



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Strategii
Wydział Koordynacji Kontroli Doraźnych

KST.411.2.1.2025

Pan
Zbigniew Muszyński
Dyrektor
Rządowego Centrum
Bezpieczeństwa
Al. Ujazdowskie 5, 00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

[zapis o zmianie wystąpienia]

***D/25/507 – Działania wybranych podmiotów publicznych w związku z powodzią
w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz pomocą poszkodowanym tym zdarzeniem***

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Al. Ujazdowskie 5, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Muszyński, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, od dnia 21 lutego 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora RCB pełnił wcześniej Marek Kubiak od dnia 20 czerwca 2023 r. do dnia 21 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowaniem na powódź.
Okres objęty kontrolą	Lata 2024-2025 (do zakończenia kontroli), z uwzględnieniem faktów i dowodów sprzed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności.
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 Strategii - Wydział Koordynacji Kontroli Doraźnych.
Kontrolerzy	Danuta Ryszkowska-Grabowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/20/2025 z dnia 14 maja 2025 r. oraz nr KST-KSD/32/2025 z dnia 24 października 2025 r. Tomasz Lubański, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KST/19/2025 z dnia 14 maja 2025 r. oraz nr KST-KSD/33/2025 z dnia 24 października 2025 r.

(akta kontroli 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 w czasie powodzi we wrześniu 2024 r. w zdecydowanej mierze prawidłowo realizowało zadania nałożone na tę jednostkę ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*³ oraz przepisami wykonawczymi, jednak pojedyncze działania obarczone nieprawidłowościami natury organizacyjnej nie zawsze były rzetelne i celowe. Ustalenia kontroli wskazują, że w dniach bezpośrednio poprzedzających powódź z września 2024 r. RCB posiadało ograniczony dostęp do informacji, co mogło niekorzystnie wpływać na wykonywanie ustawowych zadań.

W okresie objętym kontrolą RCB pracowało w trybie całodobowym, prowadząc stały monitoring i zapewniając obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Służba Dyżurna RCB (SD RCB) pozostawała w stałym kontakcie m.in. z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym (IMGW), Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie oraz wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego. Do mieszkańców i osób przebywających na terenach zagrożonych powodzią wysłano 22 alerty RCB ostrzegając przed niebezpieczeństwem i rekomendując odpowiedni sposób zachowania. Ponadto RCB zorganizowało, uczestniczyło i udokumentowało 22 stacjonarne i hybrydowe spotkania z udziałem Prezesa Rady Ministrów, członków rządu i przedstawicieli instytucji zdolnych do reagowania na wypadek takiego zagrożenia, jakim była powódź. Systematycznie i zgodnie z potrzebami wysyłano także trzy typy raportów: dobowe, dobowe – załączniki dla MSWiA oraz sytuacyjne. Informacje dotyczące aktualnej sytuacji powodziowej były również dostępne i aktualizowane na stronie internetowej RCB. NIK zwraca uwagę, że z uwagi na dużą liczbę podmiotów zaangażowanych w działania związane z reagowaniem na zagrożenie powodziowe i wystąpienie powodzi Centrum nie posiadało zasobów osobowych pozwalających na szczegółową analizę i selekcję informacji, a plan finansowy jednostki na rok 2024 na poziomie około 12 mln zł nie uwzględniał wystarczających środków na bieżącą działalność, w tym unowocześnienie narzędzi pracy. Brakowało także podstaw prawnych i możliwości organizacyjno-technicznych do przygotowania planów i procedur identyfikacji zagrożeń (w tym zagrożeń hydrologicznych) na rzekach. Niemniej jednak obowiązki dyrektora RCB wynikające z procedur reagowania kryzysowego zamieszczonych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego⁴ zostały wypełnione. Polegały na koordynacji obiegu informacji, monitorowaniu działań służb i instytucji, obsłudze ich posiedzeń, a także komunikacji społecznej.

Jednocześnie w działalności RCB NIK zidentyfikowała nieprawidłowości. Jednostka nie zaktualizowała KPZK, choć była do tego zobowiązana zapisami uzk, do 16 września 2024 r. nie dysponowała zweryfikowanymi danymi pozwalającymi na bieżący kontakt z instytucjami i jednostkami zarządzania kryzysowego, a także nie dokonywała właściwych uzupełnień w raportach określających poziomy zagrożenia. Zdecydowana większość check-list z harmonogramem godzinowym dokumentującym wysłanie alertów nie

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.). Dalej także: uzk, *ustawa o zarządzaniu kryzysowym*.

⁴ Dalej również: KPZK

posiadała wpisów obejmujących dane wnioskodawcy i czas złożenia wniosku, a w treści alertów wysyłanych w dniach od 11 do 15 września 2024 r. nie uwzględniano specyfiki zagrożenia.

Według NIK na podkreślenie zasługuje również fakt, że RCB nie posiadało uzasadnionego rolą i potrzebami, wpływu na wysyłanie alertów przez operatorów telefonii komórkowych, a we wrześniu 2024 r., w dniach bezpośrednio poprzedzających powódź, niewystarczający dostęp RCB do informacji mógł niekorzystnie wpływać na wykonywanie ustawowych zadań.

Ponadto NIK zauważa, że RCB wykonywało zadania w zakresie objętym kontrolą w sytuacji niedofinansowania i dysponując ograniczonymi zasobami ludzkimi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR Działania związane z identyfikowaniem możliwości wystąpienia powodzi w dorzeczu Odry we wrześniu 2024 r. oraz reagowaniem na powódź.

1.1 Zadania RCB na wypadek powodzi.

Opis stanu
faktycznego

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zostało utworzone w 2007 r. mocą *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* jako państwowa jednostka budżetowa podległa Prezesowi Rady Ministrów, który w drodze rozporządzenia⁵ określił zasady organizacyjne i tryb działania Centrum. Zadania jednostki mieściły się w dziale sprawy wewnętrzne⁶, a właściwym do ich finansowania i nadzoru w ramach kontroli zarządczej w dziale, jest dysponent części 42 – Sprawy wewnętrzne, tj. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. RCB zapewniało obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

Organizację i tryb działania RCB określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r.⁷ Zgodnie z ww. rozporządzeniem Dyrektor RCB ustalił regulamin organizacyjny⁸ jednostki. Zadania RCB zostały powierzone czterem komórkom organizacyjnym⁹, odpowiedzialnym w szczególności za:

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

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 24 marca 2015 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 508.

⁶ Art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512).

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ Biuro Analiz i Reagowania, Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Biuro Logistyki i Finansów oraz Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

na potrzeby 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 koordynację szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym sprawdzających Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego – zadania przypisane Sekcji Szkoleń i Ćwiczeń (działającej w strukturze COA).

Zgodnie z art. 11 ust. 2. ww. ustawy do zadań Centrum należało m.in. planowanie cywilne, analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju, wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom, monitorowanie potencjalnych zagrożeń, uzgadnianie planów zarządzania kryzysowego, przygotowanie i uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym, zapewnienie koordynacji polityki informacyjnej w czasie sytuacji kryzysowej, realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa, współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, a także informowanie odpowiednich podmiotów o potencjalnych zagrożeniach i działaniach podjętych przez właściwe organy. Nad rzetelnym i optymalnym wykorzystaniem ustawowych kompetencji RCB sprawuje nadzór dyrektor Centrum powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów i pełniący w czasie zagrożenia, w tym powodziowego, funkcję sekretarza Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁰.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) w obszarze planowania cywilnego było odpowiedzialne m.in. za przygotowanie Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego (RoZBN).

Raport był opracowywany na podstawie raportów cząstkowych przygotowywanych przez wojewodów oraz ministrów i kierowników urzędów centralnych, uwzględniających zagrożenia występujące (lub potencjalne) na

¹⁰ Art. 10. 1. – 10. 3 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590.

terenie odpowiedzialności lub w obszarze działania. Wśród tych zagrożeń autorzy opracowań wskazywali m.in. zagrożenie powodzią, kierując się danymi historycznymi oraz wiedzą ekspercką. Do zagrożenia przypisywano też katalog przedsięwzięć organizacyjnych, planistycznych oraz inwestycyjnych, które powinny być wykonane w celu minimalizowania ryzyka wystąpienia zagrożenia powodziowego lub zmniejszenia jego niekorzystnych skutków dla życia, mienia, gospodarki i środowiska. Na podstawie pozyskanych danych RCB opracowało Raport o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego, którego ostatnią wersję przyjęła Rada Ministrów w drodze uchwały nr 84/2024 z dnia 16 lipca 2024 r. RoZBN zawiera wykaz głównych zidentyfikowanych zagrożeń odnoszących się do całego kraju (w tym powodzi) oraz katalog przedsięwzięć, które powinny być zrealizowane przez właściwe organy administracji rządowej (głównie wojewodów i ministrów).

Zgodnie z postanowieniami ustawy, główne wnioski/kierunki działania zawarte w Raporcie znajdują się w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego. W czasie powodzi 2024 r. obowiązywały reguły postępowania, zwłaszcza w odniesieniu do fazy reagowania i odbudowy, opisane w KPZK przyjętym w dniu 3 marca 2022 r. Zgodnie z cyklem aktualizacji dokumentów planistycznych, obecnie obowiązuje KPZK w wersji przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 4 sierpnia 2025 r.

Informacje dotyczące powodzi, jako zagrożenia ogólnokrajowego (a więc mogącego wystąpić na terenie każdego z województw) odnotowywano w każdej kolejnej edycji KPZK opracowywanej w RCB od 2010 r. Każdorazowo prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi szacowano na matrycy ryzyka jako prawdopodobne lub bardzo prawdopodobne, o dużych skutkach dla ludzi, mienia i środowiska. W KPZK nie zmieniał się też podmiot wiodący w fazie reagowania na zagrożenie powodzią – minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz w fazie odbudowy – minister właściwy do spraw administracji publicznej. Tożsamy był też zakres zadań do realizacji przez podmioty wiodące i współpracujące (na poziomie centralnym), wymieniony w Planie.

Szczegółowy zakres działań i odpowiedzialności na poziomie wojewódzkim określał każdorazowo wojewoda w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego (wpzk), stosownie do konkretnych warunków i okoliczności występujących na administrowanym przez niego terenie. W razie zagrożenia powodzią, na terenie województwa z zasady uruchamiane były też działania, o których mowa w innych dokumentach planistycznych, powiązanych funkcjonalnie z wpzk (np. operacyjny plan ochrony przed powodzią, plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, plan działania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne).

Podczas powodzi Służba Dyżurna Rządowego Centrum Bezpieczeństwa pracowała w trybie całodobowym, prowadząc stały monitoring i zapewniając obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, które następnie przekazywane były między strukturami zarządzania kryzysowego.

W czasie powodzi w 2024 r. Służba Dyżurna RCB pozostawała w stałym kontakcie m. in. z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym

Instytutem Badawczym (IMGW), Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie oraz z wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego (WCZK).

Mając na uwadze potrzebę informowania, ostrzegania i rekomendowania odpowiednich zachowań ludności przebywającej na zagrożonych terenach, 22-krotnie uruchomiono Alert RCB.

RCB wykonywało zadanie w opisanym trybie planowania cywilnego na poziomie centralnym i wojewódzkim, natomiast w kontekście innych działań w tym zakresie pozostawało w gotowości do ich realizacji według potrzeb wskazanych przez właściwy organ zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 11. ust. 2 punkt 1 litera b ustawy o zarządzaniu kryzysowym do zadań RCB należy opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego¹¹, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. KPZK zawiera¹² m.in. charakterystykę zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, procedury reagowania kryzysowego, organizację łączności, informowania ludności o zagrożeniach, organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych. W art. 5 ust. 3. uzk stanowi ponadto, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. W czasie wystąpienia powodzi we wrześniu 2024 r. obowiązywał UPZK przyjęty przez Radę Ministrów UPZK w dniu 3 marca 2022 r., co oznacza, że dokument nie został zaktualizowany w ustawowym terminie, co szerzej opisano w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego określa powódź jako jedno z najczęściej występujących zagrożeń naturalnych¹³. Wskazuje także, jakie obszary są najbardziej narażone na niebezpieczeństwo i jakie skutki mogą przynieść wylania i podtopienia. W fazie zapobiegania temu zjawisku RCB powinno koordynować przygotowania i aktualizację Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego sporządzanego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów; opracować Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład Infrastruktury Krytycznej (IK), a także obsługiwać Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Zadaniem Centrum w fazie przygotowania do powodzi była weryfikacja i koordynowanie obiegu informacji, opracowanie i aktualizowanie KPZK, organizowanie i prowadzenie krajowych szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, opiniowanie centralnych i uzgadnianie wojewódzkich

¹¹ Dalej również: KPZK.

¹² Art. 5 ust. 2 uzk.

