



KPB.430.002.2023
Nr ewid. 16/2023/P/22/029/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE PAŃSTWA
NA ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z DZIAŁANAMI HYBRYDOWYMI**

**DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

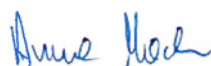
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi

p.o. Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
z up. Dyrektora



Anna Mach

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 19. 06. 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.....	20
5.2. Prawdliwość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.....	41
5.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.....	67
5.4. Uwarunkowania międzynarodowe	77
6. ZAŁĄCZNIKI	81
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	81
6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	83
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	84
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	87
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	89
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	90
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	96

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ABW	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
BBN	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego;
Dyrektor RCB	Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
DOLiZK	Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA;
GCZK	Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego;
GPZK	Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego;
GZZK	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego;
Komunikat	Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady: ¹ Bruksela – 06.04.2016 r.;
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
KPZK	Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego;
Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych;
obrona cywilna	wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w art. 61 Protokołów dodatkowych do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania;
OCSŁR-P	Ogólnopolski Cyfrowy System Łączności Radiowej Policji;
organy zarządzania kryzysowego	organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, wskazane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym;
PMESII	analiza (segmentacja) środowiska bezpieczeństwa stosowana przez NATO w przygotowywaniu strategii stabilizacyjnej i wybrana jako podstawa do budowy modułu stabilizacyjnego. Dzieli otoczenie na obszar: polityczny, militarny, ekonomiczny, społeczny, infrastruktury, informacyjny;
PCZK	powiatowe centrum zarządzania kryzysowego;
PPZK	powiatowy plan zarządzania kryzysowego;
PZZK	powiatowy zespół zarządzania kryzysowego;
pzk	plan zarządzania kryzysowego;
RCB	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
Raport lub RoZBN	Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
raport cząstkowy	raport cząstkowy służący do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;

¹ EUR-Lex - 52016JC0018 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

RZZK	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego;
SBN lub Strategia	„Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” zatwierdzona postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r.;
ustawa o zk	ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122);
ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP	ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.) – ustawa utraciła moc z dniem 23 kwietnia 2022 r.;
Zespół resortowy resortowy ZZK	zespół zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji;
ZZK	zespół zarządzania kryzysowego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system ochrony ludności był przygotowany na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organizacja systemu ochrony ludności umożliwia efektywną realizację działań związanych z ochroną przed zagrożeniami, w tym hybrydowymi?
2. Czy zadania związane z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym realizowane były w sposób rzetelny i prawdziwy?
3. Czy właściwe jednostki podejmowały rzetelne i skuteczne działania w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym?

Jednostki kontrolowane

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
- Cztery urzędy wojewódzkie, dwa urzędy miast na prawach powiatu, dwa starostwa powiatowe, dwa urzędy gmin

Występujące coraz powszechniej w świecie zagrożenia, zarówno naturalne, jak i wywołane przez człowieka, w tym o charakterze hybrydowym, powodują, że ludzkość nieustannie żyje w obliczu potencjalnych sytuacji kryzysowych. Choć elementy działań hybrydowych były wykorzystywane przez ludzi od wieków, a ich teoretyczne podstawy są upowszechniane od lat 90. ubiegłego wieku przede wszystkim przez przedstawicieli środowisk naukowych i wojskowych z USA, to nabrały one szczególnego znaczenia w ostatnich latach. Jest to związane z działaniami Rosji podejmowanymi wobec Ukrainy, które nasiliły się zwłaszcza po bezprawnym zajęciu Krymu w 2014 r.

Wielość zmieniających się wciąż czynników charakteryzujących działania hybrydowe (w szczególności odnoszących się do posiadanych środków, a także stosowanych form i metod działania) powoduje, że nie została dotychczas wypracowana jedna, spójna definicja zagrożenia hybrydowego. Powyższa uwaga odnosi się także do polskiego systemu prawnego – jedyna definicja zamieszczona została w przyjętym przez Radę Ministrów Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (wersja z 2022 r.), choć zostały podjęte próby znowelizowania w tym zakresie ustawy o zarządzaniu kryzysowym². Propozycja uwzględnienia definicji „zagrożenia hybrydowego” w procedowanym projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej została także przekazana Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (propozycja została zgłoszona przez KPRM na etapie uzgodnień³).

Infografika nr 1

Przykładowe rodzaje form i metod działania odnoszących się do zagrożeń hybrydowych

Działania hybrydowe mogą być prowadzone w sposób:



wielowymiarowy,
mogą obejmować kilka działań jednocześnie;



skryty,
utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie sprawcy;



zaplanowany i skoordynowany,
często rozłożone są w dłuższym czasie;



łączyć różne środki
wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora;



mogą również być **prowadzone pośrednio**,
z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im;



przy użyciu środków
politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej.

Źródło: opracowanie własne NIK.

² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=203>).

³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909374#12909374>

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r.
do 16 listopada 2022 r.,
z wykorzystaniem
dowodów sporządzonych
przed lub po tym okresie
– jeżeli dotyczyły objętej
kontrolą działalności

Warto również zwrócić uwagę, że m.in. działania o charakterze hybrydowym zostały wskazane w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jako te, które będą pozostawać istotnym środkiem polityki, służącym zarówno podmiotom państwowym, jak i pozapaństwowym do osiągania ich celów. Jednak również w tym dokumencie definicja tego rodzaju działań nie została zawarta.

Na potrzeby kontroli przyjęto zatem, że działania hybrydowe (w czasie pokoju) to konwergencja różnych typów działań poniżej progu wojny, zagrażających lub mogących zagrazać bezpieczeństwu państwa i jego obywateli, prowadzonych z wykorzystaniem narzędzi klasycznych (np. dezinformacja), jak również nowoczesnych (np. cyberataki), mających na celu wywoływanie i podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych. Spektrum środków wykorzystywanych w działaniach hybrydowych jest praktycznie nieograniczone i można zaliczyć do nich m.in. przestrzeń⁴ polityczną, dyplomatyczną, dezinformacyjno-propagandową, gospodarczą, kulturalną, terrorystyczną oraz humanitarną. Zagrożenia hybrydowe są różnorodne i ciągle się zmieniają, wykorzystując synergię tworzoną przez wiele podmiotów i działań. Działania hybrydowe mogą prowadzić zarówno agenci służb specjalnych obcego państwa i osoby z nimi współpracujące, jak również na przykład (świadomie bądź nie) organizacje, stowarzyszenia, instytucje, partie polityczne, firmy, korporacje i celebryci/osoby ogólnie znane. Należy przy tym podkreślić, że trudność w wykryciu i zdefiniowaniu, czy dane zdarzenie wystąpiło w obszarze działań hybrydowych, spowodowana jest często charakterem tych działań, tzn. działania hybrydowe mają zwykle charakter „pełzający”. Sprzyja to trudnościom w ich początkowym rozpoznaniu i zdefiniowaniu.

Z uwagi na tak zdefiniowane kluczowe zagadnienie z punktu widzenia celu kontroli, jej zakres przedmiotowy koncentrował się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z ochroną ludności w ramach zarządzania kryzysowego i – w wąskim zakresie – obrony cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zagrożeń hybrydowych. O ile zagadnienia dotyczące tego rodzaju zagrożenia nie były dotychczas przedmiotem odrębnej kontroli NIK, to problematyka zarządzania kryzysowego była już kilkakrotnie badana. Ostatnia systemowa kontrola zakończona została w lutym 2018 r.⁵, a jej wyniki – w związku ze stwierdzonymi licznymi nieprawidłowościami – skutkowały sformułowaniem szeregu wniosków i rekomendacji. Ustalenia niniejszej kontroli pozwoliły na zweryfikowanie stopnia realizacji części z nich.

W toku kontroli, podobnie jak w latach poprzednich, na terenie czterech województw, tj. opolskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego, przeprowadzone zostały epizody praktyczne metodą treningu decyzyjnego. Ich celem było przede wszystkim sprawdzenie zdolności reagowania organów zarządzania kryzysowego bezpośrednio po uzyskaniu informacji o zaistnieniu sytuacji kryzysowej wywołanej zdarzeniem celowym (zagrożenie hybrydowe).

⁴ W rozumieniu środków i działań.

⁵ Kontrola P/17/039 „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”.

2. OCENA OGÓLNA

Brak przygotowania państwa do realizacji zadań w związku z wystąpieniem zagrożeń hybrydowych

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli organy państwa nie są przygotowane do tego, aby w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze hybrydowym zapewnić sprawną realizację zadań w ramach systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Wciąż nie zostały bowiem w ramach tych systemów wypracowane kompleksowe mechanizmy budowania odporności państwa na skutki zagrożeń hybrydowych. Jest to tym istotniejsze, że na zagrożenia wynikające z prowadzonych za pomocą różnych środków i metod działań hybrydowych narażona jest ludność na terenie całej Polski. Przeciagają się, trwające już od kilkunastu lat, prace nad projektem ustawy, która w zamierzeniu ma całościowo uregulować system ochrony ludności. W tej sytuacji zaniepokojenie NIK budzi odstąpienie od opracowywania – niezwykle istotnej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

Należy też podkreślić, że w kwietniu 2022 r. uchylone zostały jedyne przepisy rangi ustawowej określające sposób realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, tj. ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Nastąpiło to gdy trwał już największy od 30 lat kryzys bezpieczeństwa spowodowany zniszczeniem ładu międzynarodowego przez wybuch wojny w Ukrainie, co jeszcze pogłębiło obawy dotyczące funkcjonowania w Polsce spójnego systemu reakcji na zagrożenia.

NIK podkreślając wielokrotnie w poprzednich latach nieprzygotowanie struktur obrony cywilnej do skutecznej realizacji zadań dotyczących ochrony ludności, już w 2018 r. wniosowała o nadanie priorytetowego charakteru pracom legislacyjnym dotyczącym tych zagadnień. Niestety wniosek ten, podobnie jak szereg innych sformułowanych przez NIK w obszarze ochrony ludności, do dziś nie został zrealizowany.

Niewystarczający poziom wiedzy dotyczący występowania zagrożeń hybrydowych, wynikający głównie z braku działań edukacyjnych, szkoleń i ćwiczeń, znalazł swoje odzwierciedlenie w treści planów zarządzania kryzysowego na wszystkich kontrolowanych szczeblach władzy publicznej. Podobnie rzecz się miała w przypadku raportów cząstkowych służących do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, przy czym w niektórych z tych dokumentów tego rodzaju zagrożenie w ogóle nie zostały wskazane. Uwzględnienie w opracowywanej dokumentacji planistycznej możliwości realnego wystąpienia tego rodzaju zagrożeń powinno być elementem procesu budowania świadomości społecznej oraz instytucjonalnej (w tym władz na wszystkich szczeblach), także na bazie doświadczeń międzynarodowych, dotyczącej rozumienia otaczającej rzeczywistości w złożonym kontekście uwarunkowań społecznych, politycznych oraz ekonomicznych.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność prawnego uporządkowania i praktycznego zintensyfikowania działań jednostek szczebla centralnego, w tym podmiotów bezpieczeństwa narodowego, w proces zapobiegania i zwalczania zagrożeń hybrydowych. Najwyższa Izba Kontroli podziela przy tym wyrażony w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego pogląd podkreślający istotną rolę przygotowania całej administracji publicznej, służb, inspekcji i straży oraz sił zbrojnych do reagowania na zagrożenia hybrydowe. Dlatego tak ważne jest precyzyjne określenie odpowiednich kompetencji oraz zapewnienie sił i środków w przypadku niespodziewanej eskalacji kryzysu. W tym kontekście zaniepokojenie NIK budzi marginalizowanie roli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, tj. jednostki, której ustawa o zarządzaniu kryzysowym przypisuje szczególną rolę i zadania w ramach tego obszaru.

Jednocześnie jako dalece niezadawalające należy uznać zaangażowanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który zagrożeń hybrydo-

wych nie uwzględnił zarówno w resortowym planie zarządzania kryzysowego, jak i stosownym raporcie cząstkowym. Minister tłumaczył ten fakt planowanymi zmianami legislacyjnymi, które miały znieść wymogi dotyczące sporządzania takich dokumentów. Tym samym Minister przy realizacji niektórych zadań nie kierował się aktualnymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, lecz przepisami prawdopodobnymi i przyszłymi, które w czasie, gdy powstał obowiązek aktualizacji planu (luty 2022 r.), znajdowały się dopiero na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych i do maja 2023 r. nie były one uchwalone.

W ocenie NIK, w stosunku do ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich, zdolność reagowania organów zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych uległa poprawie. Było to głównie efektem doświadczeń nabytych w trakcie działań podjętych w związku z wystąpieniem pandemii koronawirusa i masowym napływem do Polski obywateli Ukrainy. **Podkreślić jednak należy, że uzyskana dotychczas wiedza i doświadczenie osób odpowiadających za kluczowe decyzje mogą okazać się niewystarczające w obliczu wieloaspektowych, niejednoznacznych i niezwykle intensywnych zagrożeń hybrydowych. Jest to tym bardziej istotne, iż w najbliższych latach należy liczyć się z intensyfikacją występowania takich działań, na które reagowanie wymaga funkcjonowania spójnego systemu ochrony ludności obejmującego także proces stałego szkolenia.**

Po raz kolejny Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że brak jednolitego systemu łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie całego kraju może mieć negatywny wpływ na przepływ informacji w przypadku wystąpienia realnej sytuacji kryzysowej, a tym samym skuteczność prowadzonych działań.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli od lat obserwuje zróżnicowane, uzależnione od szczebla zarządzania kryzysowego, przygotowanie struktur odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących ochrony ludności. Obejmuje ono całokształt zagadnień – determinowany także przepisami ustawowymi – obejmujący przede wszystkim regulacje wewnętrzne określające podział zadań przez właściwe komórki organizacyjne, zatrudnienie i kompetencje pracowników, sposób organizacji i funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego, a także zapewnienie całodobowego dyżuru na potrzeby przepływu informacji (centra zarządzania kryzysowego).

Proces legislacyjny
aktu prawnego
trwa już kilkanaście lat

Kluczowym elementem systemu ochrony ludności powinien być akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałaby zagadnienia odnoszące się do tej problematyki. Wyniki kolejnych kontroli NIK wykazują jednak, że proces legislacyjny towarzyszący powstaniu tego rodzaju aktu prawnego trwa już kilkanaście lat, a prace nad żadnym z opracowanych w tym okresie projektów ustaw nie zostały zakończone.

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych procedowany był projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej⁶, którego inicjatorem i podmiotem wiodącym był Minister SWiA. W projekcie tym nie uwzględniono jednak definicji oraz zadań w obszarze zagrożeń hybrydowych (frazą ta nie pojawiała się w ogóle w dokumencie), pomimo że nie było żadnych przeciwwskazań, aby Minister SWiA w toku prowadzonych prac legislacyjnych wprowadził je do projektu, próbując prawnie uporządkować ten obszar. Jest to tym bardziej istotne, że zgodnie ze SBN działania na rzecz budowy odporności państwa na zagrożenia, w tym hybrydowe, do czasu przyjęcia ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym powinny być uwzględniane przez m.in. ministrów kierujących działami administracji rządowej we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej. [str. 20–21]

Przygotowanie
do realizacji zadań
uzależnione było
od szczebla zarządzania
kryzysowego

Najwyższa Izba Kontroli od lat zauważa zróżnicowane, uzależnione od szczebla zarządzania kryzysowego, przygotowanie do wykonywania zadań w analizowanym obszarze – najlepiej zostało ono przez NIK ocenione w RCB, urzędach wojewódzkich, a także urzędach miast na prawach powiatu. Należy jednak podkreślić, że najważniejszym utrudnieniem w prawidłowej realizacji zadań RCB było niedofinansowanie oraz duża liczba odejść doświadczonych pracowników, spowodowana m.in. planami istotnej zmiany zasad jego funkcjonowania i wysokością wynagrodzeń. Wpłynęło to przede wszystkim na zmniejszenie aktywności RCB w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb systemu zarządzania kryzysowego.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała krytyczne oceny w stosunku do Ministra SWiA odpowiedzialnego – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷ – za sprawy zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Dotyczyły one przede wszystkim braku aktywności resortowego zespołu zarządzania

⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754>

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

kryzysowego, który w okresie objętym kontrolą nie odbył ani jednego protokołowanego posiedzenia, co skutkowało brakiem realizacji zadań ustawowych.

W przypadku jednostek szczebla powiatowego i gminnego nie zostały stwierdzone nieprawidłowości, których charakter wskazywałby jednoznacznie na zagrożenia w wykonywaniu zadań ochrony ludności. Niemniej jednak stan przygotowania tych jednostek, choć wynikający z ich specyfiki (mało pracowników, duża liczba realizowanych zadań), może budzić wątpliwości co do możliwości zapewnienia sprawnej realizacji zadań w przypadku zaistnienia faktycznej sytuacji kryzysowej. Stwierdzone nieprawidłowości, także dotyczące jakości opracowywanej dokumentacji planistycznej, ponownie uzasadniają określenie wymogów dotyczących przygotowania merytorycznego osób realizujących zadania z zakresu ochrony ludności.

[str. 21–26]

Infografika nr 2

Zadania ministerialnych (resortowych) zespołów zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zespoły zarządzania kryzysowego co do zasady wywiązywały się z zadań, w szczególności oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Przedmiotem posiedzenia żadnego z kontrolowanych zespołów zarządzania kryzysowego na szczeblu terenowym nie była jednak problematyka dotycząca zagrożeń hybrydowych, także w tych jednostkach, w których zagrożenie to zostało zidentyfikowane w dokumentacji planistycznej.

Należy podkreślić, iż Prezes Rady Ministrów w ramach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego powołał Zespół Roboczy ds. wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji w tym obszarze. Niektóre wnioski i rekomendacje wypracowane na posiedzeniach zespołu

były następnie – w zależności od potrzeby – poruszane na posiedzeniach RZZK. Posiedzenia zespołu koncentrowały się na potencjalnych przejawach działań hybrydowych w obszarach kluczowych dla bezpieczeństwa państwa, wyodrębnionych według metodologii analizy PMESII⁸. [str. 26–31]

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny, które pozwoliły na zweryfikowanie działania systemu przepływu informacji

Ustawa o zk przewiduje różne sposoby działania centrów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach terenowych, w niektórych przypadkach decyzję w tym zakresie pozostawiając właściwym organom. Ustalenia kontroli wykazały, że przyjęte zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego, w szczególności możliwości techniczne i kadrowe, gwarantowały realizację ich podstawowego zadania, czyli zapewnienie sprawnego przepływu informacji.

Potwierdziły to przeprowadzone w toku kontroli oględziny, które pozwoliły na praktyczne zweryfikowanie działania systemu przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego (oględziny miały miejsce w godzinach popołudniowych i wieczornych, a w ich trakcie dokonywano próbnych połączeń telefonicznych z centrami zarządzania kryzysowego jednostek niższego szczebla oraz członkami zespołów zarządzania kryzysowego). Wyniki oględzin nie wykazały po stronie centrów zarządzania kryzysowego nieprawidłowości, które mogłyby skutkować ryzykiem niewłaściwej realizacji zadania ustawowego. [str. 31–34]

Wciąż nie został stworzony jednolity system łączności radiowej

Minister SWiA nie zrealizował, pomimo podjętych działań, wniosku Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju (uwaga taka była formułowana przez NIK w ostatnich latach już wielokrotnie). Brak takiego systemu może negatywnie skutkować krytycznymi zakłóceniami przede wszystkim na poziomie wymiany informacji, koordynacji i sprawności działań prowadzonych w zaistniałych w przyszłości sytuacjach kryzysowych. [str. 34–37]

Brak jest ustawowych regulacji dotyczących realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej

O ile wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w latach poprzednich wykazywały, że funkcjonujący w Polsce model systemu obrony cywilnej nie był dostosowany do potrzeb, organizacji państwa i stanu infrastruktury, w tym wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, to należy uznać, że od kwietnia 2022 r. system ten nie funkcjonuje w ogóle. Z dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny (tj. 23 kwietnia 2022 r.) uchylona została bowiem ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP⁹, czyli jedyny akt prawny rangi ustawowej regulujący dotychczas zagadnienia związane z obroną cywilną.

Z dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny przestało także obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju,

⁸ PMESII – (*Political, military, economic, social, infrastructure, information*) analiza (segmentacja) środowiska bezpieczeństwa stosowana przez NATO w przygotowywaniu strategii stabilizacyjnej i wybrana jako podstawa do budowy modułu stabilizacyjnego. Dzieli otoczenie na obszar: polityczny, militarny, ekonomiczny, społeczny, infrastruktury, informacyjny.

