości zrzutów słonej wody do Odry i jej dopływów jako jednej z propozycji mających na celu zminimalizowanie negatywnej antropopresji na środowisko wodne, nie zostało w tym zakresie uzgodnione wspólne stanowisko Zespołu. W efekcie problematyka możliwych sposobów ograniczenia czynników wystąpienia zagrożenia i jej skutków nie została objęta rekomendacją Zespołu.

<sup>54</sup> Dz. U. poz. 2020.

<sup>55</sup> Pismo bez znaku w odpowiedzi na pismo znak LOP.411.003.05.2022 z 20 marca 2023 r.

<sup>56</sup> W piśmie znak BPRM.ZE.1740.2.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>57</sup> Zdymisjonowanie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wskazanie zasadności odwołania Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

<sup>58</sup> W piśmie znak WO.090.2.2023; KW.715.2023 z 24 marca 2023 r.

<sup>59</sup> Do 31 marca 2023 r.

<sup>60</sup> Przykładowo na podstawie art. 7a ust. 1 lub na podstawie art. 7ba ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Podsekretarz Stanu – Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w odpowiedzi na skierowaną do Prezesa Rady Ministrów – Przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego prośbę o wskazanie zadań realizowanych przez RZZK na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym lub o wskazanie przyczyn zaniechania ich realizacji oświadczyła: *kwestia sytuacji na Odrze była niejednokrotnie przedmiotem obrad Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Podczas posiedzenia RZZK 12 sierpnia 2022 r. zostały wydane rekomendacje (...) obejmujące utworzenie nieformalnego zespołu kryzysowego, o charakterze międzyresortowym. (...) Dalsze prace związane z monitorowaniem stanu rzeki są kontynuowane przede wszystkim przez Ministra Klimatu i Środowiska. W ww. oświadczeniu nie wskazano powodów odstąpienia od realizacji przez Zespół innych działań wskazanych w art. 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*

(akta kontroli, str. 228-236, 410-413)

Powyższe działania nie zostały podjęte pomimo tego, że na początkowym etapie nieznane były przyczyny wystąpienia zjawiska, miało ono charakter ponadwojewódzki, nie zostało ono uprzednio zidentyfikowane w *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego* a do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie ograniczono ryzyka ponownego jego wystąpienia<sup>61</sup>. Tym samym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, RZZK nie w pełni realizował funkcję, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. organu opiniodawczo-doradczego utworzonego przy Radzie Ministrów, właściwego w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

2. W posiedzeniach Zespołu uczestniczyli dyrektorzy generalni ministerstw, nie będący osobami wskazanymi w art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, tj. a/ w posiedzeniu 26 sierpnia 2022 r. brał udział Dyrektor Generalny Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego), b/ w posiedzeniu 2 września 2022 r. brał udział Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów, c/ w posiedzeniu 19 września 2022 r. brał udział Dyrektor Generalny Ministerstwa Rozwoju i Technologii), d/ w posiedzeniu 10 marca 2023 r. brali udział Dyrektorzy Generalni Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, e/ w posiedzeniu 31 marca 2023 r. brali udział Dyrektorzy Generalni Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Prezes Rady Ministrów - Przewodniczący RZZK nie odniósł się merytorycznie do kwestii udziału w posiedzeniach Zespołu osób nie będących jego członkami oraz wskazania działań podejmowanych w celu: a/ weryfikacji statusu poszczególnych osób biorących udział w posiedzeniach RZZK oraz 2/ zapewnienia udziału w posiedzeniach tego Zespołu przez osoby do tego uprawnione.

Podsekretarz Stanu - Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oświadczyła<sup>62</sup> natomiast, że podmiotem właściwym do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące Zespołu jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zapewniające obsługę RZZK, w tym jego przewodniczącego.

<sup>61</sup> Na przyczyny wystąpienia zjawiska masowego śnięcia ryb wskazuje m.in. *Wstępny raport Zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze* (<https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze/>) oraz *Raport kończący prace Zespołu ds. sytuacji na Odrze* (<https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2>).

<sup>62</sup> W piśmie znak BRPM.ZE.1740.4.2023 z 31 marca 2023 r., w którym powołano się na korespondencję Najwyższej Izby Kontroli skierowaną do Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektor RCB wyjaśnił<sup>63</sup>, że o ile w przypadku stacjonarnych posiedzeń Zespołu<sup>64</sup>, RCB weryfikowało status uczestników, o tyle w przypadku posiedzeń zdalnych<sup>65</sup> wskazał, że takie możliwości są znacznie ograniczone, przede wszystkim ze względu na to, że kontami i hasłami umożliwiającymi dołączenie do telekonferencji (posiedzenia Zespołu) zarządzało Centrum Wideokonferencji Komendy Głównej Policji. Dyrektor RCB nie wyjaśnił, jaki status w czasie posiedzeń RZZK posiadali dyrektorzy generalni w sytuacji, gdy byli jedynymi przedstawicielami reprezentowanych przez siebie resortów, a także nie posiadali zaproszenia Przewodniczącego RZZK do udziału w danym posiedzeniu.

(akta kontroli str. 228-233, 290-295, 303-331, 370-375, 382-404, 410-419)

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających zwiększenie aktywności Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jako organu opiniodawczo-doradczego właściwego w sprawach inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego.

2. Podjęcie działań eliminujących z udziału w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego osób do tego nieuprawnionych.

## 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 Prezesa NIK. 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

<sup>63</sup> W piśmie znak WO.090.2.2023; KW.760.2023 z 31 marca 2023 r.

<sup>64</sup> Odbywanych w siedzibie Centrum.

<sup>65</sup> Wszystkie posiedzenia w których rozpatrywano temat sytuacji na Odrze miały formułę zdalną (przypis NIK).

Warszawa, 30 czerwca 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś



podpis