¹³ Rozróżnia poszczególne typy powodzi ze względu na zasięg (lokalna, regionalna, krajowa), źródło (rzeczna, opadowa, wód gruntowych, od strony morza, od urządzeń hydrotechnicznych) i mechanizm (naturalne wezbranie, przelanie się wody przez budowle przeciwpowodziowe lub ich awaria, powódź zatorowa, błyskawiczna, cofka).

planów zarządzania kryzysowego, opracowanie komunikatu ostrzegawczego w ramach alertu RCB oraz zatwierdzenie planów ochrony IK. W przypadku wystąpienia zagrożenia Centrum miało obowiązek zbierania i monitorowania informacji oraz ostrzegania i alarmowania zarówno sił właściwych do reagowania, jak i ludności o grożącym jej niebezpieczeństwie.

Procedury reagowania kryzysowego zamieszczone w KPZK określają, jakie obowiązki w ramach koordynacji obiegu informacji spoczywają na dyrektorsze RCB¹⁴. Jest to: wspomniane koordynowanie obiegu informacji, monitorowanie działań służb i instytucji zaangażowanych w reagowanie w sytuacji kryzysowej, opracowywanie bieżących ocen rozwoju sytuacji, przygotowywanie i obsługa posiedzeń RZZK i monitorowanie komunikacji społecznej prowadzonej przez rzecznika organu właściwego dla sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli, str. 622-667)

W odniesieniu do dokumentów planistycznych (RoZBN oraz KPZK) ocena możliwości wystąpienia zagrożeń ogólnokrajowych była szacowana na podstawie informacji zawartych w raportach częściowych, przekazywanych przez ministrów i wojewodów w ramach cyklicznej aktualizacji treści tych dokumentów. Ponadto proces opracowywania KPZK wiązała się z kilkukrotnym konsultowaniem treści (w tym listy zagrożeń), tak więc ewentualne rozszerzenie tej listy następowało albo z inicjatywy RCB, albo w konsekwencji wniosku konkretnego podmiotu, popartego opiniami innych instytucji i zakwalifikowanego jako zagrożenie ogólnokrajowe. Nieodłącznym elementem KPZK jest matryca ryzyka, wskazująca na wysokość prawdopodobieństwa i skutków każdego z zagrożeń. Wartość ryzyka na matrycy była szacowana również na podstawie ocen podmiotów opiniujących.

Powódź została zakwalifikowana jako zagrożenie ogólnokrajowe wiele lat wcześniej, tak więc sytuacja która wystąpiła we wrześniu 2024 r., w ocenie RCB, nie wymuszała dodatkowych czynności w zakresie planowania cywilnego, natomiast wymagała zintensyfikowania bieżącego monitorowania i ewentualnej korekty wcześniej przygotowanych procedur na poziomie zagrożonych województw.

Zarówno w okresie poprzedzającym sytuację powodziową, jak i w trakcie jej trwania RCB organizowało, uczestniczyło i dokumentowało spotkania (stacjonarne i hybrydowe), podczas których omawiana była sytuacja bieżąca jak i prognozowany przebieg wydarzeń, wydawane były zalecenia dla służb (wraz ze wskazaniem użytych lub koniecznych do zaangażowania sił i środków).

O składzie spotkań decydowało kierownictwo RCB w porozumieniu z osobą, która przewodniczyła danemu spotkaniu. Natomiast w przypadku spotkań organizowanych na terenie Wrocławia, decydowało kierownictwo RCB w porozumieniu z kierownictwem KPRM, którego przedstawiciel przebywał we Wrocławiu, pozostając w bezpośrednim kontakcie z Prezesem Rady Ministrów, który przewodniczył posiedzeniom zespołu zarządzania kryzysowego. Zalecenia wydawane były przez osobę, pod przewodnictwem której odbywało się dane

¹⁴ Katalog XXXIII – Zadania Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, KPZK, część B, str. 55.

spotkanie i wydawane osobom reprezentującym służby/ministerstwa/instytucje/urzędy wojewódzkie uczestniczące w spotkaniu i zaangażowane w przeciwdziałanie, a następnie w zwalczanie skutków powodzi. Zalecenia wynikały z oceny bieżącej sytuacji, a także prognozowanego jej rozwoju, a ich zakres odnosił się do ustawowych zadań przewidzianych dla danej służby/ministerstwa/instytucji, a w przypadku urzędu wojewódzkiego również do właściwości terytorialnej wojewody.

W ramach współpracy RCB z IMGW oraz Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie, instytucje te 11 września 2024 r. przekazały do Służby Dyżurnej RCB informacje dotyczące aktualnej oraz prognozowanej sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej wraz z informacją o wydaniu ostrzeżeń pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia przed intensywnymi opadami deszczu, które miały objąć znaczną część Polski.

Z uwagi na wydane ostrzeżenia powyższe informacje zostały przekazane do właściwych terytorialnie centrów zarządzania kryzysowego oraz do KPRM i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), a także standardowo umieszczone w Raporcie Dobowym RCB. Zgodnie z procedurą SPO012 organ administracji publicznej, który jako pierwszy otrzyma informację o zagrożeniu, jest zobowiązany niezwłocznie powiadomić o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio niższego i wyższego szczebla. Zgodnie z powyższym informacje o ostrzeżeniach były przekazywane przez RCB do WCKZ, jako organu niższego szczebla. Z kolei WCKZ było zobowiązane do jej przekazania do powiatowych centrów zarządzania kryzysowego (PCZK), które następnie powinny je przekazać do gminnych centrów zarządzania kryzysowego (GCZK), o ile były utworzone lub do urzędów gminy. Procedura SPO-12 nie przewiduje przekazania informacji zwrotnej, dotyczącej sposobu wykorzystania otrzymanej wiadomości, dlatego też RCB nie posiada wiedzy na temat jej dalszego wykorzystania przez organy niższego szczebla. Określony w procedurze SPO-12 schemat obiegu informacji nie przewiduje innych możliwości przekazania wiadomości do organów niższego szczebla administracyjnego, co ma na celu zapewnienie sprawnego przepływu informacji, a przede wszystkim nie dublowania informacji, tj. wprowadzania do obiegu tych samych informacji poprzez różne kanały łączności, a tym samym nie wprowadzania szumu informacyjnego.

Ponadto w Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR) uruchomiono raportowanie sytuacyjne dla zagrożonych województw celem bieżącego informowania RCB o wystąpieniu istotnych zdarzeń w związku z tą sytuacją. Z uwagi na fakt, że ostrzeżenia obowiązywały od godz. 03:00 raportowanie uruchomiono na godz. 06:00 (12 września 2024 r.). Następnie kontynuowano je w trybie trzy razy na dobę.

Z uwagi na dużą liczbę podmiotów zaangażowanych w sytuację powodziową i w związku z tym dużą liczbę otrzymywanych informacji RCB nie posiadało zasobów osobowych pozwalających na ich szczegółową analizę, selekcję itp. Ponadto, niektóre informacje przekazywane do RCB były bardzo obszerne, nie zawsze odnosiły się wyłącznie do sytuacji kryzysowej oraz nie zawierały rozdzielnika, dlatego też nie można było ustalić ich odbiorców. Niektóre z nich nie zawierały bieżących danych dotyczących konkretnego interwału czasowego,

a stanowiły materiał zbiorczy, zawierający również dane przekazane w poprzedniej korespondencji. Przykładem tego jest raportowanie w aplikacji CAR, które jest skuteczne w przypadku konkretnego zdarzenia, pod warunkiem raportowania z poziomu województwa, zawierającego dane/informacje uzyskane z poziomu powiatów, odnoszące się wyłącznie do ustalonego przedziału czasowego. Natomiast w przypadku powodzi raporty te zawierały informacje przekazane przez PCZK wraz z danymi przekazanymi wcześniej. Co powodowało, że dokument był trudny do interpretacji i wymagał znacznego nakładu pracy celem wyselekcjonowania aktualnych danych. W związku z tym nie można wykluczyć, że niektóre informacje przekazywane w raportach sytuacyjnych RCB były powielone, a niektóre informacje przekazywane przez RCB mogły być już znane adresatom (przekazane wcześniej przez inne podmioty).

W ramach bieżącej współpracy i stałego monitorowania sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej IMGW-PIB przekazuje do RCB następujące informacje/raporty:

- Komunikat hydrologiczny i opis sytuacji hydrologicznej,
- Ocenę aktualnej i prognozowanej sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej na weekend,
- Ogólnopolską informację o sytuacji hydrologicznej w okresie zagrożenia,
- Prognozę zagrożeń dla kraju,
- Prognozy niebezpiecznych zjawisk – dla poszczególnych województw,
- Prognozę niebezpiecznych zjawisk – dla kraju na 120 godzin,
- Prognozę niebezpiecznych zjawisk – dla kraju na 48 godzin,
- Codzienny komunikat IMGW-PIB o wystąpieniu niebezpiecznych zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych na terenie kraju,
- Prognozy temperatury minimalnej i maksymalnej,
- Ostrzeżenia – dla poszczególnych województw,
- Komunikat meteorologiczny IMGW-PIB,
- Prognozę stanów wody,
- Wyniki pomiarów temperatury wody i stanu wody oraz trzydniową prognozę stanu wody dla wybranych stacji hydrologicznych.

Natomiast w czasie powodzi do RCB przekazywano dodatkowo:

- Raporty specjalne A, B, C na temat aktualnej i prognozowanej sytuacji hydrologicznej w okresie zagrożenia,
- Codzienną prognozę hydrologiczną dla wybranych stacji wodowskazowych w formie tabeli,
- Prognozę hydrologiczno-meteorologiczną – niż genueński,
- Zagrożenie powodziowe dla zlewni górnej Nysy Kłodzkiej,
- Raport E Biuletyn IMGW-PIB o aktualnej i prognozowanej sytuacji meteorologiczno-hydrologicznej.

Przez cały okres powodzi do RCB były przekazywane cyklicznie (z reguły 1 x na dobę) wszystkie wymienione powyżej informacje/raporty (zarówno dodatkowe, jak i przekazywane w ramach bieżącej współpracy). RCB nie było informowane kto decydował o dodaniu lub odjęciu komponentu z raportów przesyłanych przez IMGW-PIB. Informacja o stanach ostrzegawczych i alarmowych była

przekazywana przez IMGW-PIB mailowo, w formie zestawienia tabelarycznego jako *Ogólnopolska informacja o sytuacji hydrologicznej w okresie zagrożenia*. W przypadku występowania przekroczeń stanów alarmowych na rzekach w Polsce była przekazywana co 3 godziny, natomiast w przypadku występowania przekroczeń stanów ostrzegawczych na rzekach w Polsce co 6 godzin. Informacje otrzymywane z WCZK były wykorzystywane m.in. przy sporządzaniu raportów sytuacyjnych, które były opracowywane głównie na potrzeby zespołu zarządzania kryzysowego, działającego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Zawierały informacje dotyczące całego zagrożonego obszaru (województw). Jego odbiorcami były podmioty zaangażowane w zwalczanie skutków powodzi, w tym WCZK, które wcześniej raportowały o bieżącej sytuacji na swoim terenie. Powyższe pozwalało urzędowi wojewódzkim na zorientowanie w bieżącej sytuacji i podejmowanych działaniach na terenie innych województw. Raport sytuacyjny, podobnie jak Raport Dobowy, jest dokumentem zbiorczym, zawierającym informacje ze wszystkich zagrożonych obszarów, a mając na uwadze specyfikę jego sporządzania (w oparciu o informacje różnych podmiotów) oraz adresatów, zawiera część informacji stanowiących powielenie danych przekazanych do RCB przez dany podmiot, będący jednocześnie raportującym i odbiorcą raportu sytuacyjnego, zawierającego również informacje z innych obszarów. W związku z tym nie ma możliwości tworzenia raportów dedykowanych dla danego województwa/grupy województw, ponieważ skutkowałoby to brakiem możliwości realizacji pozostałych, bieżących zadań Służby Dyżurnej RCB.

W dniu 11 września 2024 r. o godz. 17:00 zorganizowano spotkanie (w siedzibie RCB) w formie wideokonferencji z przedstawicielami: urzędów wojewódzkich (dolnośląskiego, opolskiego, wielkopolskiego i łódzkiego), MSWiA, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz IMGW. W trakcie spotkania przedstawiciel IMGW omówił aktualną sytuację pogodową obrazującą zagrożenia meteorologiczne i hydrologiczne oraz ostrzeżenia w związku ze zbliżającym się do Polski niżem genueńskim. Jednocześnie przedstawił prognozowany rozwój sytuacji pogodowej w kolejnych dniach.

Ponadto na podstawie informacji przekazywanych z WCZK, w RCB opracowywano zestawienia zalanych miejscowości i opracowywano mapy obszarów objętych pogotowiem i alarmem przeciwpowodziowym.