⁹ Zgodnie z art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP obrona cywilna miała na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej¹⁰. Konsekwencją uchylecia przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP była także likwidacja funkcjonujących struktur i organów obrony cywilnej na wszystkich jej szczeblach, w tym podstawowych jednostek organizacyjnych przeznaczonych do wykonywania zadań OC, tj. formacji obrony cywilnej.

W sformułowanym we wrześniu 2018 r. wniosku Najwyższa Izba Kontroli postulowała objęcie przez Prezesa Rady Ministrów szczególnym nadzorem – trwających już wtedy ponad 10 lat – prac nad projektem ustawy, która w sposób systemowy uregulowałaby kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej. W trakcie kontroli NIK procedowany był wprawdzie projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, regulujący także zasady wykonywania zadań obrony cywilnej, niemniej trwające konsultacje i uzgodnienia, wynikające m.in. ze zgłoszonych uwag, powodują, że okres, w którym w polskim systemie prawnym brakuje regulacji dotyczących wykonywania zadań wynikających z prawa międzynarodowego, wciąż niepokojąco się wydłuża.

Próbą wypełnienia tej tzw. „luki prawnej” było pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA¹¹ z 2 czerwca 2022 r., skierowane do wojewodów, dotyczące sposobu realizacji zadań obrony cywilnej określonych w Protokołach dodatkowych¹². Stanowiska zawarte w tym piśmie nie można jednak uznać za wyczerpującego i kompleksowo odnoszącego się do problemu, przede wszystkim z powodu nieokreślenia sposobu realizacji zadań mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych.
[str. 37–39]

Jednym z najistotniejszych problemów, wciąż znacznie utrudniających sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego, także w odniesieniu do zagrożeń hybrydowych, jest niewystarczające zaangażowanie w realizację ustawowego zadania dotyczącego zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów. Obowiązek ten nałożono na organy zarządzania kryzysowego na praktycznie wszystkich objętych kontrolą szczeblach (RCB¹³, wojewoda, starosta, wójt), jako narzędzie umożliwiające m.in. zapoznanie pracowników urzędu z tą problematyką i obowiązującymi procedurami.

W kontekście działań hybrydowych i wynikających z tego zagrożeń prowadzenie szkoleń i ćwiczeń jako element edukacji i procesu budowania świadomości, zwłaszcza wśród pracowników odpowiedzialnych za ten obszar,

Organy zarządzania kryzysowego organizowały mało ćwiczeń i szkoleń z tego obszaru

¹⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

¹¹ Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje sprawy obrony cywilnej.

¹² Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, ze zm.).

¹³ W przypadku RCB ustawa o zk nie nakłada obowiązków w zakresie treningów.

wykorzystywane było w stopniu znikomym. **W ocenie NIK kluczową rolę w realizacji tego zadania – mając na uwadze doświadczenie, potencjał, a także wiedzę wynikającą również ze współpracy międzynarodowej – powinno pełnić Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.** [str. 39–41]

Jednostki
w zróżnicowany
sposób wykazywały
zagrożenia hybrydowe
w dokumentacji
planistycznej

Ustalenia kontroli nie pozwoliły na jednoznaczne wskazanie przyczyn stwierdzonego w trakcie kontroli zróżnicowanego podejścia do uwzględnienia zagrożeń hybrydowych w dokumentacji planistycznej (plany zarządzania kryzysowego, raporty częściowe). Z pewnością miało na to wpływ wiele czynników, przede wszystkim brak wystarczającej wiedzy o specyfice i charakterze tego rodzaju zagrożenia, wynikający także ze znikomej aktywności w zakresie szkoleń i ćwiczeń, ale również – co wykazują wyniki kolejnych kontroli NIK – bagatelizowanie roli dokumentacji planistycznej w systemie zarządzania kryzysowego. Należy podzielić opinię Dyrektora RCB¹⁴, że odpowiednie działania planistyczne są podstawą do racjonalnego gospodarowania siłami i środkami będącymi w dyspozycji właściwych podmiotów oraz możliwością pozyskania środków finansowych i efektywnego gospodarowania nimi. Wyniki kontroli przeprowadzonych na wszystkich szczeblach zarządzania kryzysowego pozwalają na wskazanie trzech głównych sposobów podejścia właściwych organów do tej kwestii (oprócz KPZK):

- nieuwzględnienie w ogóle tego zagrożenia w planie zarządzania kryzysowego;
- uwzględnienie jako odrębnego zagrożenia, posilując się – przy jego charakterystyce – zapisami KPZK;
- nieuwzględnienie jako odrębnego zagrożenia, przy jednoczesnym wskazaniu go jako elementu występującego przy okazji innych zidentyfikowanych zagrożeń (np. terrorystycznych).

Najwyższa Izba Kontroli nie uznawała za nieprawidłowość nieuwzględnienia w dokumentacji planistycznej zagrożeń hybrydowych, traktując niniejszą kontrolę – co podkreślono w ocenie ogólnej – jako elementu niezbędnego aktualnie procesu budowania świadomości społecznej oraz instytucjonalnej. Choć z pewnością zaniepokojenie budziło część składowych w trakcie kontroli wyjaśnień świadczących o istotnych słabościach systemowych, zwłaszcza przez przedstawicieli MSWiA, pomimo ponad 15-letniego okresu obowiązywania ustawy o zk. Chodziło przede wszystkim o wskazywanie braku ustawowej definicji „zagrożenia hybrydowego” jako uzasadnienia niewykazywania go w planach zarządzania kryzysowego. Argumentacja taka jest o tyle niezrozumiała, że w ustawie o zk nie zostały zawarte definicje jakichkolwiek zagrożeń (np. pożaru lub powodzi), a mimo to objęte kontrolą jednostki wyszczególniały je w dokumentacji planistycznej. Należy jednoznacznie podkreślić, iż podstawą uwzględnienia danego rodzaju zagrożenia, m.in. w planach zarządzania kryzysowego, powinna być rzetelnie przeprowadzona analiza ryzyka, tym bardziej, że definicja działań hybrydowych została zamieszczona w ogólnodostępnym KPZK.

Wskazówki dotyczące procesu identyfikacji zagrożeń zawarte zostały w opracowanej przez RCB i ogólnodostępnej procedurze opracowania

¹⁴ Sygn. KC.022.2.2022; KW.2883.2022.

raportu cząstkowego, zalecanego do stosowania przez MSWiA także przy sporządzaniu planów zarządzania kryzysowego. Wskazano w nich, że należy identyfikować także te zagrożenia, które jeszcze nie miały miejsca w kraju, a których wystąpienie jest przewidywalne, biorąc pod uwagę obserwowane procesy takie jak zmiany demograficzne (np. starzenie się społeczeństwa), zmiany klimatyczne, postępujący rozwój technologiczny (np. stopniowa rezygnacja z posługiwania się pieniądzem materialnym na rzecz wirtualnego), trwające konflikty międzynarodowe oraz ekstremizm. [str. 41–52]

Niezależnie od analizy planów zarządzania kryzysowego i raportów cząstkowych pod kątem sposobu uwzględnienia zagrożeń hybrydowych, badaniem objęto także proces ich opracowywania i wdrażania. Pomimo zaobserwowanej poprawy jakości i kompletności tych najważniejszych dokumentów planistycznych, wyniki kontroli NIK wciąż wykazują nieprawidłowości (szczególnie na szczeblu powiatowym i gminnym) mogące świadczyć o bagatelizowaniu tego zadania ustawowego.

Poprawie uległa
jakość dokumentów
planistycznych

Szczególnie niepokojące jest jednak dopuszczanie do występowania błędów, które mogą mieć wpływ na funkcjonalność tych planów, czyli przede wszystkim możliwość ich zastosowania w realnej sytuacji kryzysowej. Przykładowo, w planie dla województwa lubelskiego, zatwierdzonym przez Ministra SWiA 7 sierpnia 2020 r., przeprowadzono analizę zagrożeń związanych z ochroną obiektów państw obcych, których przedstawicielstwa zlokalizowane były poza województwem lubelskim. Pominęto natomiast przedstawicielstwa Ukrainy, Austrii, Brazylii, Mołdawii, Słowenii i Peru, które (jak wskazywano w uwagach do WPZK) znajdowały się na terenie tego województwa. W skrajnym przypadku stwierdzonym w toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Nysie, plan nie został sporządzony rzetelnie, gdyż w jego treści zawarto odniesienia wskazujące, że dotyczył on innego powiatu, tzn. brzeskiego, a nie nyskiego.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w MSWiA wykazały ponadto, że Minister SWiA zatwierdzał WPZK, pomimo merytorycznych uwag zgłaszanych przez Dyrektora RCB mogących mieć wpływ na ich funkcjonalność, przy jednoczesnym braku monitorowania działań podejmowanych przez wojewodów w celu poprawienia WPZK zgodnie z wnoszonymi uwagami. [str. 52–59]

Ustalenia niniejszej kontroli po raz kolejny potwierdziły ograniczony stopień wykorzystania przez organy zarządzania kryzysowego narzędzia jakim są wytyczne i zalecenia do planów zarządzania kryzysowego, służące przede wszystkim ujednoliceniu zasad sporządzania planów (opracowuje je organ wyższego szczebla i przekazuje je do stosowania organom niższego szczebla, dla których mają one charakter wiążący). Powyższa uwaga dotyczy przede wszystkim wytycznych Ministra SWiA z kwietnia 2017 r., które od ich wydania nie były aktualizowane, pomimo że należy to robić co najmniej raz na dwa lata. Jednak konieczność aktualizacji tych wytycznych była uzasadniona nie tylko spełnieniem wymogów formalnych, lecz przede wszystkim wystąpieniem od czasu ich wydania szeregu obiektywnych przesłanek uzasadniających dokonanie tej czynności. Wynikały one przede

Organy zarządzania
kryzysowego nie
wykorzystują możliwości
jakie dają wytyczne/
zalecenia do planów

wszystkim z formułowanych na etapie zatwierdzania WPZK uwag i zastrzeżeń, których powtarzalność uzasadniała doprecyzowanie tych zagadnień w wytycznych, a także konieczności zmiany nieaktualnego, z uwagi na stan prawny, zapisu dotyczącego wskazania Szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych jako organów, z którymi należało uzgadniać WPZK.

Z uwagi na niewystarczający poziom wiedzy o zagrożeniach hybrydowych wśród osób odpowiedzialnych za przygotowywanie dokumentów planistycznych na szczeblu wojewódzkim, nie było też żadnych przeciwwskazań, aby Minister SWiA wykorzystał wytyczne jako narzędzie przydatne w procesie identyfikacji i charakterystyki tego rodzaju zagrożeń. Jest to tym bardziej istotne, że zalecenia wojewodów do planów powiatowych i miejskich powstawały najczęściej poprzez przekopiowanie treści wytycznych Ministra, oczywiście po naniesieniu stosownych zmian w nazewnictwie. [str. 60–62]

Objęte kontrolą jednostki
w ograniczonym stopniu
realizowały założenia
SBN

Obszary prac na rzecz skutecznej ochrony ludności i obrony cywilnej wskazane zostały w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego¹⁵, czyli dokumencie wyznaczającym ogólne kierunki rozwoju i aktywności państwa, celem utrzymania i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa narodowego, a także zdolności do reagowania na zaistniałe zagrożenia wewnętrzne i międzynarodowe. Dotyczyło to m.in. działań mających na celu budowę odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym (choć definicja tego rodzaju zagrożeń nie została w SBN zamieszczona), oraz zapewniających powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności.

Mechanizmy realizacji Strategii miały zostać określone w ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, a do czasu jej przyjęcia wdrażane w ramach obowiązujących przepisów prawa. Projekt takiej ustawy nie został jednak opracowany, pomimo że miało to nastąpić do 31 grudnia 2020 r. – powołany w tym celu 1 czerwca 2020 r. Międzyresortowy Zespół¹⁶ odbył jedno posiedzenie organizacyjne i został zniesiony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 44 z dnia 26 kwietnia 2021 r.¹⁷ W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ani też z udziałem Ministra SWiA w ramach np. powołanych do tego zespołów, nie były prowadzone prace nad projektem tej ustawy.

Ograniczony był także zakres aktywności Ministra SWiA oraz wojewodów na rzecz bieżącego wdrażania założeń Strategii, pomimo że to m.in. ministrowie kierujący działami administracji rządowej i wojewodowie odpowiadali za realizację jej postanowień, w szczególności poprzez uwzględnianie interesów narodowych i wskazanych celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej. [str. 63–67]

¹⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. poz. 413).

¹⁶ Zarządzeniem Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

¹⁷ Niepublikowane.

Kontrola ponownie wykazała problemy dotyczące zrozumienia przez organy zarządzania kryzysowego kluczowych pojęć i definicji związanych z zarządzaniem kryzysowym, w szczególności przesłanek uznania sytuacji za „kryzysową”. Pomimo, że Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. wniosowała do Ministra SWiA o przeprowadzenie analizy i podjęcie działań (w tym legislacyjnych) m.in. w zakresie bardziej precyzyjnego określenia tego rodzaju przesłanek, dotychczas nie nastąpiły żadne zmiany w tym zakresie. Skutkiem powyższego ustalenia kontroli nie pozwoliły zarówno na jednoznaczne ustalenie liczby sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze hybrydowym, które miały miejsce na danym obszarze w okresie objętym kontrolą, a także na weryfikację wystąpienia ustawowych przesłanek w przypadku sytuacji kryzysowych wskazanych przez objęte kontrolą organy zarządzania kryzysowego.

Cały czas istnieją problemy z interpretacją definicji „sytuacji kryzysowej”

W kontekście powyższego na podkreślenie zasługuje przede wszystkim fakt, iż Minister SWiA nie posiadał wiedzy o kryteriach kwalifikowania przez RCB (czyli podmiotu odpowiedzialnego za jego obsługę w sprawach zarządzania kryzysowego) konkretnych zdarzeń jako sytuacji kryzysowych. Szczególnie niepokojące jest to zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń, w ramach których zarówno KPZK, jak i resortowy PZK wskazywały Ministra SWiA jako podmiot wiodący/współpracujący w ramach poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. [str. 67–70]

Dotychczas nie zostało opracowane i wdrożone jednolite w skali kraju narzędzie umożliwiające w szczególności ustalenie liczby sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze hybrydowym, na danym obszarze (kraj, województwo, powiat, miasto, gmina). W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora RCB zwrócono także uwagę, że nie został stworzony jednolity system wymiany informacji pomiędzy RCB a innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego, a bieżąca wymiana informacji odbywała się z wykorzystaniem w szczególności poczty elektronicznej, systemów teleinformatycznych i telekomunikacyjnych, a także za pomocą systemów łączności niejawniej. [str. 70–75]

Nie wiadomo ile sytuacji kryzysowych wystąpiło w Polsce

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach przeprowadzono epizody praktyczne (ogłędziny), polegające na przeprowadzeniu aplikacyjnych symulacji sytuacji kryzysowych wywołanych nagłymi działaniami hybrydowymi prowadzonymi przez niezidentyfikowanego przeciwnika. Głównym celem epizodów było sprawdzenie zdolności reagowania organów bezpośrednio po informacji o sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez zespoły zarządzania kryzysowego.

We wszystkich jednostkach szczebla terenowego przeprowadzono epizody praktyczne

Zdjęcie nr 1

Posiedzenie Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Gdańsku zwołane w związku z epizodem praktycznym



Źródło: materiały Biura Prasowego Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

W każdym z województw zastosowano unikalne scenariusze sytuacji kryzysowej, uwzględniające wystąpienie różnych zdarzeń wywołanych działaniami hybrydowymi (działania celowe, poniżej progu wojny), o zmiennej intensywności. Dotyczyły one zagrożeń zdefiniowanych w WPZK jako istotne dla danego terenu (dotyczyły pożarów, powodzi czy awarii zakładów przemysłowych spowodowanych wybuchem).

Wyniki kontroli wykazały, że działania jednostek były, co do zasady, odpowiednie, a proces decyzyjny najsprawniej przebiegał na szczeblu wojewódzkim. Należy zaznaczyć, że w porównaniu z 2017 r., kiedy NIK prowadziła porównywalne badanie w ramach kontroli P/17/039, nastąpiła poprawa w zakresie działań właściwych organów (województw, starostów, burmistrzów). Uchybienia stwierdzone podczas epizodów nie miały decydującego wpływu na ogólną ocenę przebiegu działań, jednak w kilku przypadkach mogły doprowadzić do zagrożenia zdrowia i życia ludzi. Szczególnie niepokojący był brak pełnej dokumentacji sytuacyjnej (np. w formie map) w jednostkach narażonych na zagrożenie powodziowe w trakcie epizodu przeprowadzonego w województwie opolskim, pozwalającej na podejmowanie szybkich i adekwatnych do powstałego zagrożenia decyzji, m.in. o ewakuacji zagrożonej ludności. Nie były także znane potencjalne konsekwencje takiego zdarzenia, co znacząco utrudniało podejmowanie pilnych decyzji. W praktyce brak takich informacji miałby wpływ na niepodjęcie natychmiastowej ewakuacji ludności z zagrożonych terenów, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do strat w ludziach na poziomie nawet 50%.

Wątpliwości budziła także jednoosobowa obsada w godzinach wieczornych i nocnych niektórych centrów zarządzania kryzysowego, co w przypadku wystąpienia poważnych sytuacji znacząco utrudniłoby w pełni skuteczne i niezwłoczne podjęcie koniecznych działań. [str. 75–77]

4. WNIOSKI

Przeprowadzona kontrola, pomimo stwierdzonej poprawy funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w odniesieniu do lat poprzednich, wykazała konieczność wdrożenia – zgodnych z założeniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej – rozwiązań systemowych mających na celu budowę odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewniających w szczególności powszechny charakter ochrony ludności i – przede wszystkim – obrony cywilnej.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, mając na uwadze także fakt niezrealizowania wniosków i rekomendacji NIK sformułowanych w latach poprzednich, najważniejsze działania powinny dotyczyć:

- objęcia przez Prezesa Rady Ministrów szczególnym nadzorem procesu legislacyjnego projektu ustawy, który w sposób kompleksowy powinna uregulować kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej, zawierającej także zadania w obszarze rzetelnie zdefiniowanych zagrożeń hybrydowych;
- przeprowadzenia analizy związanej z organizacją systemu zarządzania kryzysowego w zakresie wskazanym w części wnioskowej informacji o wynikach kontroli P/17/039, w tym m.in. w zakresie ustalenia przesłanek uznania sytuacji za kryzysową, zasad okresowej aktualizacji planów zarządzania kryzysowego w zależności od rodzaju i charakteru wprowadzonych zmian oraz pojawiających się zagrożeń, a także wymogów dotyczących przygotowania merytorycznego dla osób realizujących zadania z zakresu ochrony ludności dla administracji rządowej i samorządowej, z jednoczesnym obowiązkiem okresowego ich certyfikowania;
- wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju;
- zainicjowania – mając na uwadze obecną sytuację geopolityczną – ciągłego procesu podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej oraz instytucjonalnej na temat nowych rodzajów zagrożeń, w tym działań hybrydowych.

Prezes Rady Ministrów

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

6.1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym

Stan przygotowania do realizacji zadań był uzależniony od szczebla zarządzania kryzysowego

Najwyższa Izba Kontroli od lat obserwuje zróżnicowane, uzależnione od szczebla zarządzania kryzysowego, przygotowanie struktur odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących ochrony ludności. Obejmuje ono całokształt zagadnień – determinowanych także przepisami ustawowymi – odnoszących się przede wszystkim do regulacji wewnętrznych określających podział zadań przez właściwe komórki organizacyjne, zatrudnienie i kompetencje pracowników, sposób organizacji i funkcjonowanie zespołów zarządzania kryzysowego, a także zapewnienie całodobowego dyżuru na potrzeby przepływu informacji (centra zarządzania kryzysowego).

Prace nad aktem prawnym, który ma uregulować kwestie systemowe w zakresie ochrony ludności, trwają kilkanaście lat

Kluczowym elementem systemu ochrony ludności powinna być ustawa, która w sposób kompleksowy regulowałaby zagadnienia odnoszące się do tej problematyki. Wyniki kolejnych kontroli NIK wykazują jednak, że proces legislacyjny tego aktu prawnego trwa już kilkanaście lat, a prace nad żadnym z opracowanych w tym okresie projektów ustaw nie zostały zakończone.

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych procedowany był projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, którego inicjatorem i podmiotem wiodącym był Minister SWiA. W projekcie tym nie uwzględniono jednak zarówno definicji, jak i zadań w obszarze zagrożeń hybrydowych (frazja ta nie pojawiała się ani razu w dokumencie), pomimo iż nie było żadnych przeciwwskazań, aby Minister SWiA w toku prowadzonych prac legislacyjnych wprowadził je do projektu, próbując prawnie uporządkować ten obszar. Jest to tym bardziej istotne, że zgodnie ze SBN działania na rzecz budowy odporności państwa na zagrożenia, w tym hybrydowe, do czasu przyjęcia ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym powinny być uwzględniane przez m.in. przez ministrów kierujących działami administracji rządowej we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej. Należy też podkreślić, że na zasadność zamieszczenia tych zagadnień w projekcie ustawy zwracał uwagę Dyrektor RCB w uwagach przekazanych KPRM.

W okresie objętym kontrolą w MSWiA prowadzone były prace nad dwoma projektami aktów prawnych dotyczącymi ochrony ludności, tj. ustawą o ochronie ludności i o obronie cywilnej oraz ustawą o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Procedura legislacyjna pierwszego z tych projektów rozpoczęła się w 2017 r., ale na wniosek MSWiA 8 grudnia 2020 r. projekt ten został wykreślony z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów¹⁸.

Prace legislacyjne nad drugim z ww. projektów ustawy rozpoczęły się w lutym 2022 r. Ich inicjatorem oraz departamentem wiodącym przy tworzeniu był Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (dalej: DOLiZK). Projekt ten wpisano do wykazu prac legislacyjnych rządu (RCL) pod nr UD 432 w dniu 9 września 2022 r.¹⁹ Zakładał on m.in. zniesie-

¹⁸ Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wpisano 25 stycznia 2018 r. do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, a 17 lipca 2019 r. skierowano go pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów.

¹⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie obowiązku sporządzania planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach. W nowym projekcie ustawy nie uwzględniono zarówno definicji, jak i zadań w obszarze zagrożeń hybrydowych, a fraza ta nie pojawia się ani razu w całym dokumencie.

Dyrektor RCB nie otrzymał bezpośrednio z MSWiA projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej do uzgodnień. Zapoznał się z nim po opublikowaniu 5 września 2022 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji. W RCB przygotowano jednak krytyczne uwagi do projektowanej ustawy, które przekazano 8 września 2022 r. Dyrektorowi Departamentu Prawnego KPRM i 9 września 2022 r. Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej. Uwagi dotyczyły w szczególności:

- niezgodności projektowanych zmian ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP 2020 m.in. w zakresie ujednoczenia systemu zarządzania kryzysowego z reagowaniem kryzysowym NATO;
- zmian w planowaniu cywilnym – likwidacji dokumentów planistycznych, w tym planów zarządzania kryzysowego i Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego;
- niezdefiniowania pojęcia zagrożeń hybrydowych i odporności państwa, a także zadań dla najważniejszych podmiotów systemu bezpieczeństwa państwa (administracji publicznej, służb, inspekcji, straży oraz sił zbrojnych) nakazujących prowadzenie działań przygotowujących i reagowania na zagrożenia hybrydowe.

Realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w MSWiA należała do DOLiZK. W jego skład wchodziły m.in. komórki organizacyjne zajmujące się bezpośrednio problematyką zarządzania kryzysowego, tj. Wydział Zarządzania Kryzysowego, Wydział Ochrony Ludności i Zespół do Spraw Współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Z dniem 20 marca 2020 r. przekształcono ww. Zespół w Zespół do spraw Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w wyniku wprowadzenia nowego regulaminu organizacyjnego DOLiZK z dniem 27 kwietnia 2021 r. Zespół ten został zlikwidowany. Pozostałe sprawy z obszaru zarządzania kryzysowego zostały przypisane do zadań Departamentu Porządku Publicznego oraz Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji. Ponadto w resortowym PZK – edycja 2020 wskazano, że komórką organizacyjną MSWiA odpowiedzialną za zarządzanie kryzysowe (jako podmiot wiodący we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego) w zakresie zapewnienia ciągłości działania urzędu obsługującego ministra i bezpieczeństwa obiektu był Departament Bezpieczeństwa.

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, polegające w szczególności na koordynacji działań obejmujących planowanie i raportowanie w zarządzaniu kryzysowym w okresie objętym kontrolą realizowało w DOLiZK łącznie dziewięciu pracowników (na 61 zatrudnionych). Na 6 września 2022 r. odpowiedzialnych za realizację zadań z tego obszaru było siedem osób, w tym dyrektor, pięć osób zatrudnionych w Wydziale Zarządzania Kryzysowego i jeden pracownik (naczelnik wydziału) zatrudniony w Wydziale Ochrony Ludności.

Sposób organizacji realizacji zadań w MSWiA

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor DOLiZK podkreślał, że stan zatrudnienia pozwalał na zapewnienie prawidłowego i rzetelnego wypełniania bieżących zadań, a w sytuacjach tego wymagających Wydział Zarządzania Kryzysowego był wspierany przez pozostałych pracowników departamentu, oddelegowanych do wykonania niektórych zadań. W ocenie NIK przyjęte rozwiązania w ww. Wydziale mogą okazać się niewystarczające do zapewnienia prawidłowego i rzetelnego wypełniania wszystkich zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w sytuacjach nawarstwienia zadań i wymagających intensyfikacji działań. Delegowanie innych pracowników do tych zadań w „sytuacjach tego wymagających” było jedynie rozwiązaniem doraźnym.

W RCB zidentyfikowano problemy z realizacją zadań, w tym problemy finansowe

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest państwową jednostką budżetową, finansowaną z części 42 – Sprawy wewnętrzne, podlegającą Prezesowi Rady Ministrów. RCB zapewniało obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełniło funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Organizację i tryb działania RCB określało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 r.²⁰ Zgodnie z ww. rozporządzeniem Dyrektor RCB ustalił regulamin organizacyjny²¹ RCB. Zadania RCB zostały powierzone czterem komórkom organizacyjnym.

Stan zatrudnienia w RCB od stycznia 2020 r. do września 2022 r. wahał się od 55,35 etatów (sierpień 2021 r.) do 63,88 etatów (maj–czerwiec 2022 r.), przy ustalonych 64 etatach w latach 2020–2021 oraz 65 etatach w roku 2022. Największe fluktuacje kadrowe w okresie styczeń 2020 r. wrzesień 2022 r. wystąpiły głównie w Centrum Operacyjno-Analitycznym (od 12 do 16 obsadzonych etatów) i Wydziale Oceny Ryzyka i Planowania (od 6,8 do 10,8 obsadzonych etatów). W RCB zidentyfikowano poważne problemy kadrowe utrudniające realizację zadań, które nasiliły się w latach 2021–2022. Były one spowodowane brakiem adekwatnych środków na wydatki osobowe, co skutkowało trudnościami w pozyskaniu wysokiej klasy specjalistów na rynku pracy, jak również odejściami pracowników do innych instytucji państwowych lub sektora prywatnego. Ponadto występowały inne problemy, w szczególności związane z wyposażeniem technicznym i zmianą siedziby (organizacją systemu ochrony fizycznej informacji niejawnych, a także specjalnej strefy ochronnej).

Dyrektor RCB zwracał się wielokrotnie do MSWiA z prośbą o wydzielenie dodatkowych środków z uwagi na ww. problemy, poinformował również Szefa KPRM o zagrożeniach w wykonywaniu zadań RCB. Do 16 listopada 2022 r. RCB nie otrzymało wnioskowanych środków na 2022 r., w tym na dodatkowe zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów.

²⁰ 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).

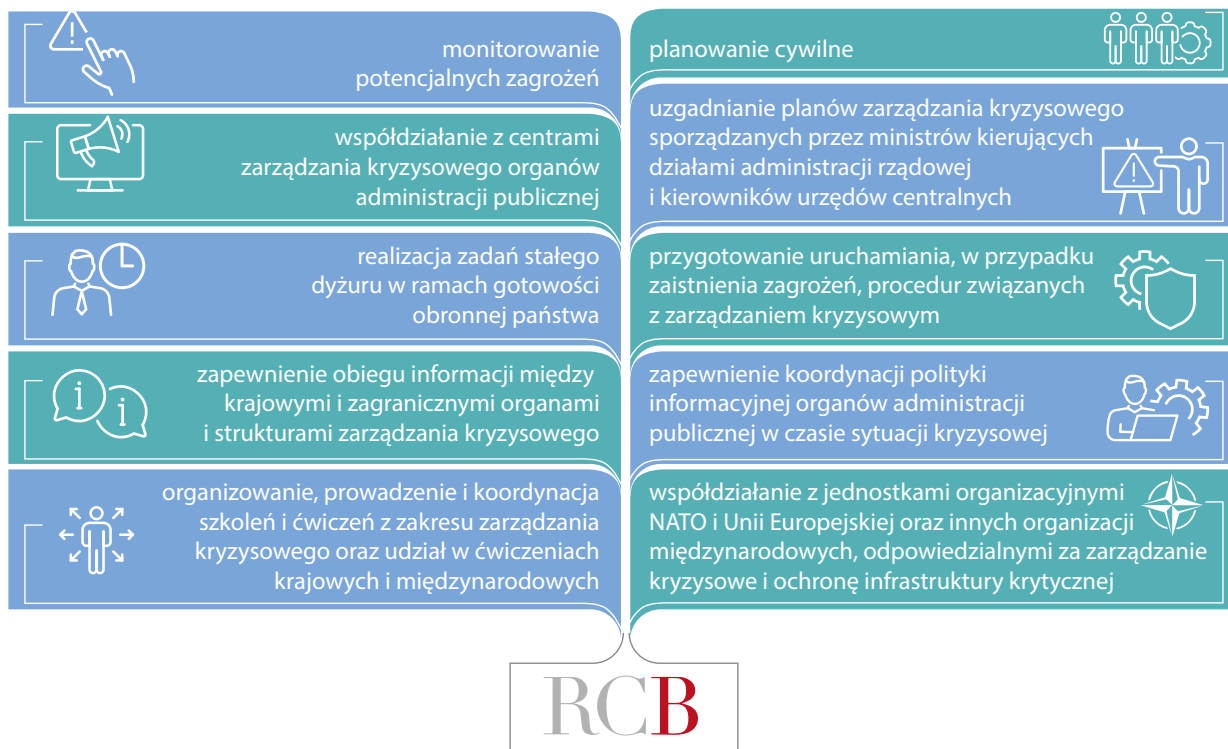
²¹ Decyzja nr 7/2016 z 29 kwietnia 2016 r. (zmieniona dwukrotnie decyzjami 32/2016 z dnia 13 października 2016 r. i 47/2018 z dnia 29 października 2018 r.) oraz decyzja 20/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

Centrum zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Ponadto do jego zadań należy m.in.:



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niedoszacowanie kosztów w grupie wydatków bieżących (materiałów i usług) spowodowało konieczność ograniczania nakładów finansowych oraz rezygnację z niektórych przedsięwzięć, w tym m.in.:

- modernizacji i rozwoju aplikacji do obsługi systemu powiadamiania alarmowego „ALERT RCB” (koszt około 1000 tys. zł);
- modernizacji sali wideokonferencyjnej dla obsługi RZZK, Zespołów Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego i Zespołu do spraw Incydentów Krytycznych oraz innych spotkań służbowych (koszt około 271 tys. zł);
- udziału w międzynarodowym seminarium poświęconym współpracy cywilno-wojskowej, organizowanym przez Dowództwo Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód w Szczecinie;
- udziału w warsztatach organizowanych przez Stały sekretariat Sieci Dyrektorów Generalnych Europejskich Centrów Kryzysowych, we współpracy z Estońskim Centrum Sytuacyjnym.

W urzędach wojewódzkich funkcjonowały komórki organizacyjne, o których mowa w art. 14 ust. 6 ustawy o zk, tj. Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBiZK), do zadań których należało m.in.:

Sposób realizacji zadań w urzędach wojewódzkich

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa;
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa;
- dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz RCB;
- współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego;
- zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac.

Wojewodowie określali wewnętrzną organizację wydziałów, np. w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w skład Wydziału wchodziły: Oddział Bezpieczeństwa Publicznego, Oddział Planowania Kryzysowego, Oddział – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Centrum Powiadomienia Ratunkowego oraz trzy samodzielne stanowiska pracy.

Stan zatrudnienia i doświadczenie pracowników wydziałów były generalnie adekwatne do nałożonych obowiązków. Choć wojewoda warmińsko-mazurski wskazał, że mimo zatrudnienia w Wydziale 186 pracowników²², w szczególności przy zagrożeniach długofalowych i złożonych (np. dwa lata zapobiegania epidemii koronawirusa) kadra, którą dysponował WBiZK była niewystarczająca. Warto też podkreślić, iż pracownicy urzędów podnosili swoje kompetencje, poprzez udział w szkoleniach, także takich, których zakres przedmiotowy obejmował w sposób pośredni problematykę zagrożeń hybrydowych, np. 155 pracowników Warmińsko-Mazurskiego UW zostało przeszkolonych m.in. przez Centrum Prewencji Terrorystycznej ABW, Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Akademickie Centrum Komunikacji Strategicznej w zakresie komunikacji strategicznej, której zadaniem było prognozowanie, planowanie i realizowanie spójnych działań komunikacyjnych, przy wykorzystaniu szerokiej gamy kanałów komunikacji i mediów, a także zdolności do ochrony przestrzeni informacyjnej (w tym do systemowego zwalczania dezinformacji). Oprócz pracowników z WBiZK, w zakresie komunikacji strategicznej przeszkoleni zostali także pracownicy z innych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym z Wydziału Organizacji i Kadr oraz Biura Wojewody.

Sposób realizacji zadań w urzędach miast na prawach powiatu

Analogiczne jak w urzędach wojewódzkich stan przygotowania do realizacji zadań oceniony został w urzędach miast na prawach powiatu (w strukturze Urzędu Miejskiego w Gdańsku zadania zostały przypisane Wydziałowi Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, natomiast w Szczecinie – Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności). W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Gdańsku zwrócono jednak uwagę na systemowy problem dotyczący realizacji na szczeblach administracji samorządowej działań z zakresu administracji rządowej przypisanych wojewodzie, bez dodatkowych uregulowań dotyczących kwestii

²² Z czego: 71 osób w Centrum Powiadomienia Ratunkowego, 63 – Dyspozytornia Medyczna, 6 – Wojewódzki Koordynator Ratownictwa Medycznego, 7 – magazyny Wojewody, 39 – pracownicy merytoryczni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

finansowych. Jako przykład wskazano konieczność zorganizowania przez wójtów, burmistrzów i prezydentów działań interwencyjnych (tj. planu dystrybucji jodku potasu) przypisanych wojewodzie na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe²³.

W przypadku urzędów obsługujących organy zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego realizacja zadań ustawowych została zorganizowana w następujący sposób:

- w regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Szczytnie żadnej komórce organizacyjnej – pomimo utworzenia Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych – nie przypisano części zadań wynikających ustawy o zk, m.in. w zakresie: kierowania monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, wydawania zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego i zatwierdzania takich planów. W Wydziale zatrudnione były dwie osoby, w tym naczelnik. Obaj pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, w tym jeden z nich w zakresie bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego;
- w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Nysie utworzony został Wydział Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej, do którego należało realizowanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i obronności, informacji niejawnych, ochrony i promocji zdrowia oraz opieki społecznej, a także odnoszących się do stowarzyszeń oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto Wydział był odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie ochrony i promocji zdrowia, spraw społecznych, współpracy z organizacjami kombatanckimi oraz zapewniał obsługę biurową Komisji Bezpieczeństwa i Porządku przy Starości;
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Otmuchowie realizację zadań dotyczących zarządzania kryzysowego powierzono Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego, Bezpieczeństwa Mieszkańców, Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, którego pracami kierował Sekretarz Gminy. Za wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego odpowiedzialny był jeden pracownik (zajmujący od 1 lipca 2021 r. stanowisko pomocy administracyjnej);
- w Urzędzie Miejskim w Wielbarku realizacja zadań w zakresie zarządzania kryzysowego należała do zadań Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, który podlegał Sekretarzowi Gminy. W strukturze Referatu funkcjonowało stanowisko do spraw obronnych, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, ochrony przeciwpożarowej i działalności gospodarczej. Pomimo utraty mocy w kwietniu 2022 r. ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, w zakresie czynności pracownika Referatu wciąż znajdowało się wykonywanie innych czynności wynikających z tej ustawy (nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli).

Zastrzeżenia do sposobu organizacji w starostwach powiatowych i urzędach gmin

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1941, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje uwagę sformułowaną już w latach poprzednich, iż powierzenie realizacji zadań z zakresu ochrony ludności jednemu pracownikowi, nierzadko na część etatu i jako zadanie dodatkowo, stwarza ryzyko wykonywania ich w sposób niewłaściwy.

Funkcjonowania zespołów zarządzania kryzysowego

Zespoły zarządzania kryzysowego co do zasady wywiązywały się z zadań, w szczególności oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne. Przedmiotem posiedzenia żadnego z zespołów zarządzania kryzysowego na szczeblu terenowym nie była jednak problematyka dotycząca zagrożeń hybrydowych, także w tych jednostkach, w których zagrożenie to zostało zidentyfikowane w dokumentacji planistycznej. Najistotniejsze zastrzeżenia sformułowane zostały w stosunku do resortowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego przez Ministra SWiA, który w okresie objętym kontrolą nie odbył ani jednego posiedzenia, co skutkowało niezrealizowaniem części z zadań wynikających z ustawy o zk.

Rządowy Zespół
Zarządzania
Kryzysowego

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zk RZZK to utworzony przy Radzie Ministrów organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

Koordynacja obsługi posiedzeń RZZK należała w RCB do zadań Wydziału Polityki Informacyjnej. Od 1 stycznia 2020 r. do 4 listopada 2022 r. odbyło się 265 posiedzeń RZZK, z tego 254 posiedzeń odbyło się w formie wideokonferencji, a w 11 przypadkach w formie stacjonarnej (w tym dziewięć w trybie niejawnym). Przedmiotem spotkań była przede wszystkim epidemia COVID-19 i wojna na Ukrainie²⁴.

Przed każdym posiedzeniem RZZK kierowane były do właściwych odbiorców zawiadomienia o posiedzeniu (zaproszenia). W zaproszeniach wskazywano termin, temat oraz miejsce posiedzenia (w przypadku posiedzeń stacjonarnych). Do zaproszeń, poza jednym przypadkiem, załączano plany posiedzeń, które zawierały syntetyczny opis tematów poruszanych na posiedzeniu wraz z referentami oraz wnioski i rekomendacje sformułowane na poprzednich posiedzeniach ze wskazaniem realizatorów.

Po każdym spotkaniu RZZK sporządzany był protokół z posiedzenia. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 18 lutego 2022 r. 132 protokołom została nadana klauzula tajności – zastrzeżone, co wynikało z zawarcia w nich informacji pochodzących z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych dot. wojny na Ukrainie i walki z COVID-19. Protokoły w okresie od 12 listopada 2020 r. do 18 lutego 2022 r. były wytwarzane w systemie teleinformatycznym do 102 dni od dnia spotkania, a następnie przekazywane do podpisu Przewodniczącemu Zespołu – Prezesowi Rady Ministrów. Jak wyjaśnił Dyrektor RCB protokoły z posiedzeń były przygotowywane w terminie, na który pozwalała sytuacja pandemiczna, gdyż musiały być

²⁴ Na posiedzeniach RZZK tematem przewodnim spotkania był koronawirus (231 razy), koronawirus i wojna na Ukrainie (4 razy), wojna na Ukrainie (12 razy), wojna na Ukrainie i prognoza rozwoju pandemii (2 razy), wojna na Ukrainie i prognoza rozwoju pandemii oraz bezpieczeństwo energetyczne Polski (16 razy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sporządzane na stanowisku komputerowym dopuszczonym do przetwarzania informacji niejawnych. Wskazał ponadto, że rekomendacje i wnioski z posiedzeń RZZK były na bieżąco wysyłane do instytucji, które zostały wskazane do ich wykonania, a także umieszczane w agendzie na kolejne spotkanie. W porozumieniu z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów protokoły do podpisu przekazywane były w pakietach. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 18 lutego 2022 r. wysłano sześć pakietów do podpisu Przewodniczącemu RZZK zawierających od siedmiu do 45 protokołów.

Infografika nr 4

Zadania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego



Źródło: opracowanie własne NIK.