Zestawienie zalanych miejscowości wraz z podaniem liczby i charakteru obiektów oraz liczby mieszkańców dotkniętych powodzią na danym terenie było realizowane na polecenie Prezesa Rady Ministrów. Pozwoliło to na wstępne oszacowanie strat będących następstwem powodzi, co było przedmiotem rozmów Premiera z Przewodniczącą Komisji Europejskiej. Po konsultacji z kierownictwem KPRM kontynuowano pozyskiwanie powyższych danych, które w późniejszym terminie zostały przekazane zespołowi podległemu pełnomocnikowi rządu ds. odbudowy obszarów dotkniętych powodzią. Natomiast mapy obszarów objętych pogotowiem i alarmem przeciwpowodziowym były inicjatywą własną RCB. Stanowiły materiał pomocniczy przeznaczony dla członków zespołu zarządzania kryzysowego, działającego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, do zobrazowania skali powodzi na terenie danego województwa. Były sporządzane raz na dobę, na podstawie informacji przekazywanych w ramach standardowego

raportowania przez WCZK i stanowiły załącznik do jednego z raportów sytuacyjnych. Ponadto zostały umieszczone jako materiał informacyjny na platformie IPCR (*Unijny mechanizm reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych*).

RCB planuje wykorzystanie Sił Zbrojnych RP (SZ RP) do wykonywania zadań w sytuacji kryzysowej poprzez ujęcie w KPZK procedur uruchamiania i warunków użycia SZ RP. Procedury te są uzgodnione z MON oraz wojewodami i są znanym, stałym elementem KPZK. Szczegółowe informacje dot. konkretnych potrzeb oraz planowanych do użycia SZ RP są zawarte w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego oraz Planie Zarządzania Kryzysowego MON. Uruchamianie SZ RP następowało na wniosek wojewody kierowany do MON, a RCB otrzymywało informacje z WCZK oraz CZK MON o już realizowanych decyzjach.

Ogólne warunki wsparcia przez organy administracji publicznej dla Sił Zbrojnych RP w sytuacji kryzysowej są opisane w KPZK (organ administracji publicznej występujący o wsparcie z zasady zapewnia żołnierzom SZ RP warunki logistyczne, głównie zakwaterowanie i wyżywienie).

W odniesieniu do zaistniałej sytuacji powodziowej rola RCB była ograniczona. Wynika to z faktu, że działania w zwalczaniu powodzi prowadzone były przez wojewodów i na tym szczeblu odbywało się (jeśli zaistniały przesłanki) wsparcie wybranych jednostek SZ RP realizujących swoje zadania na rzecz społeczeństwa i administracji cywilnej.

Infrastruktura krytyczna

Art. 5b ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹⁵, który ma stwarzać warunki do poprawy bezpieczeństwa obiektów, instalacji, urządzeń i usług uznanych za posiadające szczególne znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli. Program przygotowuje dyrektor RCB we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za ww. systemy. Zgodnie z art. 5b ust. 5 uzk program podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata. Obowiązujący we wrześniu 2024 r. dokument Rada Ministrów przyjęła dnia 21 marca 2023 r., natomiast dołączony do niego wykaz obiektów zaliczanych do infrastruktury krytycznej pochodził z dnia 23 lutego 2024 r. W trakcie i bezpośrednio po powodzi nie był uzupełniany w odniesieniu do zalanych terenów, a kolejna aktualizacja miała miejsce 5 grudnia 2024 r. Na obszarze dotkniętym powodzią znajdował się tylko jeden obiekt znajdujący się w powyższym wykazie, w którym nie wystąpiły szkody.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa realizowało zadania¹⁶ planistyczne i programowe z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej i europejskiej infrastruktury krytycznej, w tym opracowywało i aktualizowało załącznik do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczący ochrony IK.

¹⁵ Dalej również: Program.

¹⁶ Art. 11 ust. 2 punkt 11 uzk.

Do obowiązków Dyrektora RCB należało¹⁷ sporządzenie we współpracy z odpowiednimi ministrami jednolitego wykazu obiektów wchodzących w skład infrastruktury krytycznej¹⁸, opracowanie i przekazanie właściwym ministrom, kierownikom urzędów centralnych i wojewodom wyciągów z wykazu, a także poinformowanie właścicieli obiektów o ich ujęciu w wykazie.

W KPZK zamieszczone są dwa dokumenty bezpośrednio dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej:

- Procedura zapewnienia współpracy między administracją publiczną, a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony. Dokument określa sposób współpracy w czasie sytuacji kryzysowej mogącej stanowić zagrożenie dla infrastruktury krytycznej oraz będącej skutkiem zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej i wskazuje jako wykonawców m.in. ministrów odpowiedzialnych za dany system infrastruktury krytycznej, właścicieli oraz posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej i wojewodów.
- Priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej. Celem wskazania priorytetów w zakresie ochrony i odtwarzania infrastruktury krytycznej jest jak najszybsze łagodzenie i zmniejszenie skutków zaburzeń jej funkcjonowania, w tym przenoszonych do innych obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej (efekt kaskadowy) oraz jak najszybsze odtworzenie funkcji przez nią realizowanych.

Uwzględniając możliwy efekt kaskadowy oraz wzajemne powiązania pomiędzy poszczególnymi systemami infrastruktury krytycznej, a także ochronę życia i zdrowia ludzi, przyjęto następujące priorytety w zakresie odtwarzania infrastruktury krytycznej:

- 1) system elektroenergetyczny;
- 2) system łączności i system ratowniczy;
- 3) system zaopatrzenia w wodę (w tym odprowadzenia ścieków);
- 4) system sieci teleinformatycznych oraz system zapewniający ciągłość działania administracji publicznej.

Kwestie te zawierał zarówno KPZK w wersji z 3 marca 2022 r., jak i Plan obecnie obowiązujący. Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 7 uzk do zadań Centrum należą organizowanie, prowadzenie i koordynacja szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.

Powyższe zadanie realizowane było przez RCB w następujący sposób:

- 8 lipca 2024 r. – opublikowano infografikę „powódź i podtopienia” (w nawiązaniu do burz z ulewnym deszczem na terenie województwa

¹⁷ Art. 5b ust. 7 uzk.

¹⁸ Wykaz ma charakter niejawnny.

- podkarpackiego), a także wcześniej – 29 czerwca 2024 r. (w ramach kampanii #InfoSobota),
- 20 maja 2021 r. na stronie internetowej RCB opublikowano poradnik „Jak postępować podczas powodzi”. W tym samym dniu został na niej opublikowany 8-stronicowy poradnik „Jak przygotować się na powódź”, który został zaktualizowany: 1 czerwca 2021 r., 30 lipca 2024 r. i 1 sierpnia 2024 r. Aktualnie na oficjalnej stronie internetowej RCB znajduje się 34-stronicowa publikacja – „Powódź. Poradnik na wypadek powodzi”, która została tam zamieszczona 12 września 2024 r. i w znacznym stopniu rozbudowana, a następnie zaktualizowana 12 listopada 2024 r. W okresie występowania powodzi, za pośrednictwem mediów społecznościowych (Facebook, X, Instagram) publikowano materiały o charakterze edukacyjnym i informacyjnym. Udostępniano infografikę zawierającą zalecenia dotyczące postępowania przed oraz w trakcie powodzi i poradnik „Jak postępować podczas powodzi” obejmujący wskazówki w zakresie przygotowania się do powodzi, działań chroniących życie, zdrowie i mienie, zasad postępowania w trakcie jej trwania oraz po jej ustąpieniu, a także grafikę przedstawiającą zasady sygnalizowania potrzeby pomocy podczas ewakuacji (w tym znaczenie kolorów flag i gestów rąk). Poradnik „Jak postępować podczas powodzi” jest stale dostępny na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/rcb/jak-postepowac-podczas-powodzi2>.

RCB współorganizowało oraz uczestniczyło w ćwiczeniach na poziomie strategicznym krajowym oraz międzynarodowym, natomiast względy finansowo-kadrowe nie pozwalały na organizację i aktywny udział RCB w ćwiczeniach na poziomie taktyczno-operacyjnym. W tej sytuacji w odniesieniu do zagrożenia powodziowego, a następnie wystąpienia powodzi we wrześniu 2024 r., inicjatywa przygotowania i przeprowadzenia takiego ćwiczenia należała do organów zarządzania kryzysowego wskazanych w KPZK jako wiodące dla tego zagrożenia, a także do właściwych wojewodów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie zaktualizowało przyjętego przez Radę Ministrów 2 marca 2022 r. Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, choć było do tego zobowiązane zapisami art. 5 ust. 3 i art. 11 ust. 2 punkt 1 litera b *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 *uzk* plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. We wrześniu 2024 r. obowiązywał dokument przyjęty przez Radę Ministrów 2 marca 2022 r. co oznaczało, że powinien zostać zaktualizowany w marcu 2024 r. Ten obowiązek zgodnie z zapisami art. 11 ust. 2 punkt 1 lit. b *uzk*¹⁹ spoczywał na RCB. Zastępca Dyrektora RCB

¹⁹ Art. 11.2 punkt b: Do zadań Centrum należy b) opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych.

wyjaśnił, że obecne kierownictwo Centrum prowadziło prace nad aktualizacją KPZK równolegle z przygotowaniem Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego stanowiącym podstawę Planu. Po uchwaleniu Raportu w lipcu 2024 r. projekt KPZK był kilkakrotnie wysyłany do uzgodnień, ponieważ zapis art. 5 ust. 5 uzk stanowi, że plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora RCB, RCB w 2024 i 2025 r. *bezsukutecznie próbowało doprowadzić do porozumienia Ministerstw Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwa Infrastruktury*. W efekcie dopiero 16 czerwca 2025 r. projekt trafił do Komitetu Stałego Rady Ministrów celem jego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia problematycznych zagadnień. W wersji przyjętej przez Radę Ministrów KPZK obowiązuje od dnia 4 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 22-30)

Osobami odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość są: były dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, oraz była zastępczyni dyrektora RCB, która zgodnie z zapisami § 3 ust. 2 lit. a i b Decyzji nr 16/2023 Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 4 lipca 2023 r. *w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, odpowiadała za przygotowanie Planu. Były dyrektor RCB wyjaśnił, że prawdopodobną przyczyną braku aktualizacji dokumentu było zwolnienie pracowników zajmujących się tym zadaniem. Dodał: *z funkcji Dyrektora RCB zostałem odwołany przed upłynięciem terminu aktualizacji KPZK i nie mam żadnej wiedzy co uniemożliwiło aktualizację dokumentu zgodną z zapisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym*.

(akta kontroli str. 79)

Była zastępczyni dyrektora RCB wyjaśniła, że nie wie dlaczego dokument został przyjęty dopiero w 2025 r.: *wg mojej wiedzy projekt dokumentu został przygotowany przed moim odwołaniem ze stanowiska zastępcy dyrektora RCB (tj. przed 27 lutego 2024 r. – przyp. NIK) i był gotowy do uzgodnień z ministrami, kierownikami urzędów centralnych oraz wojewodami*.

(akta kontroli str. 621)

Zdaniem obecnego zastępcy dyrektora RCB plan nie został zaktualizowany w ustawowym terminie ze względu na *odejście doświadczonych pracowników, wynikające z zapowiedzi likwidacji RCB na podstawie projektu ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej (projekt nie przewidywał kontynuowania opracowywania Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego i Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (KPZK) w dotychczasowej, ani zmienionej formie), braki kadrowe i niewłaściwe zarządzanie dostępnymi zasobami ludzkimi oraz ze względu na brak odpowiednich decyzji po stronie dyrektora RCB przed 21 lutym 2024 r.* Ponadto wskazał, że opóźnienie mogło również wynikać z faktu, że komórki prawne poszczególnych instytucji nie uczestniczą w całym procesie powstawania Planu, a jedynie w jego końcowej fazie, natomiast komórki ds. zarządzania kryzysowego *nie zawsze znają aktualne przepisy prawa na podstawie których działają w sytuacjach kryzysowych i nie*

monitorują na bieżąco zmian w prawie, jakie ich bezpośrednio dotyczą. Dodał także: *obie te kwestie wpływają niekorzystnie na efektywność i terminowość procesu uzgodnień. Mogą również wpływać na obniżenie efektywności procesu zarządzania w sytuacji kryzysowej.*

NIK zauważa, że ustalenie w *ustawie o zarządzaniu kryzysowym* dwuletniego cyklu planowania w odniesieniu do KPZK, oznacza to potrzebę niemal ciągłej pracy nad poszczególnymi zapisami i uzgodnień treści nawet w sytuacji, gdy nie jest to uzasadnione rzeczywistą potrzebą pilnego zapewnienia bezpieczeństwa. Obowiązki ministerstw, agencji, urzędów centralnych i instytucji regionalnych wynikające z KPZK powinny być stałe, dobrze znane i wynikające bezpośrednio z pełnionych przez nie ról, a konieczne modyfikacje winny wynikać ze zmieniających się warunków, na które RCB jako instytucja wiodąca mogłoby reagować szybko i sprawnie, z pominięciem pełnego cyklu uzgodnień i konsultacji z każdą ze stron. Zastępca dyrektora RCB przyznał, że w nowej ustawie przewiduje się zmianę cyklu planistycznego z obecnego dwuletniego na trzyletni, *aby dostosować planistykę krajową do unijnej. To krok w dobrym kierunku, ale należy pamiętać, że w przypadku pojawienia się nowych zagrożeń plany należy aktualizować na bieżąco.*

(akta kontroli str. 22-31, 566-570, 79, 131-137, 621))

1.2 Warunki do realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego w odniesieniu do zagrożeń związanych z wystąpieniem powodzi we wrześniu 2024 r.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa miało określony plan finansowy zarówno na 2024 r. jak i na 2025 r. na poziomie ok. 12 i ok 13 mln zł²⁰. Zdecydowana większość środków została zaplanowana na wynagrodzenia i pochodne: odpowiednio 84,1% i 82,4%²¹. Zaplanowana kwota na pozostałe wydatki bieżące w tych latach na poziomie ok. 1,8 mln zł oraz na wydatki majątkowe na poziomie ok. 0,2 mln zł nie wystarczała na bieżącą działalność, o czym świadczy fakt, że RCB występowało o zwiększenie planu finansowego na bieżącą działalność²². Podobna sytuacja występowała we wcześniejszych latach²³.