Na posiedzeniach RZZK formułowano wnioski i rekomendacje, które były omawiane na następnych spotkaniach. Dyrektor RCB wskazał, że RCB jako sekretariat Zespołu nie posiadał narzędzi umożliwiających monitoring wniosków i rekomendacji RZZK. RCB nie opracowało żadnych projektów opinii i stanowisk, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor RCB, w przeważającej mierze spotkania dotyczyły epidemii, a podmiotem wiodącym w zarządzaniu kryzysowym w obszarze zdrowia publicznego było Ministerstwo Zdrowia. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z procedurą SPO-1 do KPZK („Organizacja posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego”) do zadań Dyrektora RCB należało m.in. przekazanie wykonawcom ustaleń przyjętych podczas posiedzenia RZZK oraz monitorowanie stanu ich realizacji.

Nie był monitorowany stan realizacji rekomendacji RZZK

Efekty prac zespołu roboczego RZZK

Prezes Rady Ministrów zarządzeniem z 5 września 2018 r. powołał zespół roboczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ds. wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji w tym obszarze. Zgodnie z § 3 ust. 4 zarządzenia do zadań zespołu należało operacyjne, merytoryczne i eksperckie wsparcie realizacji zadań RZZK w odniesieniu do sytuacji kryzysowych wywołanych zagrożeniami hybrydowymi.

Na Szefa zespołu wyznaczony został Dyrektor RCB, który winien określać terminy posiedzeń. Częstotliwość zwoływania posiedzeń zespołu roboczego nie była uregulowana w ww. zarządzeniu. Nie zawierało ono także regulacji co do zadań w zakresie monitorowania wdrażania wniosków i rekomendacji wypracowanych przez zespół roboczy. W związku z powyższym Dyrektor RCB jako szef zespołu roboczego RZZK nie monitorował wdrażania wniosków i rekomendacji z prac zespołu, a w RCB nie były sporządzane analizy dotyczące ich wdrażania.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 23 czerwca 2021 r., odbyły się dwa posiedzenia zespołu roboczego, a następnie do 30 czerwca 2022 r. kolejne 24 posiedzenia. W toku kontroli ustalono, że posiedzenia nie odbywały się według założonej na pierwszym spotkaniu w 2021 r. częstotliwości, tj. raz na tydzień, co było spowodowane obostrzeniami związanymi z pandemią COVID-19 (z uwagi na niejawny charakter spotkań nie było możliwe przeprowadzanie ich w trybie zdalnym). Ponadto na przełomie 2020 i 2021 r. RCB zmieniało swoją siedzibę, a w nowej lokalizacji nie było możliwości zorganizowania posiedzeń niejawnych, ponieważ nie został przygotowany kompletny system bezpieczeństwa informacji niejawnych.

Dyrektor RCB wyznaczył ustnym poleceniem sekretarza zespołu (pracownika Centrum Operacyjno-Analitycznego), który był odpowiedzialny za sporządzanie protokołów z posiedzeń. Protokoły z posiedzeń zespołu sporządzane były w terminie od jednego do 42 dni po spotkaniu, a następnie przekazywane do odbiorców.

Poza protokołami z posiedzeń zespołu roboczego została wytworzona jedynie Notatka decyzyjna – Wnioski i rekomendacje wypracowane przez zespół roboczy. Dokument ten został przekazany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów – Przewodniczący Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie odniósł się na piśmie do treści ww. notatki, ani też do treści protokołów z posiedzeń zespołu roboczego. Niektóre wnioski i rekomendacje wypracowane na posiedzeniach zespołu roboczego RZZK ds. zagrożeń hybrydowych były następnie – w zależności od potrzeby – poruszane na posiedzeniach RZZK²⁵. Problematyka posiedzeń zespołu koncentrowała się na potencjalnych przejawach działań hybrydowych w obszarach kluczowych dla bezpieczeństwa państwa, wyodrębnionych według metodologii analizy PMESII.

Jednym z najczęściej formułowanych wniosków z posiedzeń zespołu roboczego RZZK była rekomendacja dotycząca wypracowania skoordy-

²⁵ Na posiedzeniu RZZK 5 listopada 2021 r. poruszono m. in. kwestię polityki informacyjnej dotyczącej operacji przy granicy polsko-białoruskiej w czasie kryzysu migracyjnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nowanej polityki informacyjnej, w tym utworzenia komórki odpowiadającej za koordynowanie komunikacji strategicznej państwa. Dyrektor RCB wskazał, że odpowiedzią na rekomendację był procedowany projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej RP. Ww. projekt został przyjęty 11 sierpnia 2022 r.²⁶ Do zadań Pełnomocnika – wyszczególnionych w § 2 rozporządzenia – należy m.in.:

- koordynacja działań organów administracji rządowej, do których właściwości należy wykrywanie, monitorowanie i neutralizowanie zagrożeń informacyjnych wymierzonych w interesy Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie rozpoznawania i neutralizowania zagrożeń dla bezpieczeństwa przestrzeni informacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz reagowanie na te zagrożenia;
- wypracowywanie rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie rozwiązań systemowych, których celem jest wzrost zdolności Rzeczypospolitej Polskiej do zwalczania zagrożeń informacyjnych.

Przedstawiciel Ministra SWiA wziął udział tylko w ośmiu z 26 udokumentowanych przez RCB, protokołowanych posiedzeń Zespołu Roboczego, pomimo skierowanego zaproszenia na 24 z nich. W żadnym z posiedzeń nie wziął udziału upoważniony Sekretarz lub Podsekretarz Stanu z MSWiA, co może świadczyć o małym zaangażowaniu w problematykę zagrożeń związanych z występowaniem działań hybrydowych.

Zespół zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji został utworzony zarządzeniem Nr 56 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 września 2018 r.²⁷ W skład Zespołu wchodziło 10 osób, w tym m.in. Minister SWiA (jako przewodniczący), Sekretarz Stanu lub Podsekretarz Stanu w MSWiA, odpowiedzialny za sprawy zarządzania kryzysowego (jako zastępca przewodniczącego), Komendanci Główni – Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendant Służby Ochrony Państwa.

Resortowy zespół działań niewłaściwie

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA nie zwołał żadnego posiedzenia zespołu resortowego. W okresie od 24 maja 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, wbrew przepisom ustawy o zk, zespół ten nie realizował trzech z czterech zadań wymienionych w art. 12 ust. 2c pkt. 1, 3 i 4 tej ustawy, tj. nie dokonywał okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, nie formułował wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz nie opiniował wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Jedyne zrealizowane w tym okresie zadanie, tj. obiegowe opiniowanie projektu planu resortowego (edycja 2020), nie odbyło się w ramach zwołanego posiedzenia zespołu i nie zostało udokumentowane.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1714).

²⁷ Zarządzenie w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 66).

Ostatnie protokołowane posiedzenie zespołu miało miejsce 24 maja 2019 r., a tematem było m.in. przygotowanie do reagowania w przypadku wystąpienia kaskadowych powiadomień o podłożeniu ładunków wybuchowych w placówkach komisji wyborczych oraz w siedzibach organów administracji państwowej i obiektach użyteczności publicznej w czasie trwania wyborów do Parlamentu Europejskiego 26 maja 2019 r.

Podkreślić przy tym należy, że w Raporcie cząstkowym edycja 2022, zatwierdzonym przez Ministra SWiA 1 lipca 2022 r., wskazano 17 zagrożeń, wobec których działanie w fazie reagowania mieściło się w kompetencjach Ministra SWiA i dla których zamieszczono karty zagrożeń. W kartach tych sporządzano analizę zdarzeń historycznych od 2019 r. dla poszczególnych rodzajów zagrożeń, wskazując na zaistniałe zdarzenia oraz istotne zjawiska i tendencje.

Mając na uwadze powyższe okoliczności nie można uwzględnić podnoszonego przez Ministra SWiA argumentu, że w okresie w którym nie zwoływano posiedzeń zespołu resortowego odbywały się posiedzenia RZZK, który zajmował się zagrożeniami identyfikowanymi jako istotne z punktu widzenia zarządzania kryzysowego. Jakkolwiek zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy o zk Minister SWiA jest stałym członkiem RZZK, to równocześnie ww. ustawa przewiduje obowiązek zwoływania zespołów resortowych na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego znajdujących się w ich właściwości. Co więcej, ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje możliwości odstąpienia od zwoływania posiedzeń zespołów resortowych ani ich zastąpienia posiedzeniami RZZK. Wynika to m.in. z tego, że RZZK jest organem opiniodawczo-doradczym utworzonym przy Radzie Ministrów, któremu ustawa o zk przypisała inne kompetencje niż zespołom resortowym.

We wszystkich jednostkach terenowych działały zespoły zarządzania kryzysowego

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach szczebla terenowego powołane zostały zespoły zarządzania kryzysowego, czyli organy pomocnicze w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego odpowiedzialne w szczególności za:

- ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie właściwemu organowi wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w planie zarządzania kryzysowego;
- opiniowanie planu zarządzania kryzysowego.

Ustalenia kontroli, poza nielicznymi opisanymi poniżej przypadkami, nie wykazały nieprawidłowości związanych z organizacją i funkcjonowaniem zespołów zarządzania kryzysowego. Podkreślić przede wszystkim należy znacznie zwiększoną – w stosunku do kontroli NIK przeprowadzonej w 2017 r. – aktywność tych zespołów²⁸, przy czym przedmiotem posiedzeń w żadnej objętej kontrolą jednostce nie była problematyka dotycząca

²⁸ Np. w latach 2020–2022 (I półrocze) odbyło się łącznie 327 posiedzeń WZZK powołanego przez wojewodę warmińsko-mazurskiego, z których 312 odbyło się w formie wideokonferencji, dziewięć w trybie stacjonarnym, zaś sześć miało charakter korespondencyjny.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

działań hybrydowych i wynikających z tego zagrożeń. Na posiedzeniach omawiane były przede wszystkim problemy wynikające z pandemii koronawirusa, a także związane z masowym napływem obywateli Ukrainy. Poruszane były także inne, charakterystyczne dla danego obszaru problemy i występujące zagrożenia, np.:

- przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się zagrożenia afrykańskiego pomoru świń,
- stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie ferii zimowych oraz realizacja zadań w czasie wakacji przez organy administracji rządowej oraz przez samorząd terytorialny,
- składowanie niebezpiecznych odpadów,
- zanik dostaw ciepła wskutek awarii dwóch elektrociepłowni,
- konieczność wymiany zbiorników w ujęciu wodnym w związku z jego uszkodzeniem i przenikaniem zanieczyszczeń do uzdatnionej wody.

W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Wielbarku ustalono, że w zarządzeniu wójta powołującym GZZK nie określono trybu pracy tego Zespołu, co było niezgodne z art. 19 ust. 4 ustawy o zk. Skutkiem powyższego w okresie objętym kontrolą nie odbyło się żadne posiedzenie GZZK. Nowe zarządzenie w tej sprawie wójt Wielbarka wydał 1 września 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Ponadto GZZK powołany przez burmistrza Otmuchowa nie zaopiniował GPZK z 2020 r., co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 8 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 5 ustawy o zk oraz zaleceń starosty nyskiego.

Funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego

Ustawa o zk przewiduje odmienne sposoby działania centrów zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach terenowych, w niektórych przypadkach decyzyj w tym zakresie pozostawiając właściwym organom zarządzania kryzysowego. Ustalenia kontroli wykazały, że przyjęte zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego, w szczególności możliwości techniczne i kadrowe, co do zasady gwarantowały realizację ich podstawowego zadania, czyli zapewnienie sprawnego przepływu informacji.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zk RCB zapewniało obsługę m.in. ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełniło funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. RCB pełniło także rolę centrum zarządzania kryzysowego MSWiA. Bieżąca współpraca z MSWiA prowadzona była za pośrednictwem DOLiZK, a polegała m.in. na codziennym przekazywaniu do MSWiA raportów dobowych oraz raportów służb resortu SWiA, gdzie wskazane były wszystkie zdarzenia (zagrożenia), o których w wyniku monitorowania pozyskało wiedzę RCB, a dla których MSWiA było – zgodnie z KPZK – jednostką wiodącą lub współpracującą.

RCB zapewniało obsługę m.in. MSWiA w sprawach zarządzania kryzysowego

Zasady bieżącego raportowania pomiędzy służbami podległymi Ministrowi SWiA, kierownictwem resortu i RCB zostały określone w „Katalogu zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu”, który – w zaktualizowanej wersji, obowiązującej od 16 grudnia 2019 r. – został przekazany, przez

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ówczesnego dyrektora DOLiZK, służbom i jednostkom podległym i nadzorowanym przez MSWiA 11 grudnia 2019 r. Dokument ten nie zawierał odrębnych uregulowań związanych z przekazywaniem informacji o „zagrożeniach hybrydowych”.

W MSWiA do dnia 27 kwietnia 2021 r. działał zespół ds. RCB zajmujący się wzajemną współpracą, który (w związku z odwołaniem z dniem 9 listopada 2020 r. przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia udzielonego Ministrowi SWiA w zakresie wykonywania czynności wynikających z podległości RCB Prezesowi Rady Ministrów oraz zlecenia RCB zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym) został zlikwidowany. Zgodnie z zapisami nowego wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOLiZK, większość dotychczasowych zadań Zespołu do spraw RCB została rozdzielona pomiędzy wydziały DOLiZK, m.in. zadania dot. udziału w opracowaniu Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby KPZK zostało uwzględnione w zakresie działania Wydziału Zarządzania Kryzysowego. W DOLiZK utworzony został także Wydział Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych oraz Wydział – Krajowe Centrum Monitorowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego, który realizował m.in. zadania dotyczące organizacji systemu na terenie kraju oraz nadzoru i koordynacji jego funkcjonowania.

Sposób organizacji centrów na szczeblu wojewódzkim

W przypadku urzędów wojewódzkich działały wyodrębnione w strukturze Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego (art. 16 ust. 1 ustawy o zk). Zakres zadań określony w art. 16 ust. 2 ustawy o zk obejmował m.in.:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności.

Wyniki kontroli potwierdziły ustalenia kontroli z lat poprzednich, w których podkreślono istotną rolę WCZK jako punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności scalającego w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne. Stan kadrowy wydziałów, a także wiedza i doświadczenie zawodowe ich pracowników były generalnie odpowiednie do realizacji przydzielonych im zadań. Jedynie w przypadku kontroli przeprowadzonej w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewystarczającej obsadzie kadrowej w trakcie dyżurów. Na problemy kadrowe zwrócił także uwagę Wojewoda Warmińsko-Mazurski.

Sposób organizacji centrów na szczeblu powiatowym

W starostwach powiatowych (urzędach miast na prawach powiatu), zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o zk, organizację, siedzibę oraz tryb pracy centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, pozostawiono do decyzji starosty (prezydenta). Jak podkreślono w informacjach o wynikach kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich, brak jednoznacznego wskazania obowiązku obsługi centrum zarządzania kryzy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sowego przez komórkę organizacyjną starostwa powiatowego powoduje, że w celu uzyskania m.in. oszczędności na etatach pracowników dopuszczalna jest organizacja centrum w odmienny sposób w różnych jednostkach tego szczebla, np. na bazie zasobów administracji zespolonej, w wymiarze samych urzędów starostw lub stanowisk kierowania powiatowych komendantów PSP (np. po godzinach pracy starostwa). Potwierdziły to wyniki niniejszej kontroli:

- w Urzędzie Miejskim w Gdańsku Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego działało w strukturze Referatu Zarządzania Kryzysowego, do zadań którego należało m.in. zapewnienie całodobowej pracy MCZK;
- w godzinach pracy Urzędu Miejskiego w Szczecinie realizację zadań MCZK zapewniali pracownicy Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Po godzinach pracy Urzędu i w dni wolne od pracy, ciągłość przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego i dokumentowania prowadzonych czynności zapewniała całodobowa służba dyżurna Straży Miejskiej;
- powołane przez starostę szczycieńskiego PCZK wchodziło w skład Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych. Zgodnie z zawartym porozumieniem²⁹ pomiędzy starostą a Komendantem Powiatowym PSP w Szczytnie poza godzinami pracy starostwa obowiązki PCZK przejmowało Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego PSP;
- na utworzonym zarządzeniem starosty nyskiego PCZK spoczywał obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego od chwili otrzymania informacji o wystąpieniu zagrożenia do czasu ustania przesłanek kwalifikujących dane zdarzenie jako sytuację kryzysową. Mając na uwadze powyższe NIK zwróciła uwagę na zasadność doprecyzowania powyższych zapisów, mając na względzie określenie w szczególności kto i w jakiej formie decyduje o wystąpieniu i ustaniu przesłanek kwalifikujących dane zdarzenie jako sytuację kryzysową. Za zapewnienie całodobowego alarmowania członków PZZK oraz całodobowego obiegu informacji odpowiadał Wydział Bezpieczeństwa i Polityki Społecznej, którego pracownicy pełnili dyżur w godzinach pracy starostwa (7:30–15:30), a po godzinach pracy starostwa (15:30–7:30) oraz w dni wolne od pracy w formie tzw. dyżurów na telefon. Ustalono także z uwagi na brak dodatkowego etatu w Wydziale, szczegóły w zakresie zmiany dyżurów były przekazywane wyłącznie ustnie kolejnym osobom dyżurującym oraz staroście.

W przypadku jednostek szczebla gminnego do uznania wójta pozostawiono decyzję o utworzeniu gminnego centrum zarządzania kryzysowego, wspierającego go w realizacji zadań wymienionych w art. 20 ust. 1 ustawy o zk. Decyzja w powyższym zakresie powinna zostać poprzedzona wieloaspektową analizą obejmującą w szczególności uwarunkowania gminy, w tym ryzyko wystąpienia poszczególnych zagrożeń i potencjalne skutki dla ludności. Niezależnie jednak od faktu powołania (lub nie) takiego centrum,

Sposób organizacji centrów na szczeblu gminnym

²⁹ Porozumienie o współpracy zawarte 3 marca 2020 r. pomiędzy starostą szczycieńskim a Komendantem Powiatowym Państwowej Straży Pożarnej w Szczytnie o tymczasowym przejściu obowiązków PCZK w Szczytnie w godzinach 15:30–7:30 oraz dni wolne od pracy.

do obowiązków wójta należy m.in. całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji, a także współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej.

Ustalenia kontroli wykazały, że w dwóch skontrolowanych gminach (Wielbark i Otmuchów) nie zostały utworzone GCZK, a kierownicy tych jednostek w inny sposób zorganizowali dostosowany do warunków lokalnych system przepływu informacji. Burmistrz Wielbarka podkreślił jednak, że sytuacja w kraju (tj. wystąpienie koronawirusa oraz konflikt zbrojny na terenie Ukrainy), być może sprawi, iż taki zespół zostanie powołany.

Nie został stworzony jednolity system łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych

Minister SWiA nie zrealizował wniosku sformułowanego w informacji o wynikach kontroli P/17/039 dotyczącego wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministra realizacja wniosku pokontrolnego NIK miała polegać na utworzeniu Ogólnopolskiego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji (dalej „OCSŁR-P”). W tym celu Minister SWiA powierzył Komendantowi Głównemu Policji zadania operatora OCSŁR-P³⁰, a także powołał Zespół monitorujący jego budowę³¹. Budowa OCSŁR-P miała zostać oparta m.in. o istniejącą oraz planowaną infrastrukturę radiokomunikacyjną Policji, z możliwością wykorzystania infrastruktury technicznej organów i jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także z możliwością wykorzystania infrastruktury technicznej innych podmiotów zgodnie z umowami lub porozumieniami z tymi podmiotami, o ile byłoby to niezbędne do zapewnienia warunków technicznych oraz realizacji usług dla abonentów.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż I etap budowy OCSŁR-P planowano zakończyć 21 grudnia 2020 r. Miał on być zrealizowany w ramach prowadzonego przez KGP projektu modernizacji policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu ETSI TETRA, finansowanego w ramach programu³². Wtedy też miał on zostać wdrożony do eksploatacji, co nie zostało zrealizowane ani we wskazanym terminie, ani później. Na dzień 23 maja 2022 r., tj. dzień przedłożenia ostatniego kwartalnego sprawozdania z realizacji zadań operatora OCSŁR-P za okres od 1 lutego do 30 kwietnia 2022 r., w KGP nadal trwało bowiem badanie ofert złożonych w ramach postępowania, mającego być podstawą pierwszego etapu budowy OCSŁR-P³³.

³⁰ Decyzja nr 164 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2017 r.

³¹ Zarządzenie nr 36 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2017 r.

³² O którym mowa w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz. U. poz. 2140, ze zm.).

³³ Z ustaleń kontroli wynika również, że część prac pod budowę OCSŁR-P została wykonana pomiędzy 9 sierpnia 2019 r. a 13 lipca 2020 r. w ramach realizacji umowy zawartej w ramach przeprowadzonego postępowania z wolnej ręki. Umowa ta została jednak unieważniona wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 lipca 2020 r. Minister SWiA nie posiadał wiedzy o wydatkach poniesionych w ramach tej umowy. Minister SWiA wskazał, iż operator OCSŁR-P o zawarciu umowy z wolnej ręki poinformował Ministra dopiero w kwartalnym sprawozdaniu z realizacji zadań operatora tego systemu z 20 listopada 2019 r. bez wskazania kosztów realizacji tej umowy.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra SWiA zwrócono uwagę, iż działania podejmowane przez Ministra w celu utworzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju były nieskuteczne i nieefektywne. W ciągu pięciu lat od chwili powierzenia Komendantowi Głównemu Policji budowy OCSŁR-P nie został bowiem zrealizowany żaden z planowanych etapów budowy systemu. Co więcej, Minister SWiA, odwołując Komendanta Głównego Policji z funkcji operatora OCSŁR-P³⁴, zrezygnował z budowy systemu w dotychczas planowanym kształcie. Zdaniem Ministra SWiA przyczynami rezygnacji z budowy systemu było przede wszystkim wygaśnięcie środków pochodzących z programu modernizacji, które były przewidziane na finansowanie projektu będącego podstawą realizacji I etapu budowy OCSŁR-P oraz przeciągające się, w związku ze skomplikowaną sytuacją formalno-prawną, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na projekt KGP pn. „Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA”, będącego podstawą realizacji I etapu budowy OCSŁR-P. Jednocześnie Minister SWiA powołał nowy Zespół, którego zadaniem było opracowanie rekomendacji kierunkowych dla budowy cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego³⁵.

Z uwagi na brak jednolitego, ogólnopolskiego systemu łączności, umożliwiającego bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi i strukturami zarządzania kryzysowego wszystkich szczebli, niektóre z kontrolowanych wdrożyły lokalne systemy i procedury do realizacji tego rodzaju zadań, np.:

- w WCZK utworzonym przez wojewodę pomorskiego funkcjonował System Powiadamiania w Sytuacjach Kryzysowych BlueAlert. WCZK wysyłało ostrzeżenia w postaci wiadomości tekstowych SMS oraz wiadomości e-maili do osób odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w jednostkach administracji samorządowej. W systemie ujęto wszystkie starostwa województwa oraz jednostki szczebla gminnego. System zapewniał alarmowanie poszczególnych osób funkcyjnych w urzędzie wojewódzkim odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, którym na bieżąco i cyklicznie przekazywano informacje o stanie bezpieczeństwa i nagłych zdarzeniach na obszarze województwa. System wykorzystywany był również do ostrzegania i alarmowania operatorów obiektów infrastruktury krytycznej z obszaru województwa pomorskiego.
- zasady i tryb informowania starosty szczycieńskiego o zdarzeniach dotyczących zarządzania kryzysowego występujących na terenie powiatu ustalono w wydanym przez niego zarządzeniu. Zobowiązano w nim wszystkich mieszkańców oraz osoby przebywające na terenie powiatu do bezzwłocznego informowania starosty o takich zdarzeniach. Wprowadzoną zasadą informowania było powiadamianie starosty poprzez PCZK w godzinach od 7:30 do 15:30, a całodobowo

Jednostki wdrażały lokalne systemy zapewniające wymianę informacji między służbami

³⁴ Decyzja nr 31 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2022 r. w sprawie uchylenia decyzji w sprawie powierzenia Komendantowi Głównemu Policji zadań operatora Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji.

³⁵ Zarządzenie nr 24 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz w dni wolne i święta telefonicznie poprzez Powiatowe Stanowisko Kierowania Komendy Powiatowej PSP. Do informowania starosty o zdarzeniach, które wystąpiły lub mogłyby wystąpić, byli zobowiązani: właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, kierownicy zespolonych i niezespolonych administracji służb, inspekcji i straży, kierownicy komórek organizacyjnych, kierownicy podmiotów gospodarczych administracji i organizacje społeczne.

Prawidłowość działania systemu przepływu informacji zweryfikowano w drodze oględzin

W toku kontroli we wszystkich centrach zarządzania kryzysowego objętych kontrolą urzędów wojewódzkich, Urzędów Miejskich w Szczecinie i Gdańsku, a także Starostwa Powiatowego w Nysie zweryfikowano w praktyce sprawność działania systemu przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Odbyło się to w drodze oględzin przeprowadzonych w godzinach popołudniowych i wieczornych, w trakcie których dokonywano próbnych połączeń telefonicznych z centrami zarządzania kryzysowego jednostek niższego szczebla oraz członkami zespołów zarządzania kryzysowego (lub jednostkami ich obsługującymi). Jeśli wewnętrzne uregulowania jednostek dopuszczały inne formy komunikacji / przepływu informacji z członkami tych zespołów (np. poczta elektroniczna lub sms), z niektórymi z nich – zamiast połączeń telefonicznych – kontaktowano się właśnie w ten sposób.

Zdjęcie nr 2

Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Szczecinie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Wyniki oględzin nie wykazały po stronie centrów zarządzania kryzysowego nieprawidłowości i uchybień, które mogłyby skutkować ryzykiem niewłaściwej realizacji ustawowego obowiązku zapewnienia przepływu informacji. Ustalono w szczególności, że nie występowały ograniczenia lub utrudnienia co do możliwości wykonywania połączeń telefonicznych lub przekazywania informacji w innej ustalonej formie (np. poczta elektroniczna, wiadomości sms), a w zdecydowanej większości przypadków połączenie z właściwymi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osobami (organami) i centrami zarządzania kryzysowego nastąpiło w sposób sprawny i niezakłócony. Stwierdzono jednak sytuacje, które w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia mogłyby mieć negatywny wpływ na przepływ informacji pomiędzy właściwymi podmiotami:

- do jednego z członków WZZK (województwo warmińsko-mazurskie) wysłano sms, przy czym odczyt wiadomości nastąpił po 3 godzinach i 35 minutach. Jak ustalono, w momencie wysyłania sms członek WZZK przebywał w podróży służbowej (był w samolocie);
- w trakcie próbnych połączeń ze wszystkimi powiatowymi (miejskimi) centrami zarządzania kryzysowego z terenu województwa zachodniopomorskiego w 15 przypadkach połączenie nawiązano za pierwszym połączeniem, w pięciu przypadkach za drugim połączeniem, w jednym przypadku za czwartym połączeniem;
- wykonano próbę nawiązania kontaktu z pięcioma wybranymi członkami WZZK (województwo opolskie) poprzez system komunikacji sms wysyłanych z bramki internetowej WCZK na wybrane numery telefonów z prośbą o kontakt z pracownikiem dyżurnym. System potwierdził doręczenie ww. wiadomości, a w czterech przypadkach zostało nawiązanie połączenie zwrotne z WCZK;
- w trakcie oględzin przeprowadzonych w PCZK Starosty Nyskiego połączenie odebrali członkowie PZZK oprócz: Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nysie (po dwóch minutach od próbnego połączenia do PCZK oddzwonił dyżurny ze stanowiska alarmowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w Nysie), Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nysie (linia była zajęta, z numeru PCZK wysłano wiadomość sms z prośbą o potwierdzenie jej otrzymania, ww. osoba nie potwierdziła otrzymania wiadomości sms) oraz Dyrektora Zarządu Zlewni w Nysie (osoba ta odrzuciła połączenie i nie oddzwoniła w czasie przeprowadzania oględzin, natomiast oddzwoniła dwie godziny po zakończeniu oględzin). PCZK wykonało także próbne połączenia telefoniczne do burmistrzów i wójtów z dziewięciu gmin znajdujących się na terenie powiatu. Burmistrz Paczkowa miał zajęta linię, a wójt Kamiennika nie odebrał połączenia (oddzwonił po zakończeniu oględzin).

Z dniem 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, moc utraciła ustawa o obowiązku obrony RP, czyli jedyny akt prawny rangi ustawowej regulujący zagadnienia związane z obroną cywilną. Zgodnie z art. 61 Protokołów dodatkowych do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w tym artykule, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Dyrektor DOLiZK skierował 2 czerwca 2022 r. do wojewodów pismo dotyczące realizacji zadań, o których mowa w powyższym przepisie, z prośbą o przekazanie go starostom oraz wójtom i burmistrzom miast. Poinformował, że pomimo uchylecia ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP,

Brak jest przepisów regulujących wykonywanie zadań obrony cywilnej

zgodnie z Protokołami dodatkowymi „obrona cywilna” jest definiowana nie instytucjonalnie, ale funkcjonalnie (zadaniowo). Zadania te są określone w szeregu ustaw i obowiązujących aktów wykonawczych. Ponadto wskazał, że na stronie internetowej KG PSP zamieszczono obowiązujące, wydane 28 grudnia 2020 r. *Wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 roku*. Poza tym pismem Minister SWiA nie podejmował innych działań, tzn. nie wydawano wytycznych ani zaleceń w tym zakresie. Tego rodzaju działań nie podejmował również Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej.

Nie można uwzględnić złożonych w toku kontroli NIK wyjaśnień Ministra SWiA, w których wskazał, iż uchylenie przepisów ustawowych regulujących zagadnienia obrony cywilnej nie spowodowało luki prawnej, uniemożliwiającej wykonywanie zadań z tego obszaru, a wytyczne wydane przez KG PSP w grudniu 2020 r. obowiązywały, ponieważ zostały wydane nie tylko na podstawie przepisów ustawy o obowiązku obrony RP (uchylonej), ale także na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³⁶.

Podkreślić należy, że konsekwencją uchylenia przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP była likwidacja funkcjonujących dotychczas struktur i organów obrony cywilnej na wszystkich jej szczeblach. Z dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny przestało obowiązywać także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

Problem realizacji zadań obrony cywilnej po uchyleniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP został w ww. piśmie z 2 czerwca 2022 r. przedstawiony i wyjaśniony jedynie częściowo. Podzielając argumentację wskazującą na możliwość realizacji części z zadań obrony cywilnej w czasie pokoju przez poszczególne służby państwowe na podstawie ustaw kompetencyjnych, należy zwrócić uwagę, że nie został określony sposób ich realizacji mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych.

Nie do końca właściwa jest także przytoczona w ww. piśmie argumentacja wskazująca na funkcjonalne (czynnościowe), a nie instytucjonalne zdefiniowanie obrony cywilnej w Protokołach dodatkowych. O ile w art. 61 pkt (a) faktycznie enumeratywnie wskazano katalog zadań humanitarnych, to jednak w pkt (b) zdefiniowane zostały „organizacje obrony cywilnej” jako m.in. formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregośkolwiek z zadań wymienionych w punkcie (a) i wyznaczone wyłącznie do tych zadań. Z dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny wszystkie dotychczas funkcjonujące formacje obrony cywilnej uległy likwidacji.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2057.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Należy także jednoznacznie podkreślić, iż Komendant Główny PSP w aktualnym stanie prawnym nie posiada żadnych uprawnień władczych w stosunku do wojewodów, starostów i wójtów, umożliwiających mu nakładanie (np. w formie wytycznych) i egzekwowanie realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Jednocześnie wskazana w ww. wytycznych druga podstawa prawna (tj. art. 14 ustawy o ochronie przeciwpożarowej) nie odnosi się do zadań obrony cywilnej, lecz funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego wykazały jednocześnie, iż nie wszyscy wojewodowie przekazali pismo z 2 czerwca 2022 r. starostom – w województwie opolskim w posiadaniu tego pisma nie byli starosta nyski oraz Burmistrz Miasta i Gminy Otmuchów. Natomiast wojewoda warmińsko-mazurski poinformował pismem z 13 maja 2022 r. starostów o wstrzymaniu wszelkich przedsięwzięć dotyczących obrony cywilnej zaplanowanych na 2022 r. (starosta szczycieński o powyższym poinformował burmistrza Wielbarka).

Okolicznością istotnie ograniczającą sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego jest cały czas niewystarczające zaangażowanie w realizację ustawowego zadania, tj. zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów. Obowiązek ten nałożono na RCB (poza treningami), wojewodów, starostów i wójtów. Przepisy ustawy o zk nie określają przy tym częstotliwości przeprowadzania oraz zakresu tematycznego ćwiczeń, szkoleń i treningów, pozostawiając to decyzji organów zarządzania kryzysowego odpowiedzialnych za zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu. W informacji o wynikach kontroli P/17/039 podkreślono, że właściwa realizacja zadań w powyższym zakresie może przyczynić się do:

- przeszkolenia i zapoznania pracowników urzędu z treścią planu, w szczególności procedur i wynikających z nich zadań przypisanych poszczególnym komórkom organizacyjnym w ramach faz zarządzania kryzysowego;
- weryfikacji przyjętych procedur reagowania kryzysowego, określających sposób postępowania zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń, co do których przeprowadzona charakterystyka wykazała największe ryzyko wystąpienia.

W kontekście zagrożeń hybrydowych należy podkreślić istotną rolę jaką powinny odgrywać szkolenia i ćwiczenia w procesie edukowania i przekazywania wiedzy dotyczącej nowych kategorii zagrożeń zidentyfikowanych także na bazie doświadczeń i współpracy międzynarodowej.

W okresie objętym kontrolą RCB brało udział w 24 ćwiczeniach oraz szkoleniach, w tym siedmiu międzynarodowych. Spośród ww. 20 z nich (pośrednio lub bezpośrednio) dotyczyło zagrożeń hybrydowych, w szczególności:

- Trident Jupiter 2019/2020 (organizowane przez NATO w listopadzie 2019 r. i marcu/kwietniu 2020 r.) w zakresie sprawdzenia zdolności do prowadzenia działań w środowisku hybrydowym w ramach połączonej operacji obronnej,

Aktywność w zakresie organizowania szkoleń i ćwiczeń była niewystarczająca

RCB uczestniczyło w szkoleniach i ćwiczeniach z obszaru zagrożeń hybrydowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Hybrid Deterrence Exercise (zorganizowane przez MSZ w czerwcu 2021 r.) z zakresu odstraszenia w kontekście zagrożeń hybrydowych,
- Gry wojenne (zorganizowane przez Szefa Sztabu WP w październiku 2021 r. i lutym 2022 r.) dot. możliwych scenariuszy rozwoju zagrożeń hybrydowych oraz opracowaniu narodowych wariantów odpowiedzi na nie.

Ponadto RCB reprezentowało układ pozamilitarny w ww. grach wojennych, a także ćwiczeniu GROT-22 zorganizowanym przez resort obrony narodowej w czerwcu 2022 r., było także współorganizatorem ćwiczeń NATO Crisis Management Orientation Course we wrześniu 2021 r. RCB zorganizowało, w okresie objętym kontrolą, jedno ćwiczenie – TTX pk. Kryzys NATO.

Dyrektor RCB w korespondencji dot. wniosków z przeprowadzonych w 2020 i 2021 r. ćwiczeń wskazywał, że epidemia w znaczny sposób ograniczyła zakres i liczbę szkoleń/ćwiczeń przeprowadzonych w tym okresie. Negatywny wpływ na realizację ww. obowiązku miała także sytuacja związana z kryzysem migracyjnym. Sytuacja związana z epidemią, a następnie z wojną na Ukrainie przyczyniła się do odwołania ćwiczeń CMX planowanych na 2021 oraz 2022 rok.

Z uwagi na stan epidemiczny przesunęło termin planowanego w 2020, a następnie w 2021 r. ćwiczenia LIBERO – sprawdzającego procedury Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Ostatnie ćwiczenia tego typu miały miejsce w 2019 r. i dotyczyły zakłóceń w dostawach wody o dużej skali.

Zróżnicowany poziom zaangażowania w organizację szkoleń i ćwiczeń na szczeblu terenowym

Ustalenia kontroli ponownie wykazały, że najmniej zastrzeżeń można sformułować w stosunku do wojewodów, choć także na tym poziomie należałoby oczekiwać większej aktywności, zwłaszcza mając na uwadze zastrzeżenia dotyczące przygotowania do realizacji zadań przez organy zarządzania kryzysowego szczebla powiatowego i gminnego, i tak np.:

- w czerwcu 2021 r., w ramach ćwiczenia z wojskami pk. „Dragon 2021” wojewoda warmińsko-mazurski zorganizował i przeprowadził ćwiczenia obronne z elementami zarządzania kryzysowego. Były to wojewódzkie, wieloszczeblowe ćwiczenia pk. „Warmia 2021”, w ramach których przeprowadzono tzw. ćwiczenia w warunkach rzeczywistych na wypadek zagrożenia hybrydowego obejmującego przede wszystkim zwalczanie grup dywersyjno-rozpoznawczych;
- Wojewoda Opolski przeprowadził z przedstawicielami PCZK cztery treningi dotyczące m.in.: realizacji procedur uruchamiania systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (SWO) oraz doskonalenia systemu wykrywania i alarmowania (SWA), rozpowszechnia komunikatów (na kanałach powiatowych) w ramach systemu powszechnego ostrzegania wojsk i ludności cywilnej o zagrożeniach uderzeniami z powietrza dla jednostek samorządu terytorialnego;
- wojewoda pomorski zorganizował w 2022 r. szkolenie kierowników (dyrektorów, szefów, naczelników) komórek organizacyjnych starostw (równorzędnych) odpowiedzialnych za sprawy zarządzania kryzysowego połączone z omówieniem istotnych zagadnień z tego obszaru (omówiono dwuletni cykl planowania, sprecyzowano zadania jedno-

- stek samorządu terytorialnego na potrzeby aktualizacji Planu działania na wypadek wystąpienia epidemii oraz omówiono rolę i zadania jednostki samorządowej w przypadku zdarzeń radiacyjnych);
- zorganizowane przez wojewodę pomorskiego ćwiczenia obronne pk. JANTAR-21, przy udziale jednostek samorządu terytorialnego, polegały na sprawdzeniu możliwości wykonania nałożonych na samorządy zadań obronnych oraz sprawdzeniu skuteczności wykorzystania środków łączności i systemu stałego dyżuru. Do ćwiczenia przeprowadzono szkolenie na temat „Działania hybrydowe. Cyberzagrożenia”, na którym omówiono następujące zagadnienia: Działania hybrydowe, Nowy obraz wojny, Pojęcie cyberprzestrzeni, Przykłady cyberataków, Jednostki do walki w cyberprzestrzeni.

Znacznie gorzej oceniona została realizacja tego zadania ustawowego na poziomie gminnym i powiatowym, np. burmistrz Otmuchowa w ogóle nie organizował szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, natomiast ćwiczenia zorganizowane przez burmistrza Wielbarka objęły jedno przedszkole oraz dwie szkoły (udział od 13 do 29 osób, w tym w każdym przypadku jedna osoba merytorycznie związana z tematyką zarządzania kryzysowego).

5.2. Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym

Ustalenia kontroli nie pozwoliły na jednoznaczne wskazanie przyczyn stwierdzonego w trakcie kontroli zróżnicowanego podejścia do uwzględnienia zagrożeń hybrydowych w dokumentacji planistycznej (plany zarządzania kryzysowego, raporty cząstkowe). Z pewnością miało na to wpływ wiele czynników, przede wszystkim brak wystarczającej wiedzy o specyfice i charakterze tego rodzaju zagrożenia, wynikający także ze znikomej aktywności w zakresie szkoleń i ćwiczeń, ale również – co wykazują wyniki kolejnych kontroli NIK – bagatelizowanie roli dokumentacji planistycznej w systemie zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 5a ustawy o zk na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (ust. 1). Koordynację przygotowania Raportu zapewnia Dyrektor RCB, natomiast w części dotyczącej zagrożeń o charakterze terrorystycznym, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w części dotyczącej zagrożeń cyberbezpieczeństwa mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej – Pełnomocnik Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa (ust. 2). Sposób, tryb i terminy opracowywania Raportu określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego³⁷.

³⁷ Dz. U. poz. 2344.

Natomiast w myśl art. 5 ust. 1 ustawy o zk tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. Opracowywanie i aktualizowanie KPZK, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych, należy do zadań RCB.