W związku ze zgłaszanymi przez RCB potrzebami w zakresie kosztów bieżącego funkcjonowania, budżet Rządowego Centrum Bezpieczeństwa był zwiększany w drodze przeniesienia środków niewykorzystanych przez innych dysponentów, tj. w 2024 r. – o 758 000 zł i w 2025 r. – o 500 000 zł, z przeznaczeniem na opłaty za energię elektryczną i ciepłą, czynsz, zakup usług komunalnych, pocztowych, telekomunikacyjnych oraz materiałów eksploatacyjnych.

W 2024 roku budżet RCB został zwiększony dodatkowo o 706 000 zł na odbudowę – modernizację systemów teleinformatycznych i łączności oraz

²⁰ Odpowiednio: 12 005 000 zł i 12 869 718 zł.

²¹ Odpowiednio: 10 102 000 zł i 10 606 000 zł.

²² Np. w 2025 r. środki budżetowe na energię elektryczną oraz czynsz za powierzchnię biurową zapewnione były do czerwca, na wywóz nieczystości do lipca, a na energię elektryczną do sierpnia.

²³ Lata 2022-2023.

zakup materiałów eksploatacyjnych (m.in. oprogramowania, licencji, jednostek centralnych, monitorów, drukarek).

(akta kontroli str. 101-130)

RCB na podstawie porozumienia z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów zajmuje powierzchnię 1 253,25 m², za które ponosi opłaty stanowiące 3,6% kosztów ponoszonych przez KPRM na podstawie umowy zawartej pomiędzy KPRM a Centrum Obsługi Administracji Rządowej za zarządzanie i administrowanie nieruchomością oraz świadczeniem innych usług (gospodarczych i porządkowych). Zgodnie z § 8 pkt 6 porozumienia RCB obciążane jest kosztami zużycia energii elektrycznej, ciepłej, wody i ścieków na podstawie odczytów z liczników tych mediów (faktur od dostawców usług) oraz wywozu nieczystości stałych na podstawie faktur od usługodawcy i przyjętego współczynnika 10,7% (liczba pracowników RCB do liczby pracowników KPRM). Dodatkowo RCB zobowiązane jest na podstawie § 8 pkt 7 do ponoszenia kosztów ubezpieczenia zajmowanego budynku.

(akta kontroli str. 609-612)

W ocenie kierownictwa RCB, brak zwiększenia środków w planie finansowym na wydatki bieżące oraz majątkowe w przyszłości spowoduje, że niemożliwe stanie się wykonywanie zadań statutowych jakie nakłada na RCB ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli str. 90-94)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazując do Ministerstwa Finansów projekty budżetów zarówno na 2025 r., jak i na 2026 r. wnioskował o przyznanie środków na realizację zadań wynikających z projektowanej nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym, będącej implementacją Dyrektywy CER do polskiego porządku prawnego przez RCB, tj.:

1) w piśmie z dnia 29 lipca 2024 r. przekazującym projekt budżetu na 2025 rok:

- a) na wydatki rzeczowe, na sfinansowanie podróży służbowych zagranicznych, szkoleń specjalistycznych pracowników RCB oraz na zakup sprzętu komputerowego i biurowego (laptopy, stacje robocze), koszty bieżącego utrzymania oraz systemu teleinformatycznego na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – 30 630 tys. zł,
- b) w zakresie wydatków płacowych – 5 418 tys. zł na zwiększenie zatrudnienia pracowników o 36 etatów;

2) w piśmie z dnia 6 sierpnia 2025 r. przekazującym projekt budżetu na 2026 rok - w zakresie wydatków płacowych o kwotę 5 313 tys. zł na zwiększenie zatrudnienia pracowników o 35 osób.

Ministerstwo Finansów nie udzieliło odpowiedzi na wnioskowane zwiększenie wydatków MSWiA na ww. cele.

Budżet RCB na 2025 rok został zwiększony - na podstawie art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej*²⁴ - o kwotę

²⁴ Dz. U. poz. 1907.

1 400 tys. zł decyzją Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 25 lipca 2025 r. (przeniesienie z części 29 – Obrona narodowa do części 42 – Sprawy wewnętrzne).

(akta kontroli str. 613-619)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Monitorowanie sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej

Opis stanu
faktycznego

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa nie ma podstaw prawnych, ani możliwości kadrowo-organizacyjno-technicznych do przygotowania planów i procedur identyfikacji zagrożeń (w tym zagrożeń hydrologicznych) na rzekach. W dokumentach planistycznych opracowywanych w RCB (Raport o zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego oraz Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego) jest zamieszczana matryca ryzyka o skali zagrożenia powodziowego, ale opracowana na podstawie informacji uzyskanych od ministrów i wojewodów odnosząca się do całego kraju.

Elementy identyfikacji zagrożeń na rzekach znajdują się w planach zarządzania rzekami (jako plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy), opracowywanymi przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w ramach prowadzonej gospodarki wodnej, na podstawie Ramowej Dyrektywy Wodnej (Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. oraz ustawy prawo wodne). Plany te są aktualizowane w cyklu 6-letnim. Obecnie są prowadzone prace w zakresie przeglądu oraz aktualizacji map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w 3. cyklu planistycznym. Okres realizacji: 2023-2026.

RCB nie analizuje planów gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy. Kwestia gospodarowania wodami leży w gestii ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. RCB nie jest również właściwe w zakresie tworzenia analizy ryzyka powodziowego. Plany przeciwpowodziowe, podobnie jak inne plany wycinkowe, specjalistyczne mają status planów awaryjnych, a nie planów zarządzania kryzysowego i pozostają poza właściwością RCB. Przekładając powyższe na Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (KPZK), za którego przygotowania odpowiada RCB (aktualnie obowiązuje plan przyjęty przez RM w dniu 4 sierpnia 2025 r.) powódź stanowi jedno z wielu zagrożeń ujętych w KPZK, z rozpisaną rolą podmiotu wiodącego i podmiotów wspierających we wszystkich 4 fazach zarządzania kryzysowego. Na tym tle reagowanie kryzysowe jest jedną z faz tego procesu. Podstawą przygotowania KPZK, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, są wnioski z Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dokument niejawnny) oraz sam Raport powstający na podstawie raportów częściowych przekazywanych do RCB przez organy uczestniczące w procesie jego przygotowania. Przygotowanie Raportu normuje rozporządzenie Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 5a ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na bazie przekazanych raportów częściowych dokonywana jest ocena ryzyka w odniesieniu do poszczególnych zagrożeń ujętych w Raporcie, które są następnie ujmowane w KPZK. Ta ocena ryzyka obejmuje również zagrożenie powodziowe. W tym kontekście należy

wskazać że plany zarządzania ryzykiem powodziowym są uwzględniane w ocenie ryzyka dla zagrożenia powódź.

Mapy zagrożenia powodziowego były i są publikowane na oficjalnej, ogólnodostępnej stronie <https://isok.gov.pl/hydroportal.html>, udostępnianej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. W związku z tym nie było potrzeby upowszechniania ich przez RCB i podawania do wiadomości organów zarządzania kryzysowego, które miały do nich swobodny dostęp. O zakresie danych zamieszczanych na oficjalnych stronach PGW Wody Polskie poinformował przedstawiciel kierownictwa PGW Wody Polskie podczas jednego ze spotkań zespołu zarządzania kryzysowego, działającego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, które było transmitowane przez ogólnopolskie stacje telewizyjne. Należy przy tym nadmienić, że w dniu 13 września 2024 roku RCB, za pośrednictwem IMGW-PIB, otrzymało mapy zagrożeń i ryzyka powodziowego, sporządzone przez PGW Wody Polskie, które m.in. zostały przekazane WCZK oraz punktom kontaktowym KGP, KG PSP, MON i MSWiA. Wraz z mapami została przekazana instrukcja pobierania ich wydruków.

13 września 2024 r. IMGW-PIB przekazał do RCB dokument *Zagrożenie powodziowe dla zlewni górnej Nysy Kłodzkiej* wraz z szacunkowymi, maksymalnymi zasięgami wezbrania w dniach 13-16.09.2024 r. dla wybranych rzek. W tym samym dniu dokument został przekazany do WCZK Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Dokument dotyczył obszaru Kotliny Kłodzkiej, ponieważ w trakcie spotkania w dniu 13.09.2024 r. został uznany przez IMGW-PIB jako obszar szczególnie zagrożony na terenie województwa dolnośląskiego. Podczas tego spotkania poinformowano jego uczestników, że bieżąca sytuacja pogodowa jest cyklicznie aktualizowana i zamieszczana na stronie internetowej IMGW-PIB. W związku z tym rekomendowano urzędowi wojewódzkim oraz powiatowym bieżące śledzenie i analizowanie sytuacji pogodowej z jednoczesnym wykorzystaniem tych prognoz w planowaniu swoich działań. Jednocześnie przedstawiciele IMGW-PIB i PGW Wody Polskie zadeklarowali pozostawanie do dyspozycji wojewodów oraz WCZK poprzez całodobową współpracę i wymianę informacji. Ponadto zadeklarowali możliwość przekazania danych kontaktowych do właściwego dla danego regionu synoptyka, który będzie na bieżąco wspierał lokalne działania związane z monitorowaniem sytuacji pogodowej i hydrologicznej na terenie ww. województw. 14 września 2024 r. do WCZK oraz punktów kontaktowych KGP i KG PSP przekazano przewodnik po serwisie hydrologicznym IMGW-PIB, który umożliwiał śledzenie aktualnej i prognozowanej sytuacji hydrologicznej, a także umożliwiał pozyskiwanie danych pomocnych lub potrzebnych przy realizacji działań w związku z rozwijającą się sytuacją powodziową. Biorąc pod uwagę możliwość dostępu do serwisu hydrologicznego map zagrożeń, bezpośrednią współpracę i wymianę informacji WCZK z IMGW-PIB i PGW Wody Polskie ewentualne przekazywanie tych informacji za pośrednictwem RCB byłoby ich dublowaniem.

W ramach monitorowania potencjalnych zagrożeń, w tym sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa na bieżąco współpracowało z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowym Instytutem Badawczym oraz Państwowym Gospodarstwem

Wodnym Wody Polskie. W ramach tej współpracy do Służby Dyżurnej RCB przekazywane były codziennie informacje dotyczące aktualnej oraz prognozowanej sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej. Podczas spotkań zespołu zarządzania kryzysowego działającego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów przedstawiciel kierownictwa PGW Wody Polskie informował o zrzutach wody ze zbiorników retencyjnych. Mając na uwadze współpracę na szczeblu regionalnym (województwo – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej) istniała możliwość przekazywania tego typu informacji bezpośrednio do wojewódzkich/powiatowych zespołów zarządzania kryzysowego.

Ponadto informacje dotyczące aktualnej i prognozowanej sytuacji pogodowej przekazywane były także przez Dyżurnego Synoptyka IMGW podczas codziennego kontaktu telefonicznego ze SD RCB, który odbywał się w godzinach południowych. Dodatkowo SD RCB za pośrednictwem strony internetowej IMGW na bieżąco monitorowała aktualne ostrzeżenia meteorologiczne i hydrologiczne na terenie kraju. W przypadku wydania ostrzeżeń, które mogą skutkować potencjalnym zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludności i wystąpieniem na danym obszarze sytuacji kryzysowej, Dyrektor RCB podejmował decyzje o uruchomieniu Alertu RCB, celem informowania społeczeństwa o zagrożeniach.