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

Dyrektor RCB prowadził działania koordynacyjne w zakresie przygotowania Raportu

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o zk Dyrektor RCB koordynuje³⁸ przygotowanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dalej: RoZBN lub Raport). W RCB komórką właściwą w sprawie koordynacji prac nad RoZBN był Wydział Oceny Ryzyka i Planowania, a działania koordynacyjne w zakresie przygotowania Raportu polegały w szczególności na:

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

Według stanu na 16 listopada 2022 r. obowiązujący Raport (V edycja) został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 34/2021 z dnia 11 marca 2021 r., poprzednio obowiązujący Raport (IV edycja) został przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 103/2018 z dnia 23 lipca 2018 r.

W 2010 r. w związku z potrzebą opracowania I edycji Raportu przygotowana została przez RCB *Procedura opracowania raportu częściowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*. Procedura ta nie była od 2010 r. aktualizowana i nie odnosiła się do kwestii zagrożeń hybrydowych. Jak wyjaśnił Dyrektor RCB procedura ta nie wskazuje, nie sugeruje, ani nie narzuca żadnych zagrożeń, gdyż to wykonawcy raportów częściowych identyfikują i określają zagrożenia, a Dyrektor RCB na etapie ich weryfikacji nie narzucał wykonawcom konieczności wykazania działań hybrydowych jako zagrożenia. Odnośnie aktualizacji ww. procedury Dyrektor RCB poinformował, że prace w tym zakresie miały być prowadzone po przyjęciu V edycji Raportu, jednak w związku z procedowanym w tym okresie projektem ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym³⁹ zaniechano prac.

Proces opracowywania V edycji Raportu

W związku z opracowywaniem V edycji Raportu Dyrektor RCB 26 kwietnia 2019 r. skierował pismo do 36 podmiotów i poinformował wykonawców o konieczności opracowania i przedłożenia do 20 września 2019 r. raportów częściowych. We wskazanym przez Dyrektora RCB terminie raporty częściowe przekazało tylko 17 podmiotów, w tym trzy

³⁸ Z wyłączeniem zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz zagrożeń dotyczących cyberbezpieczeństwa.

³⁹ Która zakładała przejście z planów zarządzania kryzysowego na plany reagowania kryzysowego i plany zarządzania ryzykiem (druk sejmowy nr 203).

z nich wymagały naniesienia poprawek. Wojewoda warmińsko-mazurski pomimo zgłoszonych przez RCB uwag nie odesłał poprawionej wersji raportu cząstkowego.

Dyrektor RCB 10 października 2019 r. wystosował monit do ośmiu podmiotów (w tym Ministra SWiA) przedłużając termin przedłożenia raportów cząstkowych do 20 października 2019 r. Termin ten nie został dotrzymany przez cztery podmioty⁴⁰. Ostatecznie opóźnienia w przekazaniu do RCB raportów cząstkowych wynosiło od trzech do 467 dni⁴¹. Przed wysłaniem RoZBN do dalszych konsultacji wpłynęły raporty cząstkowe łącznie od 43 podmiotów, tj. wszystkich poinformowanych o konieczności aktualizacji raportów cząstkowych, a także Ministra Klimatu, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁴², Szefa CBA oraz kierowników jednostek podległych Ministrowi SWiA, tj. Komendantów Głównych Policji i Straży Granicznej, Komendanta Służby Ochrony Państwa i Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców.

Działania hybrydowe jako zagrożenie zostało wskazane przez trzy podmioty – tj. Ministra Spraw Zagranicznych oraz wojewodów podkarpackiego i podlaskiego. Dyrektor RCB na etapie weryfikacji raportów cząstkowych do V edycji RoZBN nie wskazywał na zasadność uwzględniania działań hybrydowych jako zagrożenia. Jak wyjaśnił Dyrektor RCB akty prawne właściwe w sprawach Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz raportów cząstkowych określają wyłącznie ścieżkę przedkładania raportów cząstkowych do RCB i nie dają możliwości wyegzekwowania raportów cząstkowych od wykonawców czy kontroli realizacji obowiązku lub władczej ingerencji w treść przedkładanych raportów, w szczególności w zakresie wskazanych zagrożeń.

Dyrektor RCB 21 października 2021 r. poinformował 42 podmioty o rozpoczęciu prac nad VI edycją Raportu i wskazał, że zaktualizowane raporty cząstkowe powinny zostać przesłane do RCB do 31 grudnia 2021 r. Wskazany przez Dyrektora RCB termin został dotrzymany przez 24 podmioty, a 12 z przesłanych terminowo raportów cząstkowych wymagało naniesienia poprawek.

Opóźnienie w przekazaniu pierwotnych wersji raportów cząstkowych do RCB wynosiło od 4 do 208 dni. Do 31 października 2022 r. raportów cząstkowych nie przekazało czterech wykonawców⁴³, a cztery podmioty (województwie lubelski, warmińsko-mazurski i wielkopolski oraz Minister Spraw Zagranicznych) pomimo zgłoszonych przez RCB uwag i upływu od 284 do 312 dni, nie przysłało skorygowanego raportu cząstkowego.

Proces opracowywania
VI edycji Raportu

⁴⁰ Tj. Minister Zdrowia oraz wojewodowie: kujawsko-pomorski, małopolski i śląski.

⁴¹ W odniesieniu do wersji pierwotnych raportów cząstkowych, które ze względu na zgłoszone przez RCB uwagi mogły być korygowane. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej przedłożył ostateczną wersję raportu cząstkowego 15 marca 2022 r., tj. cztery dni po uchwaleniu przez Radę Ministrów RoZBN w ramach V edycji.

⁴² Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministerstwo Klimatu zostały utworzone po rozpoczęciu prac nad raportem, tj. wysłaniem do wykonawców informacji o konieczności aktualizacji raportów.

⁴³ Wojewodowie świętokrzyski i zachodniopomorski oraz Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Urzędu ds. Cudzoziemców.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor RCB w korespondencji z wojewodą lubelskim i warmińsko-mazurskim podniósł kwestię braku identyfikacji działań hybrydowych jako zagrożenia wskazując na zasadność ich ujęcia.

Z uwagi na fakt, iż kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego, w toku kontroli przeprowadzonych w MSWiA oraz urzędach wojewódzkich zweryfikowano, którzy pracownicy tych jednostek zapoznali się z tym dokumentem strategicznym, np.:

- z Raportem (edycja 2020) 14 września 2020 r. zapoznało się trzech pracowników MSWiA, w tym ówczesny Dyrektor DOLiZK;
- w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie z Raportem zapoznano pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego;
- w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie z Raportem zapoznała się jedna osoba, tj. starszy inspektor wojewódzki, odpowiedzialny za opracowanie raportów cząstkowych.

Raporty cząstkowe opracowane przez Ministra SWiA były wewnątrznie niespójne

W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwie wersje raportu cząstkowego zatwierdzone przez Ministra SWiA 14 października 2019 r. oraz 1 lipca 2022 r. Raporty cząstkowe sporządzone przez kierowników urzędów centralnych podległych lub nadzorowanych przez MSWiA nie zostały włączone do raportu cząstkowego MSWiA (np. w formie załączników), ale ich zakres informacyjny został uwzględniony w treści raportu Ministra SWiA w stopniu, w jakim był zbieżny z zadaniami realizowanymi przez Ministra.

Problematyka zagrożeń hybrydowych nie została ujęta ani w raporcie z 2019 r., ani z 2022 r. jako osobna karta zagrożeń, jednak w edycji z 2022 r. kilkakrotnie użyto sformułowania „hybrydowy/hybrydowe” w kontekście działań o charakterze hybrydowym, działań hybrydowych czy też zagrożeń hybrydowych. Zostały one wymienione w kartach innych zagrożeń jako:

- możliwa przyczyna oraz zagrożenie powiązane z zagrożeniem pn. „masowa migracja”,
- typ zagrożenia/przyczyny wystąpienia zagrożenia pn. „dezinformacja”,
- przyczyny wystąpienia zagrożenia pn. „zagrożenia dla osób i obiektów objętych ochroną służby ochrony państwa na terenie RP oraz poza granicami RP”.

Podczas zorganizowanego 14 lipca 2021 r. przez DOLiZK spotkania dotyczącego aktualizacji raportów cząstkowych, ówczesny pracownik Departamentu Bezpieczeństwa przyjął zobowiązanie przygotowania karty dla działań hybrydowych. Pracownik ten zakończył pracę w MSWiA z dniem 31 grudnia 2021 r. i nie przekazał do wiadomości Dyrektora, ani innego pracownika Departamentu, informacji o podjętym zobowiązaniu. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa zaznaczył, iż informacje w tym zakresie powziął dopiero w toku kontroli NIK.

Dokonana w toku kontroli analiza obu edycji raportów cząstkowych wykazała wewnętrzny brak spójności w treści dokumentów. Na przykład w raporcie cząstkowym (edycja 2022) w części II poświęconej analizie

i ocenie możliwości wystąpienia zagrożeń, w pkt 2 „Zidentyfikowane zagrożenia i ich uszeregowanie” wskazano, iż na potrzeby sporządzenia okresowej analizy zagrożeń do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zidentyfikowano: 19 zagrożeń, wobec których reagowanie mieściło się w kompetencjach ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji. Tymczasem lista wymieniająca zidentyfikowane zagrożenia i znajdująca się poniżej przytoczonego zdania zawierała jedynie 17 zagrożeń. Z kolei w matrycy oceny ryzyka zagrożeń uwzględniono 18 zagrożeń. Ponadto w części poświęconej kartom zagrożeń (lista kart), wymieniono ich 18, jednak karty nr 14 i nr 15 były tożsame i dotyczyły zagrożenia dla ludności w związku z wykryciem obiektów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego. Na liście nie uwzględniono natomiast karty dotyczącej zagrożenia „Bunt w zakładzie karnym, ucieczka z zakładu karnego”, mimo iż zagrożenie to zostało wymienione na wcześniejszych stronach raportu. Jednocześnie wyżej wymieniona lista kart nie była zgodna z kartami faktycznie zamieszczonymi w raporcie.

Oprócz tego w raporcie cząstkowym (edycja 2022) przygotowano kartę pod nazwą „Masowa migracja”. Stanowiło to zmianę w stosunku do raportu z edycji 2019 oraz w stosunku do zapisów zawartych w PZK MSWiA, gdzie zidentyfikowanym zagrożeniem była masowa nielegalna migracja. Rozszerzając zakres pojęciowy zagrożenia poprzez wykreślenie z jego nazwy wyrazu „nielegalna”, nie dokonano jednocześnie stosownych zmian we wstępnej części raportu, wskutek czego raport (edycja 2022) był niespójny nie tylko z uwagi na różne nazewnictwo stosowane dla zagrożenia, ale także z uwagi na ocenę prawdopodobieństwa jego wystąpienia⁴⁴.

W literaturze podkreśla się, że tworzenie Raportu jest procesem złożonym, wieloetapowym i systematycznym. Najistotniejsza część pracy nad dokumentem odbywa się podczas opracowania raportów cząstkowych. W każdej instytucji prowadzone są wówczas prace merytoryczne mające na celu wskazanie możliwych zagrożeń oraz pozostałych elementów Raportu w zakresie jej działalności. Na tym etapie tworzenia dokumentu powinno być zaangażowane jak najszersze grono specjalistów. W szczególności powinni być to pracownicy danej instytucji. Co więcej, wtedy też pracownicy administracji publicznej powinni współpracować z sektorem prywatnym (np. operatorami infrastruktury krytycznej działającymi na terenie województwa), środowiskiem naukowym (np. pracownikami podległych lub nadzorowanych instytutów naukowo-badawczych lub z przedstawicielami szkół wyższych funkcjonujących na terenie województwa) oraz organizacjami pozarządowymi. Optymalnym rozwiązaniem jest tworzenie tematycznych grup roboczych w zakresie poszczególnych zagrożeń⁴⁵.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w czterech urzędach wojewódzkich wykazały, że sposób przygotowania raportów cząstkowych był całkowicie

W proces opracowywania raportów cząstkowych przez wojewodów była zaangażowana znikoma liczba pracowników

⁴⁴ W karcie zagrożenia masowa migracja (w edycji raportu 2022) prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oznaczono cyfrą 4 (prawdopodobne), a w matrycy oceny ryzyka zagrożeń prawdopodobieństwu masowej nielegalnej migracji przypisano cyfrę 3 (możliwe).

⁴⁵ Witold Skomra „Zarządzanie kryzysowe praktyczny przewodnik”, Biblioteka Administracji Publicznej, Wrocław 2016, str. 102.

odmienny od rozwiązań opisanych powyżej – na przykład za opracowanie projektu raportu cząstkowego wojewody zachodniopomorskiego odpowiedzialny był jeden pracownik, natomiast w przypadku wojewody opolskiego – dwóch pracowników. Nie stwierdzono też, aby tworzone były grupy robocze dotyczące konkretnych zagrożeń ujętych w raportach. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała również nieprawidłowości do raportów cząstkowych, np.:

- Wojewoda Zachodniopomorski nie przekazał raportu cząstkowego do RCB w terminie do 31 grudnia 2021 r., określonym przez RCB w piśmie z 21 października 2021 r. Po otrzymaniu 13 maja 2022 r. od Dyrektora RCB prośby o niezwłoczne przekazanie raportu cząstkowego, z uwagi na wstrzymanie dalszych prac nad Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, do RCB 19 sierpnia 2022 r., tj. 231 dni po terminie, przekazano jedynie fragment niezatwierdzonej wersji raportu cząstkowego;
- w raporcie cząstkowym wojewody warmińsko-mazurskiego z 2021 r. żadne ze wskazanych w nim 25 najważniejszych zagrożeń nie zostało przyporządkowane⁴⁶ do wyszczególnionych w § 3 pkt 1 ww. rozporządzenia rodzajów zagrożeń, np. których skutki mogą godzić w bezpieczeństwo państwa, jego porządek konstytucyjny, w szczególności suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorium.

Plany zarządzania kryzysowego

W KPZK zawarto definicję działań hybrydowych

KPZK (aktualizacja 2021/2022) to jedyny dokument strategiczny, w którym działania hybrydowe i wynikające z nich zagrożenia zostały opisane w sposób świadczący o faktycznej wadze problemu. Podkreślono m.in., że to działania zmierzające do osiągnięcia celów politycznych i strategicznych agresora. Działania te prowadzone są przez podmioty państwowe i/lub niepaństwowe w sposób zaplanowany i skoordynowany, często rozłożone w dłuższym czasie oraz łączą różne środki wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora. Mogą być prowadzone przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej. Mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im. W ramach działań hybrydowych mogą być realizowane operacje informacyjne, psychologiczne, działania o charakterze terrorystycznym, kryminalnym, działania mające na celu zakłócenie funkcjonowania sieci i systemów informatycznych, systemu energetycznego, systemu dostarczania paliw, systemów funkcjonowania i usług telekomunikacyjnych, systemu gazowego, zdarzeń związanych ze skażeniem chemicznym na lądzie, w wodzie i powietrzu, skażeniem promieniotwórczym, zakłócenia porządku publicznego, dezinformacji. Trudność w wykryciu i zdefiniowaniu, czy dane zdarzenie wystąpiło w obszarze działań hybrydowych, spowodowana jest często charakterem

⁴⁶ Tj. nie zaklasyfikowano do obszaru, w którym może wystąpić dane ryzyko (kolumna nr 3 raportu cząstkowego, części zagrożenia).

tych działań, tzn. działania hybrydowe mają zwykle charakter „pełzający”. Sprzyja to trudności w ich początkowym rozpoznaniu i zdefiniowaniu.

Hybrydowość niesie za sobą złożoność i wielopłaszczyznowość, a skutki działań mogą zaistnieć zarówno na terenie całego kraju, jak i na jego części. Działania te cechują się tym, że są celowo ograniczane i utrzymywane przez agresora na poziomie poniżej dającego jednoznacznie zidentyfikowanie progu wojny.

Najważniejszą rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym odgrywają podmioty bezpieczeństwa narodowego, w tym podmioty odpowiedzialne za kierowanie tym bezpieczeństwem, stanowiące potencjał obronny i ochronny państwa. Z tego względu ważne jest przygotowanie administracji publicznej, służb, inspekcji, straży oraz sił zbrojnych do reagowania na zagrożenia hybrydowe, także poprzez nadanie im odpowiednich kompetencji oraz zapewnienie sił i środków w przypadku niespodziewanej eskalacji kryzysu. Wojskowe środki używane przez przeciwnika w ramach działań hybrydowych mogą bowiem kamuflować przygotowania do faktycznego użycia sił zbrojnych (np. niezapowiedziane ćwiczenia militarne, którym towarzyszy duża koncentracja sił zbrojnych).

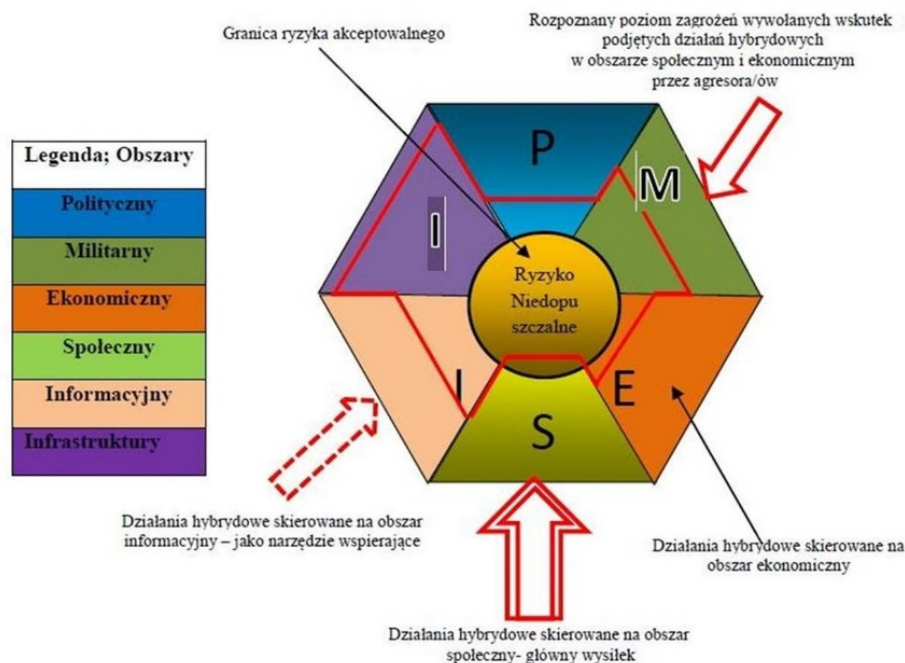
Skuteczną odpowiedzią na zagrożenia spowodowane działaniami hybrydowymi jest wzmocnienie odporności oraz budowa zdolności do wczesnego rozpoznania i szybkiego wdrożenia działań minimalizujących negatywne skutki, również jako element odstraszenia skierowany do inicjatora (agresora) tych działań. W tym celu niezbędne jest zrozumienie mechanizmów powstawania tego typu zagrożeń, monitorowanie działań i interesów inicjatora tego typu działań, aby w konsekwencji ocenić ryzyko wystąpienia tych zagrożeń w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, szczególnie w obszarze gospodarczego bezpieczeństwa państwa, obronności i świadczenia usług dla ludności. Takie komplementarne podejście do budowy systemu reagowania na działania hybrydowe pozwoli na szybkie i efektywne reagowanie ogniw militarnych oraz pozamilitarnych w sytuacji wystąpienia tego typu zagrożeń.

Działania hybrydowe charakteryzują się tym, że mogą występować w poszczególnych obszarach analizy PMESII lub w kilku równocześnie. Do przeprowadzenia skutecznych działań hybrydowych, muszą być zagwarantowane odpowiednie warunki dla powodzenia realizacji zakładanych celów. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż to obszar społeczny oraz ekonomiczny i informacyjny są najbardziej podatne na działania hybrydowe.

Potencjalny przeciwnik, prowadząc działania w danym obszarze lub obszarach, wybiera najbardziej podatne i najmniej odporne obszary.

Infografika nr 5

Wykres osiągnięcia akceptowalnego ryzyka w poszczególnych obszarach PMESII



Wykres osiągnięcia akceptowalnego ryzyka w poszczególnych obszarach PMESII.

Źródło: Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, część A, aktualizacja 2021/2022.

Efektywne zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie na zagrożenia hybrydowe wymaga podjęcia przez instytucje państwa odpowiednich działań, m.in. w zakresie przygotowania struktur i narzędzi służących wykrywaniu i identyfikowaniu działań hybrydowych oraz przygotowaniu do obrony przed nimi. Istotnym ogniwem analizy sytuacyjnej oraz koordynacji ww. działań jest – opisany w niniejszej informacji – zespół roboczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ds. wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych.