Bezpośrednio po uruchomieniu Alertu RCB, np. w związku z ostrzeżeniami meteorologicznymi i hydrologicznymi, informacja na ten temat przekazywana była do WCKZ oraz publikowana na ogólnodostępnej stronie internetowej RCB, a także w mediach społecznościowych Centrum.

Informacje dotyczące ostrzeżeń meteorologicznych i hydrologicznych, sytuacji hydrologicznej, prognozowanych zagrożeń naturalnych oraz uruchamiania Alertu RCB stanowiły integralną część Raportu dobowego RCB. Raport dobowy RCB przekazywany był do: KPRM; Sejmu RP; BBN; ministerstw: MSWiA, MON (Centralny Ośrodek Analizy Skazań, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Wojska Obrony Terytorialnej, Służba Kontrwywiadu Wojskowego), Ministerstwa Cyfryzacji (MC), Ministerstwa Aktywów Państwowych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa infrastruktury, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT), Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Zdrowia (MZ), Ministerstwa Sprawiedliwości; służb mundurowych: Służby Więziennej, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa, Komendy Głównej Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; urzędów wojewódzkich; instytucji: IMGW, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Państwowej Agencji Atomistyki, Wyższego Urzędu Górniczego, Państwowego Instytutu Geologicznego, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS), Polskie LNG; NFIU POLAND (NATO Force Integration Units), MNCNE (Multinational Corps Northeast).

Ponadto SD RCB, w cyklu dobowym, dokonywała przeglądu polskich i zagranicznych informacji medialnych pod kątem zdarzeń i zagrożeń mogących skutkować sytuacją kryzysową na terenie kraju lub wpływać na bezpieczeństwo obywateli RP, przebywających za granicą. Na tej podstawie sporządzany był

dokument - Przegląd mediów RCB, zawierający między innymi ostrzeżenia meteorologiczne i hydrologiczne wydane przez IMGW, według stanu na godz. 19.00 każdego dnia. Dokument sporządzany był głównie na potrzeby wewnętrzne, tym niemniej przesyłany był również do odbiorców zewnętrznych (KPRM, MSWiA, MC, MZ, MRiT i RARS).

Służba Dyżurna RCB dopiero 16 września 2024 r. o godzinie 8:53 wysłała pocztą elektroniczną prośbę²⁵ o pilne przekazanie do RCB adresów e-mail, na które należy kierować zaproszenia na posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Oznacza to, że nie dysponowano w tak krytycznym momencie całościowymi zaktualizowanymi danymi pozwalającymi na szybki i sprawny kontakt z instytucjami i jednostkami należącymi do systemu zarządzania kryzysowego, co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach współpracy z IMGW i PGW WP, 11 września 2024 r. do SD RCB przekazano codzienne informacje dotyczące aktualnej oraz prognozowanej sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej wraz z informacją o wydaniu ostrzeżeń pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia przed intensywnymi opadami deszczu, które miały objąć znaczną część Polski.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora RCB pierwsza informacja o zagrożeniu niżem genuueńskim, która dotarła do RCB, pochodziła nie z wymienionych wyżej instytucji, ale z doniesień prasowych: *10 września osobiście kontaktowałem się z IMGW i stamtąd dostałem pierwszą prognozę, która została przekazana do województw, MSWiA, KPRM. Analizy pogodowe były przygotowywane tylko i wyłącznie przez IMGW*. Centrum korzystało również z dostępnych portali pogodowych (np. Ventusky), a nawet portali łowców burz. Nie posiadało natomiast konta dostępowego do europejskiego systemu Copernicus, choć zdaniem nadzorującego służbę dyżurną zastępcy dyrektora RCB przydałoby się jako kolejne źródło informacji. Jednak w takim przypadku Centrum musiałoby pozyskać specjalistów z zakresu meteorologii.

(akta kontroli str. 131-137)

Z uwagi na wydane 11 września 2024 r. ostrzeżenia informacje o zagrożeniu zostały przekazane do właściwych terytorialnie centrów zarządzania kryzysowego oraz do KPRM i MSWiA, a także standardowo umieszczone w Raporcie Dobowym RCB. Ponadto w Centralnej Aplikacji Raportującej (CAR) uruchomiono raportowanie sytuacyjne dla zagrożonych województw celem bieżącego informowania RCB o wystąpieniu istotnych zdarzeń w związku z tą sytuacją. Z uwagi na fakt, że ostrzeżenia obowiązywały od godz. 03:00 raportowanie uruchomiono na godz. 06:00 (12 września 2024 r.).

W związku z wydanymi przez IMGW ostrzeżeniami pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia przed intensywnymi opadami deszczu, które miały objąć znaczną część Polski, 11 września 2024 r. (o godz. 14:17) RCB na wniosek IMGW uruchomiło Alert RCB z wiadomością SMS o treści: *Uwaga! Dziś w nocy (11/12.09) intensywne, nawalne opady deszczu. Możliwe podtopienia. Nie zbliżaj się*

²⁵ Kalendarium działań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w związku z wystąpieniem powodzi na terenie Polski.

do wezbranych rzek. Słuchaj poleceń służb. Alert został skierowany do osób przebywających na terenie województw opolskiego i dolnośląskiego oraz na obszarze 21 powiatów województwa wielkopolskiego²⁶ i 7 powiatów województwa łódzkiego²⁷. Jednocześnie na oficjalnej stronie internetowej RCB umieszczono informację o podstawowych zasadach bezpieczeństwa w przypadku podtopienia i gwałtownego wzrostu poziomu wody w rzekach.

(akta kontroli str. 164-165)

W tym samym dniu o godz. 17:00 zorganizowano spotkanie (w siedzibie RCB) w formie wideokonferencji z przedstawicielami: urzędów wojewódzkich: dolnośląskiego, opolskiego, wielkopolskiego i łódzkiego, MSWiA, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, IMGW PIB. Spotkanie odbyło się w formule Sztabu Kryzysowego pod przewodnictwem przedstawiciela ścisłego kierownictwa ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji. RCB nie było bezpośrednim organizatorem tego spotkania.

W trakcie spotkania przedstawiciel IMGW omówił aktualną sytuację pogodową obrazującą zagrożenia meteorologiczne i hydrologiczne oraz ostrzeżenia w związku ze zbliżającym się do Polski niżem genueńskim. Jednocześnie przedstawił prognozowany rozwój sytuacji pogodowej w kolejnych dniach. Wiesław Leśniakiewicz - Podsekretarz Stanu w MSWiA polecił służbom (PSP, Policja) oraz Wojewódzkim Centrom Zarządzania Kryzysowego podjęcie działań, w tym bieżącego monitorowania sytuacji, w celu przygotowania sił i środków do ewentualnych działań wyprzedzających. Jednocześnie podkreślił konieczność bieżącego informowania społeczeństwa, poprzez lokalne media oraz Regionalne Systemy Ostrzegania, o możliwych (przewidywanych) zagrożeniach.

(akta kontroli str. 99-100, 276)

RCB 12 września 2024 r. (o godz. 06:52) na wniosek IMGW ponownie uruchomiło alert na terenie województw: opolskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego (21 powiatów²⁸) i łódzkiego (7 powiatów²⁹) o treści: *Uwaga! Dziś (12.09) intensywne, nawalne opady deszczu. Możliwe podtopienia. Nie zbliżaj się do wezbranych rzek. Słuchaj poleceń służb.*

Tego samego dnia o godz. 09:00 w RCB odbyło się kolejne spotkanie Sztabu Kryzysowego w formie wideokonferencji z udziałem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Podsekretarza Stanu w MSWiA, przedstawicielami: MSWiA, wojewodami (wszyscy), RCB, KG PSP, KGP, Sztabu Generalnego WP, Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, IMGW PIB. W trakcie spotkania przedstawiciele IMGW omówili aktualną oraz prognozowaną sytuację meteorologiczną i hydrologiczną. Przedstawiciel PGW WP omówił aktualne

²⁶ Alert dotyczył powiatów: gnieźnieńskiego, gostyńskiego, jarocińskiego, kaliskiego, Kalisza, kępińskiego, kolskiego, Konina, konińskiego, krotoszyńskiego, leszczyńskiego, Leszna, ostrowskiego, ostrzeszowskiego, pleszewskiego, rawickiego, słupeckiego, średzkiego, śremskiego, tureckiego, wrzesińskiego.

²⁷ Alert dotyczył powiatów: kutnowskiego, łęczyckiego, poddębickiego, sieradzkiego, wieluńskiego, wieruszowskiego, zduńskowolskiego.

²⁸ Jak w przypisie ²⁶

²⁹ Jak w przypisie ²⁷

stany zbiorników wodnych, w tym retencyjnych, a także przekazał, że rezerwy powodzienne pozostają zachowane, a przy założeniu prognoz IMGW - zbiorniki retencyjne powinny przyjąć ilość wody, która do nich spłynie. Wojewodowie: dolnośląski, opolski, wielkopolski, śląski, małopolski, lubuski przedstawili aktualny stan przygotowań oraz podjętych w ostatnim czasie działań wyprzedzających. Ponadto podjęto decyzję o postawieniu służb w stan gotowości oraz przygotowaniu sił i środków na wypadek zagrożenia. Jednocześnie służby prasowe MSWiA, RCB, służb, wojewodów zostały zobowiązane do bieżącego przekazywania informacji oraz komunikatów do społeczeństwa o możliwych (przewidywanych) zagrożeniach oraz ewentualnego postępowania w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych.

(akta kontroli str. 166-167, 279)

Również 12 września 2024 r. (o godz. 15:56), ponownie na wniosek IMGW uruchomiono kolejny Alert RCB na terenie siedmiu województw: dolnośląskiego, opolskiego, śląskiego, małopolskiego, wielkopolskiego (21 powiatów), łódzkiego (7 powiatów) i lubuskiego (powiat wschowski) o treści: *Uwaga! W nocy i jutro (12/13.09) intensywne, nawalne opady deszczu. Możliwe podtopienia. Nie zbliżaj się do wezbranych rzek. Słuchaj poleceń służb.* Na stronie internetowej RCB zamieszczono poradnik - jak postępować podczas powodzi, zawierający informacje i porady dotyczące postępowania w sytuacji takiego zagrożenia. Równolegle raportowanie w CAR zostało zintensyfikowane (z 1 do 3 razy na dobę).

(akta kontroli str. 168-169)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2. Służba Dyżurna RCB do 16 września 2024 r. nie dysponowała zaktualizowanymi danymi pozwalającymi na szybki i sprawny kontakt z instytucjami i jednostkami należącymi do systemu zarządzania kryzysowego, co było niezgodne z § 8.4 pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.³⁰

Zgodnie z wyżej przytoczonym zapisem regulaminu do zakresu działań Centrum Operacyjno-Analitycznego RCB należy *gromadzenie i aktualizowanie danych kontaktowych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego* tak, by w sytuacji zagrożenia można było szybko i skutecznie skorzystać z obowiązującej bazy. Służba Dyżurna RCB dopiero 16 września 2024 r. o godzinie 8:53 wysłała pocztą elektroniczną prośbę o³¹: ***PILNE** przekazanie do RCB adresu/adresów e mail, na które należy kierować zaproszenia na posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Proszę o podanie numerów telefonów wraz z danymi dysponenta, pod którymi możliwe będzie uzyskanie potwierdzenia otrzymania wiadomości, a także – w przypadku posiedzeń zwoływanych w trybie natychmiastowym – powiadomienie o posiedzeniu.* Prośbę skierowano do

³⁰ Regulamin Organizacyjny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 26 sierpnia 2021 r.

³¹ Kalendarium działań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w związku z wystąpieniem powodzi na terenie Polski.

ministerstw, agencji, funduszy, Kancelarii Prezydenta RP³². Służba dyżurna nie była również w stanie zweryfikować terminów uprzednich (przed powodzią) aktualizacji, ze względu na fakt, że każdy kolejny wpis oznaczał automatyczną likwidację poprzedniego. Po powodzi dane teleadresowe³³ Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego wszystkich urzędów wojewódzkich, w tym Centrów Zarządzania Kryzysowego (WCK) były aktualizowane w październiku i listopadzie 2024 r., MSWiA oraz jednostek podległych - w marcu 2025 r., z kolei Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – w czerwcu 2025 r. NIK podziela pogląd, że choć zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 uzk zadania z zakresu planowania cywilnego obejmują utrzymywanie baz danych w procesie zarządzania kryzysowego, to nie określają trybu i sposobu wymiany takich danych pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość zastępca dyrektora RCB potwierdził, że *nie ma procedury aktualizacji danych teleadresowych w ramach zarządzania kryzysowego. RCB okresowo, co najmniej raz na pół roku lub przy zmianach powyborczych i rekonstrukcjach rządu dokonuje weryfikacji danych rozsyłając wniosek o aktualizację danych teleadresowych (...)* Z zebraniem tych danych często jest problem z uwagi na niezrozumienie potrzeb, ale także dochodzi do zaniechania informowania o danych personalnych w resortach i służbach. Zapewnił, że Centrum zamierza zmienić system aktualizacji danych i rejestrować każdą zmianę w wewnętrznym systemie ewidencji dokumentacji służbowej po to, by można było odnaleźć datę każdej kolejnej aktualizacji i tym samym do minimum ograniczyć ryzyko korzystania z nieobowiązujących baz danych.