W KPZK zamieszczona została także siatka bezpieczeństwa, tj. zestawienie potencjalnych zagrożeń ze wskazaniem podmiotu wiodącego przy ich usuwaniu oraz podmiotów współpracujących, przy czym „Działania hybrydowe” nie zostały w niej uwzględnione. Tłumaczone jest to tym, że zagrożenie to, z samej nazwy, charakteryzuje się złożonością i wielopłaszczyznowymi równoległymi skutkami (dla ludności, mienia, środowiska naturalnego czy infrastruktury), a potwierdzenie faktu wystąpienia takiego zagrożenia może nastąpić dopiero po analizie całości zaistniałych przypadków i zdefiniowaniu ich źródła. Praktycznie każde z zagrożeń wymienionych w siatce bezpieczeństwa KPZK może mieć znamiona zagrożenia hybrydowego pod warunkiem ich równoczesnego, powiązanego z sobą wystąpienia. Siatka bezpieczeństwa bazuje na mechanizmie wskazania konkretnego zagrożenia oraz przypisaniu mu odpowiedniego podmiotu wiodącego i podmiotów współpracujących. Przy prawdopodobnym wystąpieniu wielu zagrożeń równocześnie, w obecnym stanie prawnym nie można wskazać np. jednego ministra, który będzie podmiotem wiodącym przy zagrożeniu wielodyscyplinarnym. Takim podmiotem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mógłby być np. Prezes Rady Ministrów, ale to rozwiązanie w konsekwencji też nie zmieniałoby procedur reagowania zawartych w KPZK. Zgodnie z nimi odpowiedzialność za reagowania spoczywa na konkretnym wskazanym w siatce bezpieczeństwa podmiocie.

W Planie zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne⁴⁷ nie uwzględniono zagrożeń hybrydowych. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż spowodowane to było brakiem zdefiniowania tego pojęcia w porządku prawnym. Argumentacja taka jest o tyle niezrozumiała, że w ustawie o zk nie zostały zawarte definicje jakichkolwiek zagrożeń (np. pożaru lub powodzi), a mimo to były one wyszczególniane w dokumentacji planistycznej.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK zwróciła uwagę Ministrowi SWiA, iż zasadnym jest zamieszczanie w resortowym planie informacji o możliwym wystąpieniu działań hybrydowych, w szczególności w związku z wystąpieniem kryzysu uchodźczego na granicy polsko-białoruskiej czy wystąpieniem bezprecedensowej sytuacji związanej z agresją Rosji na Ukrainę. Sytuacje takie, pozostające nadal poniżej poziomu wojny, wiążą się ze zwiększonym ryzykiem wystąpienia poważnych zagrożeń ze strony niezidentyfikowanych podmiotów. Podkreślono jednocześnie, że problematyka zagrożeń hybrydowych została dostrzeżona także w KPZK (aktualizacja 2021/2022).

Zagrożenia hybrydowe zostały wykazane w dokumentacji planistycznej (plany zarządzania kryzysowego, raporty cząstkowe) opracowanej jedynie przez część objętą kontrolą organów zarządzania kryzysowego. Należy podkreślić, iż NIK nie uznawała za nieprawidłowość nieuwzględnienie w dokumentacji planistycznej tego rodzaju zagrożeń, traktując kontrolę jako element niezbędnego aktualnie procesu budowania świadomości społecznej oraz instytucjonalnej. Choć z pewnością zaniepokojenie budziło część składanych w trakcie kontroli wyjaśnień świadczących o istotnych słabościach systemowych, przede wszystkim wskazywanie braku ustawowej definicji „zagrożenia hybrydowego” jako uzasadnienia niewykazywania go w planach zarządzania kryzysowego. Argumentacja taka jest o tyle niezrozumiała, że w ustawie o zk nie zostały zawarte definicje jakichkolwiek zagrożeń, a mimo to objęte kontrolą jednostki wyszczególniały je w dokumentacji planistycznej. Należy jednoznacznie podkreślić, iż podstawą uwzględnienia danego rodzaju zagrożenia, m.in. w planach zarządzania kryzysowego, powinna być rzetelnie przeprowadzona analiza ryzyka.

Minister SWiA nie uwzględnił zagrożeń hybrydowych w planie resortowym

Sposób uwzględnienia zagrożeń hybrydowych w dokumentacji planistycznej w poszczególnych województwach był zróżnicowany

⁴⁷ Zatwierdzonym przez Sekretarza Stanu w MSWiA 10 lutego 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Przykładowe rodzaje działań prowadzonych w ramach zagrożeń hybrydowych

W ramach działań hybrydowych mogą być realizowane operacje:



- informacyjne,
- psychologiczne,
- działania o charakterze terrorystycznym,
- kryminalnym,

Jak również działania mające na celu zakłócenie funkcjonowania:



- sieci i systemów informatycznych,
- systemu energetycznego,
- systemu dostarczania paliw,
- systemów funkcjonowania i usług telekomunikacyjnych,
- systemu gazowego,

Działania hybrydowe mogą dotyczyć zdarzeń związanych ze:



- skażeniem chemicznym na lądzie, w wodzie, w powietrzu,
- skażeniem promieniotwórczym,
- zakłóceniem porządku publicznego,
- dezinformacją itp.

Źródło: opracowanie własne NIK.

Województwo pomorskie

W przypadku Gdańska „zagrożenia hybrydowe” zostały uwzględnione w aktualnym MPZK, zatwierdzonym 25 kwietnia 2022 r. (w poprzednim planie, zatwierdzonym 26 marca 2018 r., nie były one wskazane). Zagrożenia hybrydowe zostały uwzględnione w raportach cząstkowych (z 2019 i 2021 r.) oraz WPZK zatwierdzonym przez MSWiA 15 marca 2022 r. W charakterystyce zagrożeń WPZK wykorzystano zapisy KPZK, część z nich cytując dosłownie.

Analogicznie jak w przypadku KPZK, nie została opracowana siatka bezpieczeństwa dla tego zagrożenia – wobec różnorodności możliwych zagrożeń, oceniono, że działania instytucji państwa powinny przebiegać według procedur przyjętych dla konkretnych zagrożeń, z uwzględnieniem złożoności poszczególnych scenariuszy.

Województwo zachodniopomorskie

Zarówno w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego (opracowanym przez Prezydenta Miasta Szczecina), jak i opracowanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego raporcie cząstkowym i Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego nie zostały uwzględnione odrębnie zagrożenia hybrydowe (w WPZK tematyka zagrożeń hybrydowych została uwzględniona w zapisach dotyczących zagrożeń terrorystycznych).

W przypadku MPZK brak wyszczególnienia „zagrożenia hybrydowego” w charakterystyce zagrożeń wynikał z tego, iż w ustawie o zk oraz zaleceniach Wojewody z 25 lipca 2018 r. do powiatowych planów zarządzania kryzysowego nie zostało określone, że tego rodzaju zagrożenia należy wyszczególniać.

Województwo opolskie

W raporcie cząstkowym (zatwierdzonym przez wojewodę opolskiego 10 grudnia 2021 r.) oraz zatwierdzonym w styczniu 2021 r. WPZK nie uwzględniono wprost działań hybrydowych jako odrębnego zagrożenia. W przypadku WPZK wspomniano o nim tylko w module zadaniowym „Uruchamianie, współdziałanie oraz monitorowanie realizacji zadań zawartych w „Planie użycia Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w sytuacjach kryzysowych”. Celem tego zadania było wydzielenie i uruchomienie sił i środków (tj. wyspecjalizowanych oddziałów i pododdziałów) Sił Zbrojnych RP do wsparcia administracji publicznej w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych będących skutkiem wystąpienia zagrożeń niemilitarnych, jak i zagrożeń hybrydowych (terrorystycznych).

Wynikało to z braku uregulowań tej kwestii w obowiązujących krajowych przepisach prawnych. Nie można przy tym zgodzić się z wyjaśnieniami, w których Dyrektor Wydziału wskazała, że w KPZK nie mówi się o zagrożeniach hybrydowych, lecz o działaniach hybrydowych, które mogą generować inne zagrożenia – sformułowania te są stosowane w KPZK zamiennie.

W planach zarządzania kryzysowego opracowanych przez starostę nyskiego oraz Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów zagrożenia hybrydowe nie zostały zamieszczone, czego przyczyną – jak wynika z wyjaśnień – był brak takiego wymogu w zaleceniach do planów zarządzania kryzysowego wydawanych przez jednostki wyższego szczebla.

Województwo warmińsko-mazurskie

W dwóch WPZK dla województwa warmińsko-mazurskiego obowiązujących w okresie objętym kontrolą nie ujęto zagrożenia hybrydowego jako oddzielnej kategorii zagrożenia. W obu tych planach w ramach wyodrębnionego zagrożenia o charakterze terrorystycznym uwzględniono jednak działania hybrydowe, poprzez m.in. wskazanie, że za terroryzm uważa się także działania hybrydowe prowadzone przez państwo sąsiednie, którego celem jest m.in. wrogie przejęcie/oderwanie części kraju lub destabilizacja sytuacji wewnętrznej w kraju. Wojewoda warmińsko-mazurski wyjaśnił, że w WPZK nie ujęto działań hybrydowych jako oddzielnego zagrożenia, bowiem w KPZK od edycji 2018 do 2022 określono je w sposób niepełny, tj. ograniczając się jedynie do jego wymienienia, opisanie i ujęcia w matrycy ryzyka.

W przypadku raportu cząstkowego z 2021 r. wojewoda warmińsko-mazurski uwzględnił uwagi Dyrektora RCB i dokonał zmiany nazw dwóch zagrożeń oraz dodał do zagrożenia o charakterze terrorystycznym nowy scenariusz, w którego opisie ujęto działania hybrydowe i dezinformację, w następującym brzmieniu: *z uwagi na prowadzone działania hybrydowe wobec RP polegające m.in. na wymuszonym napływie uchodźców oraz lokalizacja województwa – granica z Obwodem Kaliningradzkim FR wskazuje na możliwość pojawienia się zagrożeń z tego kierunku w postaci m.in. nowych kanałów przerzutowych migrantów, prowadzenia innych działań hybrydowych czy dezinformacyjnych związanych z granicą Państwa.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrolą objęto proces opracowywania i wdrażania dokumentacji planistycznej

Zagrożenia hybrydowe nie zostały wyszczególnione jako odrębne zagrożenia w PPZK (opracowanym przez starostę szczycieńskiego) oraz GPZK (sporządzonym przez burmistrza Wielbarka).

Niezależnie od analizy planów zarządzania kryzysowego i raportów cząstkowych pod kątem sposobu uwzględnienia zagrożeń hybrydowych, badaniem objęto także proces ich opracowywania i wdrażania.

Pomimo zaobserwowanej poprawy jakości planów zarządzania kryzysowego, wyniki kontroli NIK wciąż wykazują nieprawidłowości (szczególnie na szczeblu powiatowym i gminnym) mogące świadczyć o nieprzywiązywaniu wystarczającej wagi do realizacji tego zadania ustawowego. Przygotowanie planów zarządzania kryzysowego to podstawowe zadanie z zakresu planowania cywilnego, którego realizacja – obok innych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o zk – powinna uwzględniać m.in. zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych, a także pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w tych sytuacjach. Mając na uwadze powyższe za szczególnie niepokojące należy uznać dopuszczanie do występowania nieprawidłowości, które mogą mieć wpływ na funkcjonalność tych planów, czyli przede wszystkim możliwość zastosowania w realnej sytuacji kryzysowej.

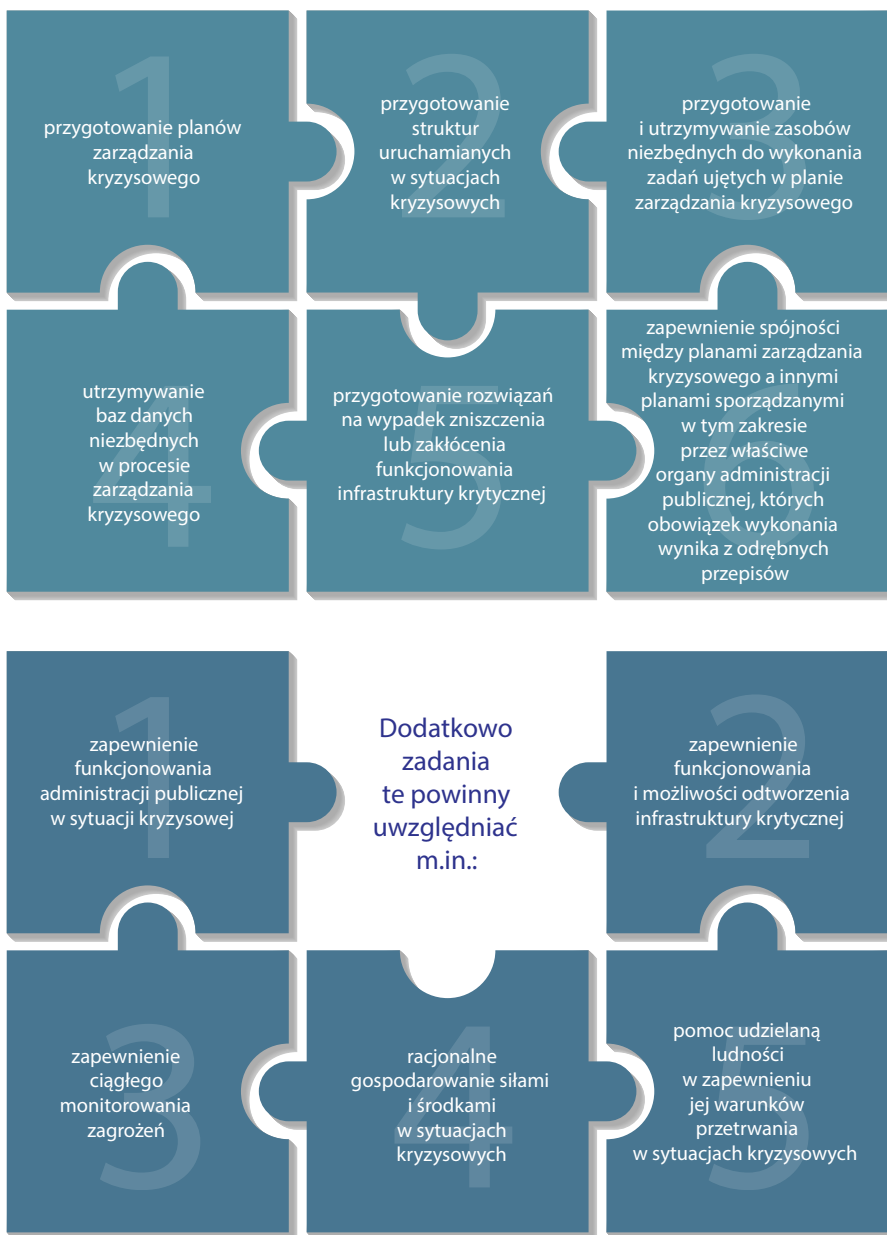
Przepisy ustawy o zk dotyczące opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego nie uległy w ostatnich latach istotnym zmianom, tj.:

- podstawę opracowania planów zarządzania kryzysowego na szczeblach krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym stanowi art. 5 ust. 1, natomiast obligatoryjne elementy wymieniono w ust. 2 tego przepisu;
- obowiązek opracowania planu m.in. przez ministrów kierujących działami administracji rządowej wynika z art. 12. Szczegółowa zawartość i układ strukturalny tych planów nie zostały określone (w art. 12 ust. 2 wymienione zostały przykładowe zagadnienia), dzięki czemu ministrowie mają możliwość elastycznego kształtowania tych elementów tak, aby zapewnić ich optymalną funkcjonalność;
- w przypadku dokumentów wyjściowych niezbędnych do opracowania planów należy uwzględnić art. 5a ust. 1, zgodnie z którym na potrzeby KPZK m.in. ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz wojewodowie sporządzają Raport. Kierunki działania wynikające z wniosków z Raportu stanowią element KPZK oraz są uwzględniane w planach zarządzania kryzysowego (ust. 5);
- wytyczne (zalecenia) do planów zarządzania kryzysowego, dzięki którym organy zarządzania kryzysowego wyższego szczebla mają możliwość wpływu na zawartość planów opracowywanych przez organy niższego szczebla.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Zadania z zakresu planowania cywilnego



Źródło: opracowanie własne NIK.

Warto też podkreślić – zwrócono na to uwagę w informacji o wynikach kontroli P/17/039 – że plany zarządzania kryzysowego nie mają charakteru normatywnego i opracowywane są głównie na podstawie kompetencji organów określonych w ustawach branżowych. Zawierają one jednak także inne elementy, charakterystyczne dla danego obszaru (województwo, powiat, gmina), stanowiące o jego roli w systemie zarządzania kryzysowego, bez których byłby on narzędziem bezużytecznym. Szczególnie dotyczy to informacji o zidentyfikowanych, typowych dla danego obszaru, zagrożeniach i ich charakterystyki, mapy zagrożeń, oceny ryzyka ich wystąpienia oraz możliwych skutków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Za opracowanie i aktualizowanie KPZK odpowiedzialne było RCB

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o zk RCB odpowiadało za opracowanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Komórką organizacyjną RCB właściwą w sprawach koordynacji prac nad KPZK, w tym uzgadnianiem planów zarządzania kryzysowego ministrów i kierowników urzędów centralnych i opiniowania PZK wojewodów, był Wydział Oceny Ryzyka i Planowania.

W dniu 3 marca 2022 r. została przyjęta przez Radę Ministrów ostatnia aktualizacja (nazwana 2021/2022) KPZK. Poprzednio obowiązujący KPZK został przyjęty 20 kwietnia 2020 r. – część A oraz 22 sierpnia 2019 r. – część B. Przed przyjęciem aktualizacji KPZK 2021/2022 Dyrektor RCB skierował projekt Planu do konsultacji (dwie fazy konsultacji), a następnie na obrady kolejno RZZK, Stałego Komitetu Rady Ministrów, a następnie Rady Ministrów.

Infografika nr 8

Ogólna struktura planów zarządzania kryzysowego

W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:



Źródło: opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W odniesieniu do poprzednio obowiązującego dokonano zmian w katalogu zagrożeń poprzez wyszczególnienie skażeń chemicznych na lądzie i morzu oddzielnie oraz dodanie dezinformacji jako zagrożenia. Celem zapewnienia zgodności z Raportem o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zaktualizowano matrycę ryzyka. Dokonano także modyfikacji siatki bezpieczeństwa, poprzez wyróżnienie Prezesa Rady Ministrów jako uczestnika zarządzania kryzysowego oraz uwzględnienie powołanego Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa. W części B KPZK w szczególności dokonano aktualizacji standardowych procedur organizacyjnych.

Od czasu przyjęcia aktualizacji KPZK 2021/2022 nie wprowadzono modyfikacji. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora RCB NIK zwróciła uwagę, że po zatwierdzeniu KPZK nastąpiły m.in. istotne zmiany w działach administracji rządowej, w tym zmiany urzędów obsługujących sprawy poszczególnych działów. W związku z tym konieczne było dokonanie ich przeglądu celem zainicjowania aktualizacji załączników funkcjonalnych do tego planu (planów zarządzania kryzysowego ministrów i kierowników urzędów centralnych, o których mowa art. 12 ust. 2a ustawy o zk).

Minister SWiA zatwierdził PZK 21 grudnia 2018 r., a jego aktualizację (obowiązującą w okresie objętym kontrolą) 10 lutego 2020 r. Projekt aktualizacji planu uzgodniono z członkami zespołu resortowego w MSWiA, w tym z dyrektorami komórek organizacyjnych MSWiA oraz organami podległymi Ministrowi SWiA⁴⁸. W dniu 24 stycznia 2020 r. projekt aktualizacji PZK (edycja 2020) przekazano do Dyrektora RCB w celu jego uzgodnienia. Dyrektor RCB nie odniósł się do projektu. PZK (edycja 2020) został poddany modyfikacjom 13 lutego 2020 r., tj. już trzy dni po jego akceptacji. Polegały one na aktualizacji danych kontaktowych Sekretarza Stanu w MSWiA oraz korekcie wykazu dokumentów planistycznych.