(akta kontroli, str. 43-49, 131-137, 271-433, 534-551, ,)

1.4 Działania podejmowane przez RCB w czasie powodzi.

Opis stanu
faktycznego

Zadanie Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego podczas powodzi realizowane było przez Służbę Dyżurną RCB (SD RCB) wzmocnioną pracownikami innej komórki organizacyjnej – 13 etatowych pracowników SD RCB plus 2 osoby dodatkowe z Centrum Operacyjno-Analitycznego (COA). Część statystyczno-sprawozdawczą prowadzili pracownicy COA (od 3 do 5 osób), ze wsparciem pracowników Wydziału Oceny Ryzyka i Planowania (2 osoby), Wydziału Ochrony Infrastruktury Krytycznej (6 osób) i Wydziału Administracyjno-Finansowego (1 osoba). Za kwestie utrzymania systemów teleinformatycznych oraz technicznej strony organizacji spotkań odpowiedzialnych było 3 pracowników Wydziału Łączności i Informatyki. Zadania związane z informowaniem realizowane były przez Wydział Polityki Informacyjnej – 3 osoby. Natomiast stały nadzór nad wszystkimi działaniami RCB w czasie powodzi sprawowany był przez Kierownictwo RCB – 3 osoby. Jednocześnie pracownicy RCB uczestniczyli w przygotowaniu stanowiska kierowania na potrzeby Prezesa Rady Ministrów we Wrocławiu (2 osoby, w tym 1 osoba z kierownictwa RCB). Ponadto w spotkaniach zespołu kryzysowego na

³² Rozdzielnik: MEiN, MZ, MSZ, KPRM, MSWiA, MI, MS, MRiRW, RARS, MAP, GIS, NFZ, MON, MC, MF, MKiŚ, BBN, Kancelaria Prezydenta RP, MRiPS, MKiDN, MFiPR.

³³ Pismo Zastępcy Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 24 lipca 2025 r.

terenie Wrocławia uczestniczyły początkowo 2 osoby, a następnie 1 osoba (Wydział Oceny Ryzyka i Planowania).

Spotkania odbywały się w formule „Sztabu Kryzysowego” pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów lub przedstawiciela ścisłego kierownictwa ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji. Należy nadmienić, że RCB nie było bezpośrednim organizatorem wyżej wymienionych posiedzeń Sztabu Kryzysowego.

W czasie powodzi we wrześniu 2024 r. nie odbywały się posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (RZKK). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku działań związanych z powodzią członkowie Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, na miejscu zdarzenia, na bieżąco podejmowali decyzje, które przekładały się na działania właściwych służb oraz organów. RZKK jest organem opiniotawczo-doradczym Rady Ministrów, niemniej jednak zwołanie RZKK nie jest warunkiem koniecznym do tego aby członkowie Rady Ministrów mogli podejmować stosowne decyzje w przypadku pojawiających się zdarzeń lub zagrożeń. W ocenie RCB sytuacja powodziowa była dynamiczną i wymagała działań, które czasowo należało dostosować do zmieniających się uwarunkowań, bez zbędnych obciążeń administracyjnych.

W działania związane z powodzią zaangażowanych było łącznie 37 osób, co stanowiło 61,67% stanu osobowego RCB. Alert Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to SMS-owy system ostrzegania kierowany do użytkowników telefonów komórkowych znajdujących się na obszarze potencjalnego zagrożenia. Alert jest uruchamiany na podstawie art. 21a *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, w oparciu o informacje o ryzykach otrzymywane z ministerstw, od służb (np. Policji, PSP, SG), z urzędów i instytucji centralnych (np. IMGW, urzędów wojewódzkich - Wojewódzkich Centrów Zarządzania Kryzysowego). Powinien być wykorzystywany tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy występuje bardzo duże prawdopodobieństwo (ponad 80%) bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia osób przebywających na danym obszarze w odniesieniu do tak dynamicznych zjawisk jak burze, wichury, intensywne opady deszczu czy powódzie. Alert RCB jest przesyłany na każdy telefon znajdujący się na zagrożonym terenie: numery z prefiksem +48 odbierają komunikat w języku polskim, pozostałe w języku angielskim. Ostrzeżenie składa się ze 160 znaków (w nadzwyczajnych sytuacjach 320). Treść bez znaków diakrytycznych zawiera rodzaj zagrożenia oraz najważniejsze zalecenia dotyczące postępowania w sytuacji kryzysowej. Alert RCB, zgodnie z uzk, jest wysyłany na podstawie decyzji i na polecenie dyrektora RCB. W przypadku zagrożeń meteorologicznych i hydrologicznych treść alertu powstaje w całości w RCB, ale bazuje na otrzymanych z zewnątrz informacjach.

(akta kontroli, str. 22-31, 622-658)

We wrześniu 2024 r. RCB uruchomiło alert 22 razy ostrzegając przed zagrożeniem i rekomendując odpowiedni sposób zachowania.

Bezpośrednio do warunków meteorologicznych odnosiło się 9 alertów, tyle samo do warunków sanitarnych (kwestii przydatności wody do spożycia),

4 dotyczyły powodzi, tj. wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na danym obszarze, ewakuacji ludności oraz zakazu przebywania na wałach przeciwpowodziowych. Pierwotna treść alertu z dnia 15 września 2024 r. zawierała sformułowanie: *Uwaga! Ewakuacja części powiatu kłodzkiego...*, a ostateczna: *Uwaga! Możliwa ewakuacja części powiatu kłodzkiego...* Zmiana treści Alertu RCB z dnia 15 września 2024 r. została dokonana za zgodą kierownictwa RCB. Była poprzedzona konsultacją telefoniczną z WCZK, jako przedstawicielem organu wnioskującego i wynikała z przekroczenia dopuszczalnej liczby znaków oraz z uwagi na możliwość jej mylnego odebrania przez osoby przebywające na zagrożonym terenie i wywołania paniki. Pierwotna treść Alertu RCB informowała o ewakuacji, która w chwili wysyłki nie miałyby miejsca. W związku z tym komunikat został skrócony i zmodyfikowany do stwierdzenia „możliwa ewakuacja”, co miało na celu przygotowanie ludności przebywającej na zagrożonym terenie do ewentualnej ewakuacji. Ostateczna treść Alertu RCB została przesłana mailowo do Służby Dyżurnej RCB z WCZK UW we Wrocławiu.

Procedura związana z wysyłką alertów i czynności wykonywane przez Służbę Dyżurną RCB rozpoczynały się z chwilą, gdy do dyżurnego wpływał pocztą elektroniczną wniosek o alert w postaci formularza zgłoszenia podpisanego przez upoważnioną osobę. Powinien zawierać proponowaną treść i czas trwania ostrzeżenia oraz obszar na który ma zostać wysłany alert. O wniosku dyżurni informowali dyrektora RCB, a po jego akceptacji – telefonicznie czterech operatorów telefonii komórkowej. Po ostatecznym uzgodnieniu treści alertu dyżurni wykorzystywali aplikację do powiadomień, gdzie umieszczali, a następnie wysyłali wszelkie niezbędne dane³⁴ do przesłania ostrzeżenia na telefony komórkowe logujące się na określonym terenie. W początkowym okresie występowania zagrożenia, tj. od 11 do 15 września 2024 r. RCB na wniosek IMGW rozsyłało alerty RCB o tej samej treści, nie różnicując rodzaju i skali zagrożenia, co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 138-158)

Czterej operatorzy telefonii komórkowej byli zobligowani *ustawą o zarządzaniu kryzysowym* do niezwłocznego i nieodpłatnego wysyłania komunikatów³⁵, a rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2020 r.³⁶ do niezwłocznego przekazywania punktowi kontaktowemu Centrum informacji o liczbie kart SIM użytkowników końcowych, do których komunikat został wysłany. Jednak nawet jeśli dla RCB kluczowy był parametr TTL czyli czas

³⁴ Protokół oględzin z dnia 31 lipca 2025 r.: *Dyżurny w tej aplikacji zaznacza teren, na który należy wysłać alert (np. dolnośląskie, małopolskie, najmniejszą jednostką jest powiat). W drugiej zakładce aplikacji następuje wybranie bazy terytów (rejestr urzędowy podziału terytorialnego Polski), z których ma korzystać aplikacja. Kolejną czynnością jest wpisanie do aplikacji sześciocyfrowego numeru kampanii. Następnie dyżurny wybiera odbiorców (np. tylko polskich). Kolejny krok to wpisanie do aplikacji czasu trwania kampanii (może trwać do ośmiu godzin). Później generowany jest temat wiadomości, a w ślad za nim wpisywana jest jej uzgodniona wcześniej treść. Następnie wygenerowanie e-maila do operatorów, który dyżurny podpisuje certyfikatem wskazując dane identyfikacyjne konta, z którego e-mail został wysłany.*

³⁵ Art. 21a pkt 3 uzk.

³⁶ Rozporządzenie 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 zagrożeniu, § 10.1-2.

trwania kampanii wysyłki alertów wynoszący we wrześniu 2024 r. od 2 do 8 godzin, to istniały istotne różnice w raportowaniu dotyczącym wykonania ustawowego zadania przez operatorów telefonii komórkowej. W odniesieniu do dwóch operatorów służba dyżurna RCB otrzymywała powiadomienia o wysyłce alertu natychmiast po przesłaniu zlecenia (czas przesłania powiadomień wynosił w przypadku operatora nr 1 do 24 sekund, a operatora nr 2 do 4 sekund). W przypadku dwóch kolejnych potwierdzenie o wysyłce przekazywane było do Centrum telefonicznie, ale godzina wysłania wiadomości znana była dopiero po otrzymaniu raportu kończącego kampanię, czyli nawet po 8 godzinach. W opinii NIK sytuacja taka rodziła uzasadnione wątpliwości związane z kluczową dla RCB informacją – czy alert dotarł i czy stało się to niezwłocznie, tj. *z wyprzedzeniem czasowym umożliwiającym osobie/grupie osób podjęcie stosownych działań wyprzedzających, pozwalających na uniknięcie zakomunikowanego zagrożenia lub zminimalizowania skutków jego wystąpienia*. Ponadto istniały różnice w dostępie do odbiorców alertów wysyłanych przez poszczególnych operatorów. W przypadku trzech z nich kampania uruchamiana była jednorazowo i docierała do odbiorców znajdujących się na danym obszarze w chwili wysyłki alertu. Tylko jeden z operatorów korzystał z iteracji czyli powtarzał wysyłkę komunikatu do nowych odbiorców, którzy w trakcie trwania kampanii znaleźli się na zagrożonym terenie. Czas wysyłki alertów zależał także od obszaru i liczby abonentów oraz warunków technicznych, jakimi dysponował operator. Największe możliwe opóźnienia występowały wówczas, gdy alert dotyczył całego kraju, ponieważ występowały ograniczenia liczby wysyłanych SMS-ów w jednej sekundzie, a dodatkowo operatorzy prowadzili działalność gospodarczą wymagającą wysyłania własnych powiadomień, co w praktyce oznaczało, że alerty RCB musiały czekać na swoją kolejność.

Zgodnie §5 z Rozporządzeniem 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 zagrożeniu, przy żądaniu wysyłki Alertu RCB musi być określany czas ważności komunikatu, tj. czas, w którym dany operator powinien informować osoby przebywające na zagrożonym terenie. Natomiast wysyłka komunikatu z pozycji operatorów realizowana jest w oparciu o posiadane przez nich możliwości techniczne. Według wyjaśnień RCB żądanie od operatorów, nie stosujących iteracji, ponownego uruchomienia Alertu RCB wiązałoby się z koniecznością skrócenia zakładanego dla nich czasu ważności komunikatu, a tym samym dwukrotnej realizacji tych samych czynności poprzez aplikację do tego wykorzystywaną. Powyższe działania powodowałyby znaczne zwiększenie czynności związanych z procedurą wysyłki Alertu RCB realizowanych przez Służbę Dyżurną RCB (większe prawdopodobieństwo wystąpienia błędu ludzkiego, większa czasochłonność realizacji zadania kosztem innych). Ponadto takie działanie skutkowałoby kilkukrotną wysyłką tego samego komunikatu do osób przebywających na zagrożonym terenie w czasie ważności komunikatu. Z kolei przy braku możliwości określenia liczby kolejnych użytkowników telefonów komórkowych,

do których zostanie przekazany alert po raz pierwszy, działanie to prawdopodobnie będzie niezasadne i nieefektywne.

(akta kontroli, str. 11-16, 138-158, 72-76, 162-163, 43-49, 661-662)

NIK zauważa, że tak zróżnicowane i uzależnione od różnych czynników wysyłanie komunikatów a następnie raportowanie o wysyłce do RCB stwarzało i stwarza problemy dotyczące właściwego wywiązywania się operatorów z zadań nałożonych na nich ustawą i rozporządzeniem. Według Centrum rozporządzenie *jest wyrazem kompromisu między zadaniami ustawowymi i oczekiwaniami RCB z jednej strony, a możliwościami i wolą współpracy podmiotów strictly biznesowych z drugiej (operatorzy telefonii komórkowej nie są zainteresowani świadczeniem darmowych usług)*. By wyeliminować jak najwięcej problemów odnoszących się do wzajemnej współpracy przedstawiciele RCB spotykali się z operatorami, ale były to kontakty nieregularne, zależne od skali problemu lub zgłoszenia. RCB wskazuje także potrzebę wprowadzenia zmian dotyczących możliwości adresowania alertów do najmniejszych obszarów powiadomień – gmin, a nie jak dotychczas powiatów. Dodatkowo istnieje konieczność odmiennego kodowania napisów w treści wiadomości tak, by można było uwzględnić charakterystyczne znaki narodowe. Jednak najistotniejsza jest potrzeba ujednolicenia funkcjonowania całego systemu. Zastępca dyrektora RCB wyjaśnił: *Dostrzegamy problemy w komunikacji z operatorami, dlatego też przystąpiliśmy do budowy aplikacji, która umożliwi bezpośrednią wysyłkę alertów. Będzie to polegało na tym, że RCB prześle bezpośrednio do systemu operatora treść alertu i dzięki interfejsowi nastąpi bezpośredni przesył na poszczególne telefony komórkowe. Sprawdzimy w teście to rozwiązanie i wówczas podejmiemy decyzję co do zmian przepisów w tym zakresie. Planowane zakończenie budowy aplikacji to styczeń 2026 r.*

Służba Dyżurna RCB opracowała na własne potrzeby check-listę czyli wewnętrzny dokument określający harmonogram godzinowy pozwalający na odnotowanie kluczowych informacji związanych z wysyłką alertów, takich jak: decyzja operatora, treść komunikatu, potwierdzenie wykonania zlecenia oraz informację zwrotną od operatora telefonii komórkowej określającą liczbę abonentów do których dotarła wiadomość o zagrożeniu. Określając podstawę prawną poszczególnych czynności do wykonania przytoczono nieobowiązujące już we wrześniu 2024 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2018 r. *w sprawie współpracy dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z operatorem ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej w celu powiadamiania użytkowników końcowych o zagrożeniu*³⁷. Jak wyjaśnił nadzorujący Służbę Dyżurną RCB zastępca dyrektora Centrum, powyższe wynikało z oczywistej omyłki pisarskiej osób sporządzających dokument. Check-lista jest dokumentem wewnętrznym, a wpisanie nieobowiązującego rozporządzenia nie determinowało jego zawartości, ponieważ procedura uruchamiania Alertu RCB w praktyce nie ulegała zmianie w wyniku aktualizacji rozporządzenia. NIK

³⁷ Dz. U. poz. 2309.

zwraca uwagę, że w trakcie czynności kontrolnych dane dotyczące rozporządzenia zostały przez RCB zaktualizowane.

(akta kontroli str. 164-207, 43-49, 661-662)

Check-listy zawierają informację o wniosku na podstawie którego podejmowana jest decyzja o wysłaniu alertu. Według danych zawartych w check-listach, w dniach od 11 do 30 września 2024 r. na 22 wnioski o alert, 8 złożył IMGW, 3 – Główny Inspektor Sanitarny, 6 – wojewodowie, jeden – RCB, a w przypadku 4 pozostałych nie określono właściwego podmiotu. W przypadku wniosków wojewodów w trzech przypadkach był to wojewoda dolnośląski, w odniesieniu do trzech pozostałych – brak informacji o tym, który z wojewodów złożył wniosek. Zastępca Dyrektora RCB wyjaśnił, że organem wnioskującym o uruchomienie Alertu RCB w kampaniach: 1515 z dnia 18 września 2024 r., 1516 z dnia 21 września 2024 r. i 1519 z dnia 26 września 2024 r. był Wojewoda Opolski. Brak przypisania w check-liście wojewody wnioskującego o Alert był oczywistą omyłką pisarską, wynikającą z działania pod presją czasu i dużej liczby czynności do wykonania w tym samym czasie. Check-lista jest dokumentem sporządzanym na potrzeby wewnętrzne Służby Dyżurnej RCB, pozwalającym przeanalizować poprawność zrealizowanych czynności oraz zawierającym elementy sprawozdawcze. Po zakończeniu czynności związanych z uruchomieniem Alertu RCB check-lista, wraz z innymi dokumentami, dotyczącymi jego uruchomienia (np. formularzem zgłoszeniowym wnioskodawcy), rejestrowana jest pod jedną sygnaturą literowo-cyfrową w systemie Elektronicznego Obiegu Dokumentów.

Wnioski o alert złożone przez wojewodę dolnośląskiego dotyczyły powiatu kłodzkiego (kampania 1505 z dnia 15 września, sms o treści: *Uwaga! Możliwa ewakuacja w powiecie kłodzkim na terenach położonych wzdłuż rzek Biała Łądecka i Nysa Kłodzka. Zachowaj ostrożność. Stosuj się do poleceń służb*), ząbkowickiego (kampania 1506 z dnia 15 września, sms o treści: *Uwaga! Możliwa ewakuacja części gminy Bardo i Kamieniec Ząbkowicki w miejscowościach bezpośrednio przyległych do rzeki Nysa Kłodzka. Stosuj się do poleceń służb*) i miasta Wrocławia (kampania 1513 z dnia 17 września, sms o treści: *Uwaga! Od 17.09 wprowadzono zakaz przebywania na wałach przeciwpowodziowych. Stosuj się do poleceń służb*). Ponadto w rubryce nr 2 check-listy znajduje się informacja o tym, że czas złożenia wniosku wpisany do wewnętrznego dokumentu dotyczy wyłącznie urzędu wojewody. W konsekwencji jedynie w 7 przypadkach check-listy zawierają czas złożenia wniosku o alert, w tym w 4 nie określono podmiotu będącego autorem wniosku, co było działaniem nierzetelnym i zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 72-76, 131-137, 164-207, 43-48)

W trakcie sytuacji kryzysowej związanej z zagrożeniem a następnie wystąpieniem powodzi RCB zorganizowało, uczestniczyło i udokumentowało 22 spotkania stacjonarne i hybrydowe, w tym pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów - 14, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - 4, Podsekretarza Stanu w MSWiA - 3 i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia - 1 (dotyczyło sytuacji podmiotów leczniczych, zabezpieczenia ratownictwa medycznego oraz omówienia kwestii zapotrzebowania na leki i dostępności leków na obszarach dotkniętych powodzią). Pierwsze spotkanie

odbyło się 11 września 2024 r. o godz. 17:00 w siedzibie RCB. Była to wideokonferencja z udziałem przedstawicieli urzędów wojewódzkich: dolnośląskiego, opolskiego, wielkopolskiego i łódzkiego, MSWiA, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, IMGW PIB. Przedstawiono aktualną sytuację pogodową, zagrożenia meteorologiczne i hydrologiczne a także prognozowany rozwój zdarzeń w kolejnych dniach.

W czasie powodzi we wrześniu 2024 r. nie organizowano posiedzeń RZZK odbywały się natomiast spotkania pod przewodnictwem m.in. Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. RZZK jest organem opiniotawczym Rady Ministrów, więc zwołanie RZZK nie jest warunkiem koniecznym do tego, aby członkowie Rady Ministrów mogli podejmować stosowne decyzje w przypadku pojawiających się zdarzeń lub zagrożeń. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów. W przypadku działań związanych z powodzią członkowie Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, na „miejscu zdarzenia”, na bieżąco podejmowali decyzje, które przekładały się na działania właściwych służb oraz organów.

(akta kontroli str. 11-15, 434-435)

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa do komunikowania o sytuacji i ostrzegania przed zagrożeniami wykorzystywało również własne media społecznościowe, gdzie zamieściło 28 komunikatów oraz oficjalną stronę internetową. Znalazły się tam informacje dotyczące sytuacji sanitarno-epidemiologicznej, konieczności ewakuacji, zasad bezpiecznego zachowania, sposobów uzyskania pomocy w zależności od potrzeb czy zakazu wchodzenia i przebywania na wałach przeciwpowodziowych. Dodatkowo, na stronie internetowej RCB umieszczono *Poradniki bezpiecznych zachowań*, gdzie można było znaleźć podane przystępnie i z wykorzystaniem grafiki informacje dotyczące właściwego postępowania podczas wichur, burz bądź powodzi.

(akta kontroli str. 11-15)

Realizując we wrześniu 2024 r. funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zapewniało całodobowy dyżur i obieg informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego związanego z wystąpieniem powodzi. Wysyłało systematycznie i zgodnie z potrzebami trzy typy raportów: dobowe, dobowe – załączniki dla MSWiA oraz sytuacyjne. Raporty dobowe przesyłane jeden raz w ciągu 24 godzin zawierały zbiorcze zestawienie zdarzeń istotnych dla bezpieczeństwa obywateli. Były to informacje dotyczące skutków sytuacji pogodowej, stanu wód, krótkoterminowej prognozy zagrożeń, wprowadzonych alarmów i pogotowia przeciwpowodziowego a także działań podejmowanych w związku z zagrożeniem. Raport dobowy przekazywany był w czasie powodzi do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sejmu RP, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, ministerstw, służb mundurowych, urzędów wojewódzkich, wybranych instytucji (w tym INGW, RARS). Integralną częścią raportu dobowego RCB był raport dobowy RCB – załącznik dla MSWiA zawierający dane statystyczne i opisowe działań podejmowanych przez służby resortu. Z uwagi na wrażliwość informacji był przeznaczony tylko dla osób funkcyjnych z MSWiA, służb i RCB. We wrześniu 2024 r. RCB nie uzupełniało na bieżąco pierwszej strony raportu określającej

poziomy zagrożenia jako rutynowe, nadzwyczajne na poziomie krajowym i kryzysowe, co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Od dnia 13 września do 6 października 2024 r. RCB wysyłało również³⁸ raporty sytuacyjne zawierające syntetyczne przedstawienie informacji obrazującej sytuację kryzysową na danym obszarze lub obszarach. Dzienna liczba raportów sytuacyjnych zależała od rozwoju wypadków i wahała się od jednego do czterech. Ogółem RCB wysłało 50 raportów (44 raporty we wrześniu, 6 w październiku). Dodatkowo przesłano 48 (45 we wrześniu i 3 w październiku) raportów dotyczących sytuacji powodziowej na ściśle określonym terenie.³⁹

Raportując sytuację powodziową i działania podejmowane przez poszczególne instytucje RCB posługiwało się również krótkimi wiadomościami tekstowymi (SMS) wysyłanymi do wybranych przedstawicieli kierownictwa administracji rządowej oraz służb. Centrum przekazywało także informacje doraźne członkom zespołu kryzysowego działającego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Dotyczyły one szacowania strat powstałych w wyniku powodzi, liczby miejscowości dotkniętych powodzią, sprzętu pozostającego w dyspozycji urzędów wojewódzkich, który mógł być przekazany sztabom kryzysowym oraz danych kontaktowych instytucji bądź podmiotów gospodarczych deklarujących gotowość pomocy przy zwalczaniu lub usuwaniu skutków żywiołu.

W swoich raportach RCB nie odnotowało informacji dotyczącej przerwania tamy w Stroniu Śląskim. Uzyskano ją w wyniku monitorowania ogólnodostępnych mediów. Natomiast nie została potwierdzona w ramach systemu raportowania i obiegu informacji w zakresie zarządzania kryzysowego (np. brak tej informacji w Centralnej Aplikacji Raportującej – CAR). Skutki powyższego zdarzenia oraz podjęte w związku z nim działania były omawiane podczas kolejnych posiedzeń zespołu zarządzania kryzysowego działającego pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, a także przekazywane do RCB w ramach systemu raportowania i obiegu informacji. Na tej podstawie były one umieszczane zarówno w raportach sytuacyjnych, jak i Raportach Dobowych RCB. W ocenie RCB sytuacja to wynikała prawdopodobnie z dynamiki rozwoju oraz skali skutków zdarzenia. Należy założyć, że wszystkie siły i środki zostały skierowane do realizacji zadań w ramach reagowania, a w szczególności do akcji ratowniczych, mających na celu ochronę zdrowia i życia ludzi, dostarczenia pomocy poszkodowanym i ograniczenia bezpośrednich oraz wtórnych zniszczeń i strat. Mając na uwadze, że powyższa sytuacja miała charakter incydentalny uznano, że nie ma konieczności modyfikacji obiegu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Natomiast w związku z nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym uwzględniono potrzebę zwiększenia obsady etatowej urzędów wojewódzkich w zakresie zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli, str. 11-16, 22-29, 578 pliki 027-038))

³⁸ Raport sytuacyjny był wysyłany do KPRM, BBN, ministerstw, Sztabu Generalnego, WOT, KG Policji, KG PSP, KG SG, urzędów wojewódzkich, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego.

³⁹ Raporty dotyczyły województw: dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w dniach od 11 do 15 września 2024 r. wysyłało alerty o tej samej treści na wybrane obszary 11 województw nie różnicując zagrożenia i nie uwzględniając szybko pogarszającej się sytuacji w powiatach kłodzkim i nyskim, co było działaniem nierzetelnym i niecelowym, nie uwzględniającym specyfiki zagrożenia.

W ramach kampanii prowadzonych w języku polskim i angielskim⁴⁰ w dniach od 11 do 15 września 2024 r. na wniosek IMGW Centrum wysłało alerty o tej samej treści: *Uwaga! Dziś w nocy (określenie daty – przyp. NIK) intensywne, nawalne opady deszczu. Możliwe podtopienia. Nie zbliżaj się do wezbranych rzek. Słuchaj poleceń służb.* Komunikaty zostały przesłane⁴¹ w dniach od 11 do 15 września na teren województw: dolnośląskiego i opolskiego (po sześć), od 11 do 14 września do 21 powiatów w Wielkopolsce i 7 w województwie łódzkim (po pięć). Do jednego powiatu w Lubuskiem przesłano ten komunikat dwukrotnie w dniach 12 i 13 września, natomiast 13 i 14 września alert dotarł do województw: śląskiego, małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i do 10 powiatów na Mazowszu. Odpowiednio 5 powiatów na Podlasiu otrzymało komunikat 14 września. Choć treść alertu dotyczyła w kolejnych dniach ludności zamieszkałej bądź przebywającej na terenie 12 regionów Polski, najtrudniejsza sytuacja panowała w województwie dolnośląskim i opolskim. Już 13 września 2024 r. o godz. 20:55 w informacji przesłanej poprzez sms grupie VIP⁴², tj. specjalnej grupie odbiorców w skład której wchodzi ministrowie, przedstawiciele służb wybranych instytucji, kierownictwo RCB oraz służby dyżurne znalazła się wiadomość, że *w m. Głuchołazy (powiat nyski), z uwagi na trwający remont mostu, rozebrany został wał przeciwpowodziowy na odcinku 200 m rzeki Biała Głuchołaska istnieje realne zagrożenie zalania ww. miejscowości (kulminacyjne przepływy wody mają nastąpić 15 września)*. Ostrzeżenie w formie alertu RCB nie zostało jednak wystosowane do mieszkańców powiatu, choć to właśnie powiat jest najmniejszą jednostką administracyjną, na którą można przesyłać zdywersyfikowane treściowo ostrzeżenia. Ci sami odbiorcy VIP otrzymali 14 września komunikat o tym, że⁴³ *w Kotlinie Kłodzkiej może spaść kolejne 60-80 mm w ciągu 24 h, a na zachodzie województwa nawet 90 mm deszczu*. Zgodnie z godzinowym zestawieniem działań Starosty Kłodzkiego i Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego⁴⁴ alarm przeciwpowodziowy został ogłoszony już 13 września o godz. 12:00.⁴⁵ Dzień później, jak wynika z raportu z przebiegu służby RCB⁴⁶, już o godzinie 9:00 dyżurni otrzymali wiadomość o ostrzeżeniach trzeciego stopnia dla województw dolnośląskiego i opolskiego

⁴⁰ Kampanie nr: 1488-1489 z dnia 11 września 2024 r., 1490-1491, 1493-1494 z dnia 12 września 2024 r., 1495-1495 z dnia 13 września 2024 r. i 1497-1498 z dnia 14 września 2024 r.

⁴¹ Kampanie na podstawie check-list z dnia 11-15 września 2024 r.

⁴² Kalendarium działań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w związku z wystąpieniem powodzi na terenie Polski, str. 26.

⁴³ Kalendarium działań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w związku z wystąpieniem powodzi na terenie Polski, str. 35.

⁴⁴ Dalej także: PCZK.

⁴⁵ Decyzja nr 4/2024 Starosty Kłodzkiego.

⁴⁶ Raport z przebiegu służby nr 259/2024 za okres od godz. 9:00 dnia 2024-09-14 do godz. 9:00 dnia 2024-09-15.

zarówno w odniesieniu do opadów deszczu, jak i wezbrań rzek z przekroczeniem stanów alarmowych. Służba Dyżurna RCB z polecenia ustnego Podsekretarza Stanu w MSWiA zwróciła się w dniu 25.09.2024 r. o godz. 09:30 z prośbą do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu o przekazanie informacji:

- kiedy (data i godz.) i od kogo powiat kłodzki otrzymał informację na temat pęknięcia wału na zbiorniku w Stroniu Śląskim?
- jeżeli taka informacja dotarła do powiatu kłodzkiego to jakie działania zostały podjęte w tej sprawie (kogo poinformowano, data, godz.).

W wyniku ww. prośby w dniu 25.09.2024 r. o godz. 16:07 Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego UW we Wrocławiu przekazało pocztą elektroniczną do Służby Dyżurnej RCB odpowiedź w przedmiotowej sprawie zawierającą między innymi *Godzinowe zestawienie działań (...)*. W tym samym dniu o godz. 16:39 materiały te zostały przesłane pocztą elektroniczną do Podsekretarza Stanu w MSWiA.

(akta kontroli, str. 159-163, 164-207, 271-433, 530-532, 220-270, 533)

NIK wskazuje, że służby dyżurne RCB monitorując sytuację powodziową i dysponując wiedzą na temat prognozowanych wielkości opadów, stanów wód i infrastruktury przeciwpowodziowej powinny skorzystać ze swoich prerogatyw zawartych w art. 21a uzk i analizując wszystkie dane zaproponować adekwatną do rozwoju sytuacji na określonym terenie treść ostrzeżenia. Dysponując wiedzą na temat przewidywanych zagrożeń, co pokazuje kalendarium RCB, Centrum mogło i powinno dostosowywać treści ostrzeżeń do skali zagrożenia występującej na określonym terenie. Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość jest zastępca dyrektora RCB nadzorujący służbę dyżurną, potencjalne zagrożenia i informujący o nich za pomocą alertu⁴⁷, który wyjaśnił, że *treść alertu wynika wprost z prognozowanego zagrożenia. Jeżeli Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy wydał ostrzeżenia dotyczące intensywnych, nawałnych opadów deszczu – treść Alertu RCB ostrzegała przed tym zagrożeniem.*

(akta kontroli, str. 164-207, 22-31, 271-433, 566-570)

4. Służba Dyżurna RCB nie uzupełniała na bieżąco pierwszej strony raportów dobowych – załączników dla MSWiA określających poziomy zagrożenia klęską żywiołową, co było działaniem nierzetelnym gdyż mogło wprowadzać w błąd adresatów tych dokumentów.

Zgodnie z szablonem obowiązującym na pierwszej stronie raportu dobowego – załącznika dla MSWiA służba dyżurna powinna oznaczać kolorami poziomy zagrożenia w odniesieniu do zdarzeń, które już miały miejsce i prognozowanych w kolejnych dwóch dniach. Kolorem zielonym miały być oznaczane zdarzenia rutynowe, żółtym – zarządzanie nadzwyczajne na poziomie krajowym, czerwonym – zarządzanie sytuacją

⁴⁷ Zgodnie z § 4 pkt 3 lit. b-c Decyzji Nr 16/2023 Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z dnia 4 lipca 2023 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

kryzysową. W pierwszych dwóch dobach objętych kalendarium przygotowanym przez RCB jedynie 11 września 2024 r. odnotowano alert, ale tylko jako zdarzenie rutynowe nie prognozując jednocześnie żadnych potencjalnych zagrożeń. Następne dwa dni (12-13 września 2024 r.) określano zgodnie z przyjętym szablonem jako okres wystąpienia sytuacji kryzysowej, przewidywanej także w następnych dwóch dobach (kolor czerwony), czemu przeczył raport z 14 września, gdzie obniżono poziom zagrożenia do sytuacji nadzwyczajnej (kolor żółty). W opinii NIK największe wątpliwości i kontrowersje co do wiarygodności i rzetelności zastosowanych w raportach oznaczeń dotyczą dni od 15 do 18 września, kiedy to w trakcie kulminacji zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych zagrażających zdrowiu i życiu odnotowano co prawda alerty, ale określono je jako rutynowe, równocześnie nie prognozując na kolejne dni żadnych zagrożeń. Do nadzwyczajnego (kolor żółty), zarówno w określaniu stanu rzeczywistego, jak i w prognozach, podniesiono stan zagrożenia w dniach od 19 do 27 września, by w ostatnich trzech dobach miesiąca nie zanotować żadnego zaistniałego ani przewidywanego niebezpieczeństwa.

Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość zastępca dyrektora RCB nadzorujący pracę Służby Dyżurnej wyjaśnił, że raporty odzwierciedlają informacje przekazane do RCB przez służby, a w ich treść Centrum nie ingeruje. Dodał jednak, iż taki system raportowania *jest elementem historycznym i nie jest obecnie aktualizowany*. Ponadto określił przyjęte szacowanie ryzyka w omawianych raportach jako autorski projekt analityczny jednego z byłych pracowników RCB, który nie ukończył zadania i nie przekazał dokumentacji, przy czym obecnie z uwagi na brak programistów i środków realizacja projektu została zawieszona. Zastępca dyrektora RCB przyznał, że we wrześniu 2024 r. z uwagi na dynamikę działań nie uzupełniano szablonu na bieżąco, ale jednocześnie zauważył, że *uzupełnianie siatki na pierwszej stronie raportu nie stanowi priorytetu, istotę raportu stanowi treść*.

(akta kontroli, str. 578 pliki 015-026, 22-31, 53-57, 72-76)

5. Na 22 check-listach z harmonogramem godzinowym dokumentującym wysłanie w dniach od 11 do 30 września 2024 r. alertów jedynie w trzech przypadkach Służba Dyżurna RCB wpisała pełną informację obejmującą dane wnioskodawcy i czas złożenia wniosku. W pozostałych 19 dokumentach brakowało instytucji wnioskującej o powiadomienie lub dokładnej godziny złożenia wniosku, co było działaniem nierzetelnym i nie pozwalało na pełne odtworzenie kluczowych działań w sytuacji kryzysowej.

Check-listy były dokumentami wewnętrznymi Centrum, które miały odzwierciedlać zakres działań dotyczący wysyłki alertu RCB w kontekście precyzyjnego harmonogramu godzinowego obejmującego m.in. czas złożenia wniosku i instytucję składającą wniosek. Był to szczególnie istotny element check-listy ponieważ czas zainicjowania wniosku czyli otrzymania przez RCB informacji od instytucji wnioskującej o alert *to moment od którego rozpoczynane są czynności związane z realizacją procedury uruchamiania Alertu RCB*. W dniach od 11 do 30 września 2024 r. tylko trzy check-listy (13,6% check-list) zawierały informacje dokumentujące dane

składającego wniosek i godzinę złożenia wniosku. W 15 przypadkach (68,2%) do dokumentu wpisano wyłącznie nazwę instytucji wnioskującej (IMGW - 7, Główny Inspektor Sanitarny - 3, wojewodowie - 4, dyrektor RCB - 1), w czterech przypadkach (18,2%) – tylko godzinę złożenia wniosku, a z trzech check-list nie wynika, który z wojewodów złożył wniosek o alert. W opinii NIK braki danych w odniesieniu do wszystkich 19 check-list nie pozwalały rzetelnie i odpowiedzialnie prześledzić pełnego procesu składania wniosków o alert RCB, co mogło mieć negatywny wpływ na kolejne działania Centrum związane ze starannością i sprawnością uzyskiwania pozwoleń na wysyłkę alertów, a następnie czasy odnotowywane w kontaktach z operatorami telefonii komórkowej. Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość, nadzorujący Służbę Dyżurną zastępca dyrektora RCB wyjaśnił, że *co do zasady check-listy zawsze zawierają informację o czasie przekazania wniosku, bez względu na podmiot wnioskujący. W okresie, którego dotyczy zapytanie możliwe jest, że w wyniku natłoku obowiązków, godzina ta incydentalnie nie została wpisana (...)* Przekazano uwagi Służbie Dyżurnej RCB w powyższym zakresie.

(akta kontroli, str. 53-57, 164-207,)

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 wnioski:

Wnioski	Z uwagi na podjęte przez RCB w trakcie kontroli działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.
---------	---

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 jednostki organizacyjnej 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.

Warszawa, 27 listopada 2025 r.

Kontroler

Tomasz Lubański

Doradca techniczny

podpis/podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Strategii

Dyrektor

Grzegorz Haber

podpis/podpisano elektronicznie