Minister SWiA
nie dokonał aktualizacji
planu resortowego

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 16 listopada 2022 r., Minister SWiA nie opracował nowego PZK, ani nie dokonał jego aktualizacji, pomimo upływu dwuletniego cyklu planowania, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o zk. Dokonując oceny powyższej nieprawidłowości NIK nie podzieliła przedstawionych argumentów, jakoby zaangażowanie resortu w działania wynikające z agresji Rosji na Ukrainę, a także planowane zmiany legislacyjne znoszące obowiązek tworzenia dokumentów planistycznych, stanowiły usprawiedliwienie dla niedokonania aktualizacji planu resortowego. Przede wszystkim w toku kontroli Dyrektor DOLiZK wyraził opinię, iż stan zatrudnienia w departamencie pozwalał na zapewnienie prawidłowego i rzetelnego wypełniania bieżących zadań, a do takich należała aktualizacja planu. NIK zwróciła również uwagę, iż obowiązkiem Ministra było przestrzeganie przepisów obowiązujących w okresie objętym kontrolą, a nie przepisów prawdopodobnych i przyszłych, które w chwili powstania konieczności aktualizacji Planu (luty 2022 r.) znajdowały się dopiero na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych⁴⁹.

⁴⁸ Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Komendantem Służby Ochrony Państwa.

⁴⁹ W dniu 14 lutego 2022 r. projekt ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej został

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PZK (edycja 2020) zawierał zapisy w większości spójne z KPZK (zarówno w wersji aktualizacji 2019/2020, jak i 2021/2022) w zakresie zagrożeń, dla których Minister SWiA został wskazany jako podmiot wiodący lub współpracujący w ramach którejkolwiek z faz zarządzania kryzysowego. Zidentyfikowane różnice dotyczyły przypisania w PZK (edycja 2020) Ministrowi SWiA roli współpracującej w fazie zapobiegania powodzi oraz epizootii.

Ponadto, w charakterystyce zagrożeń planu resortowego nie uwzględniono zagrożenia pn. „skażenie chemiczne na morzu”, pomimo iż zostało ono wyszczególnione w siatce bezpieczeństwa tego planu, a w KPZK (w obu edycjach) Ministrowi SWiA została przypisana rola współpracująca.

W PZK w siatce bezpieczeństwa dla zagrożeń kategorii I (zidentyfikowanych przez MSWiA) nie wskazano podmiotu wiodącego dla:

- zagrożenia ludności w związku z wykryciem obiektów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego (brak podmiotu wiodącego w fazie odbudowy);
- buntu w zakładzie karnym, ucieczki z więzienia (brak podmiotu wiodącego w fazie zapobiegania i odbudowy);
- zagrożeń techniczno-budowlanych (katastrof budowlanych) – brak podmiotu wiodącego w fazach zapobiegania, przygotowania i odbudowy;
- zakłócenia w funkcjonowaniu jednostek ochrony zdrowia utworzonych przez MSWiA oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej MSWiA (brak podmiotu wiodącego we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego).

W większości nie były dochowane terminy aktualizacji WPZK

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA zatwierdził plany zarządzania kryzysowego dla wszystkich województw. Analiza dokumentacji dotyczącej dotrzymania dwuletniego terminu w zatwierdzaniu WPZK dla 15 województw⁵⁰ wykazała, iż jedynie pięciu wojewodów przekazało plany do zatwierdzenia przed upływem dwóch lat od zatwierdzenia poprzedniego. Przy czym czas ten był zróżnicowany i wahał się od ponad miesiąca (w przypadku wojewody pomorskiego) do 3 dni (w przypadku wojewody lubuskiego) przed upływem dwuletniego cyklu. Z kolei dziewięciu wojewodów przekazało plany do zatwierdzenia już po upływie dwuletniego cyklu, przy czym opóźnienie wahało się od 3 dni (w przypadku wojewody opolskiego) do 2 lat i 7 miesięcy (w przypadku wojewody kujawsko-pomorskiego). W opisanych przypadkach pisma upominające skierowano tylko do wojewody podkarpackiego (który ostatecznie przekazał plan do zatwierdzenia z pięciomiesięcznym opóźnieniem) oraz do wojewody kujawsko-pomorskiego, który – jak wskazano powyżej – przekazał plan do zatwierdzenia z opóźnieniem wynoszącym 2 lata i 7 miesięcy.

skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych. Natomiast w dniu 14 czerwca 2022 r. Sekretarz Stanu, działający z upoważnienia Ministra SWiA, skierował do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu wniosek o wpis projektu ustawy do „Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”. Na dzień 9 marca 2023 r. projekt znajdował się nadal na etapie opiniowania, a data ostatniej modyfikacji tego projektu w RCL to 18 listopada 2022 r.

⁵⁰ Z badania wyłączono województwo dolnośląskie, ponieważ nie została przedłożona dokumentacja zatwierdzająca względem planu poprzednio obowiązującego, a jedynie dokumentacja dotycząca planu, który nie został zatwierdzony przez Ministra SWiA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Plan przekazany przez wojewodę dolnośląskiego w październiku 2020 r. nie został zatwierdzony przez Ministra SWiA z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych i opracowanie niezgodne z wytycznymi. Kolejny WPZK został przekazany przez wojewodę 19 sierpnia 2021 r. W okresie od 30 listopada 2020 r. do 19 sierpnia 2021 r., tj. w okresie od niezatwierdzenia planu przekazanego przez wojewodę za pismem z 5 października 2020 r. do chwili przekazania do zatwierdzenia kolejnego planu, w MSWiA nie podejmowano czynności mających na celu wyegzekwowanie przekazania planu spełniającego wymogi formalne i sporządzonego zgodnie z wytycznymi.

W okresie objętym kontrolą wszystkie WPZK zostały przekazane do Dyrektora RCB celem uzyskania opinii. Przeprowadzone badanie 28 opinii RCB⁵¹ wykazało, iż do najczęściej pojawiających się uwag należały te dotyczące:

- braku spójności planu z raportem cząstkowym w zakresie katalogu zagrożeń i/lub oceny ryzyka, ewentualnie akceptacji ryzyka – uwaga pojawiła się łącznie w 18 opiniach, przy czym dla trzech województw uwagi te pojawiały się zarówno w opiniach dla poprzednio obowiązujących, jak i aktualnych WPZK;
- niewskazania w siatce bezpieczeństwa jednej instytucji wiodącej dla niektórych zagrożeń w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego – uwaga pojawiła się łącznie w 14 opiniach, przy czym dla trzech województw uwagi te pojawiały się zarówno w opiniach dla poprzednio obowiązujących, jak i aktualnych WPZK;
- niedostosowania WPZK do struktury lub terminologii przyjętej w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego – uwaga pojawiła się łącznie w ośmiu opiniach;
- braku zgodności pomiędzy siatką bezpieczeństwa a innymi elementami wskazanymi w planie (m.in. brak spójności siatki bezpieczeństwa z charakterystyką zagrożeń lub/i z listą zagrożeń; brak opisu zadań dla niektórych podmiotów wskazanych w siatce bezpieczeństwa bądź nierozpisanie zadań względem wszystkich zagrożeń) – uwaga pojawiła się łącznie w siedmiu opiniach.

Wyniki kontroli wykazały, że Minister SWiA zatwierdzał⁵² WPZK pomimo merytorycznych uwag zgłaszanych przez Dyrektora RCB, jak i samego Ministra, mogących mieć wpływ na funkcjonalność tych planów. Minister nie monitorował również działań podejmowanych przez wojewodów w celu korekty WPZK zgodnie z wnoszonymi uwagami. W ocenie NIK, Minister nie powinien zatwierdzać planów, do których on sam bądź Dyrektor RCB zgłaszał uwagi merytoryczne. W ustawie o zk Minister został upoważniony do zatwierdzania WPZK, ale upoważnienie to nie było tożsame z obowiąz-

Minister SWiA
zatwierdzał
WPZK pomimo
merytorycznych uwag
do tych dokumentów

⁵¹ Analizie poddano opinie RCB złożone względem aktualnie (na dzień prowadzenia czynności kontrolnych) i poprzednio obowiązujących WPZK (dotyczyło wyłącznie planów obowiązujących bezpośrednio przed tymi aktualnymi), z wyjątkiem opinii dla poprzednio obowiązującego WPZK dla województwa kujawsko-pomorskiego, która nie została przedłożona kontrolerom NIK oraz opinii dla planów przekazanych Ministrowi SWiA do zatwierdzenia po 1 lipca 2022 r.

⁵² W okresie objętym kontrolą Minister odesłał do poprawy jedynie plan dla województwa dolnośląskiego z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych i opracowanie niezgodne z wytycznymi.

kiem zatwierdzania planów, które w treści zawierały zapisy mogące wpływać na ich funkcjonalność. W przytoczonych sytuacjach rzetelne działanie polegałoby na zwróceniu niezatwierdzonych planów do poprawy, a podnieszone w toku kontroli ryzyko wydłużenia procesu zatwierdzania planów nie stanowiło usprawiedliwienia dla tego rodzaju postępowania. Minister posiadał bowiem narzędzie w postaci wytycznych, w których możliwe było określenie terminu, na ile czasu przed upływem dwuletniego czasu planowania wojewodowie powinni przekazać plany do zatwierdzenia. Termin ten powinien być zostać wyznaczony w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w sposób, który umożliwiałby – w razie potrzeby – wprowadzenie przez wojewodów niezbędnych poprawek i dokonanie obowiązkowych uzgodnień z właściwymi organami, a także który umożliwiałby ponowne opiniowanie przez Dyrektora RCB, bez ryzyka przekroczenia ustalonego dwuletniego cyklu planowania.

NIK sformułowała uwagi i zastrzeżenia do planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach

Szczegółowe badanie przeprowadzone w toku kontroli u wojewodów wykazało, że WPZK – w porównaniu do planów zarządzania kryzysowego opracowanych na pozostałych szczeblach – to dokumenty, do jakości i kompletności których sformułowano najmniej zastrzeżeń. Dotyczyły one w szczególności:

- nieuwzględnienia w katalogu WPZK edycji 2022 (województwo warmińsko-mazurskie) zagrożenia zawartego w raporcie częściowym z 2021 r., a dotyczącego zakłóceń w funkcjonowaniu systemu teleinformatycznego. W WPZK edycji 2020 i 2022 w wykazie i charakterystyce zagrożeń nie ujęto także zagrożenia dotyczącego: niewybuchów i niewypałów, pomimo dokonania oceny wystąpienia tego zagrożenia wraz z określeniem prawdopodobieństwa i skutków jego wystąpienia oraz ujęcia go w siatce bezpieczeństwa dla czterech faz zarządzania kryzysowego;
- nieuwjęcia w WPZK z 2021 r. dla województwa zachodniopomorskiego zadań przypisanych wojewodzie w KPZK (część A, aktualizacja 2020), tj. jako podmiotu współpracującego w fazie przygotowania dla zagrożenia „Katastrofa morska” (m.in. opracowania planu przygotowania miejsca lądowania rozbitków/ewakuowanych w czasie masowej operacji ratowniczej na morzu).

Szczególnie niepokojące jest jednak wciąż – pomimo blisko 15 lat obowiązywania ustawy o zk – dopuszczanie do występowania błędów, które mogą mieć wpływ na funkcjonalność tych planów, czyli przede wszystkim możliwość zastosowania ich w realnej sytuacji kryzysowej. Powyższa uwaga dotyczyła przede wszystkim szczebli powiatowego i gminnego, gdzie stwierdzono szereg istotnych nieprawidłowości na każdym etapie tego procesu, tj. opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów zarządzania kryzysowego. Poza działaniami nieterminowymi, skutkującymi niedochowaniem dwuletniego terminu na opracowanie aktualizacji planów, stwierdzono szereg przypadków zarówno naruszenia przepisów ustawy o zk, jak i zaleceń do tych planów, np.:

- w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa PPZK dla powiatu nyskiego: z 2018 r. (zatwierdzony 23 kwietnia 2018 r.) oraz z 2021 r. (zatwierdzony 16 lutego 2022 r.). NIK sformułowała nieprawidłowo-

- ści w stosunku do obydwu tych planów. Przede wszystkim starosta nie zrealizował 27 z 28 uwag do PPZK z 2018 r. przekazanych wraz z pismem zatwierdzającym 23 kwietnia 2018 r. Stwierdzono także m.in., że w planie z 2021 r. wartości ryzyk ujęte w „Ocenie ryzyka wystąpienia zagrożenia i jego skutków” nie były spójne z ryzykiem ujętym dla poszczególnych zagrożeń w charakterystyce zagrożeń. Ponadto, plan nie został sporządzony rzetelnie, gdyż w jego treści zawarto odniesienia wskazujące, że dotyczy on powiatu brzeskiego a nie nyskiego – w Ocenie ryzyka wystąpienia zagrożenia i jego skutkach oraz w Procedurze uruchamiania katalogów/modułów zadaniowych, w zakresie dotyczącym katalogów. Ustalono także, że starosta nyski zatwierdzał aktualizację GPZK bez ich uprzedniej weryfikacji;
- starosta szczycieński opracował aktualizację PPZK, została ona pozytywnie zaopiniowana przez PZZK 24 czerwca 2020 r., a następnie przekazana wojewodzie warmińsko-mazurskiemu do zatwierdzenia 8 grudnia 2020 r. Weryfikacja PPZK przez wojewodę wykazała, że stwierdzono błędy, których usunięcie było warunkiem niezbędnym do zatwierdzenia planu. Starosta 25 marca 2021 r. otrzymał niezatwierdzony PPZK wraz z uwagami do uzupełnienia, który – poprawiony – przekazał 3 grudnia 2021 r. do zatwierdzenia wojewodzie. Weryfikacja planu wykazała jego niezgodności w wyniku czego ponownie został zwrócony staroście 6 maja 2022 r. Starosta przekazał 14 czerwca 2022 r. PPZK z naniesionymi poprawkami do zatwierdzenia wojewodzie. W toku sprawdzania planu przez wojewodę, ponownie stwierdzono braki dotyczące m.in. zagrożenia masowego napływu cudzoziemców i współdziałania z ABW. Plan, zwrócony staroście do poprawki 16 września 2022 r., przekazano 11 października 2022 r. wojewodzie do zatwierdzenia;
 - przy opracowywaniu GPZK dla gminy Wielbark nie zostały uwzględnione wszystkie zalecenia starosty szczycieńskiego, np. w części dotyczącej współdziałania pomiędzy siłami uczestniczącymi w realizacji przedsięwzięć reagowania kryzysowego, nie określono podstaw prawnych podejmowania działań, nie wskazano kierujących działaniami, nie określono zakresu i trybu wymiany informacji, a także nie określono zasad tworzenia połączonych komórek kierowania działaniami ratowniczymi;
 - w Urzędzie Miasta i Gminy Otmuchów nie zostały podjęte działania zmierzające do niezwłocznego wprowadzenia do stosowania GPZK z 2020 r., co wynikało z niemonitorowania faktu zatwierdzenia tego dokumentu przez starostę nyskiego. Pomimo, że na przełomie lipca i sierpnia 2020 r. przekazano do Starostwa Powiatowego w Nysie plan celem jego zatwierdzenia, to do rozpoczęcia kontroli NIK, tj. 4 lipca 2022 r., nie uzyskano informacji czy starosta nyski zatwierdził ten plan. Informację o zatwierdzeniu GPZK w dniu 23 października 2020 r. uzyskano dopiero 6 lipca 2022 r. Ponadto, ustalono m.in. że plan nie został uzgodniony z niektórymi kierownikami jednostek organizacyjnych planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć, a mapy ryzyka nie zawierały opisów przedstawiających potencjalnie negatywne skutki oddziaływania poszczególnych zidentyfikowanych zagrożeń na ludzi, środowisko, mienie i infrastrukturę.

Wytyczne do planów zarządzania kryzysowego nie były wykorzystywane w sposób wystarczający

Ustalenia kontroli po raz kolejny potwierdziły ograniczony stopień wykorzystania przez organy zarządzania kryzysowego narzędzia jakim są wytyczne i zalecenia do planów zarządzania kryzysowego, służące przede wszystkim ujednoliceniu zasad sporządzania planów (opracowuje je organ wyższego szczebla i przekazuje je do stosowania organom niższego szczebla, dla których mają one charakter wiążący).

W okresie objętym kontrolą obowiązywały wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w kształcie niezmienionym od dnia ich wydania przez Ministra SWiA, tj. od 20 kwietnia 2017 r. W wystąpieniu pokontrolnym NIK ponownie zwróciła uwagę, iż cykl planowania obejmuje m.in. etap opracowywania planu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 7 ustawy o zk), który to termin należy utożsamiać ze wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy zwrotem „przygotowanie planu”. Wiąże się to również z koniecznością wydawania wytycznych. Mając na uwadze fakt, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, zaś cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata, to wytyczne powinny podlegać odpowiednio systematycznej aktualizacji co dwa lata. Warto też podkreślić, że w styczniu 2021 r. wojewoda warmińsko-mazurski zwrócił się do MSWiA o informację w sprawie opracowania nowych wytycznych. Z informacji udzielonej przez pracownika tego Ministerstwa wynikało, że nie trwały prace nad przygotowaniem nowych wytycznych.

Niezależnie od powyższego, w toku kontroli stwierdzono obiektywne przesłanki świadczące o potrzebie aktualizacji lub wydania przez Ministra SWiA nowych wytycznych. Należały do nich:

- uwagi najczęściej formułowane w opiniach RCB względem WPZK;
- konieczność doprecyzowania w wytycznych zapisów dotyczących sposobu zamieszczania w planach danych o infrastrukturze krytycznej znajdującej się na terenie województwa;
- potrzeba uregulowania bądź doprecyzowania procedury dokonywania zmian w WPZK w zależności od ich charakteru i istotności („aktualizacja planu”, „modyfikacja planu”), która była wskazywana już w informacji o wynikach kontroli nr P/17/039;
- potrzeba wskazania w wytycznych ogólnego terminu, na ile czasu (miesiące, tygodni lub dni) przed upływem dwuletniego cyklu na przeprowadzenie aktualizacji WPZK, wojewodowie powinni dostarczyć plany do zatwierdzenia.

Minister SWiA, posiadający ustawowe upoważnienie do zatwierdzania WPZK i wydawania wytycznych, dysponował narzędziem pozwalającym na usprawnienie współpracy z wojewodami, jednak nie wykorzystywał go w pełni. Celem wytycznych było, co wyartykułowano w ich wstępie, ujednolicenie zasad sporządzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Tym samym Minister powinien na bieżąco dążyć do udoskonalania wytycznych, kierując się przy tym m.in. doświadczeniem nabytym na etapie weryfikacji WPZK przed ich zatwierdzeniem. Skoro w planach nadsyłanych przez różnych wojewodów wielokrotnie pojawiały się błędy tego samego rodzaju, które mogły wpływać na funkcjonalność planów, rolą Ministra było poddanie ich analizie i rozważenie wprowadzenia w wytycz-

nych zmian mających na celu doprecyzowanie problematycznych kwestii, a w konsekwencji wyeliminowanie uchybień.

Naruszenie terminu na dokonanie aktualizacji (wydanie nowych) zaleceń do planów zarządzania kryzysowego stwierdzono także w jednostkach szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Warto w tym miejscu przytoczyć jako przykład wyjaśnienia złożone przez Dyrektora WBiZK Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, które mogą świadczyć o niewystarczającej wiedzy na temat roli zaleceń (zalecenia do powiatowych/miejskich planów zarządzania kryzysowego wydane zostały jako załącznik do zarządzenia Wojewody Pomorskiego z 21 kwietnia 2022 r., natomiast poprzednie były załącznikiem do zarządzenia z 11 lutego 2020 r.). Wyjaśnił on, że termin wydania zaleceń był uwarunkowany potrzebą uprzedniego uzyskania informacji o zatwierdzeniu WPZK przez Ministra SWiA (co nastąpiło 15 marca 2022 r.), podczas gdy ustawa o zk w żaden sposób faktu wydania zaleceń przez wojewodę nie uzależnia od wcześniejszego zatwierdzenia WPZK. Co więcej, wynikające z ustawy o zk założenia wskazujące na konieczność zachowania spójności pomiędzy planami zarządzania kryzysowego⁵³, sugerują działanie dokładnie odwrotne – czyli wydanie zaleceń przez wojewodę powinno poprzedzać opracowanie i zatwierdzenie WPZK.

W żadnym z poddanych szczegółowemu badaniu wytycznych (zaleceniach) do planów zarządzania kryzysowego nie została uwzględniona, w szczególności w części dotyczącej charakterystyki zagrożeń, kwestia działań hybrydowych. Z uwagi na niewystarczający poziom wiedzy o takich zagrożeniach wśród osób odpowiedzialnych za przygotowywanie dokumentów planistycznych na szczeblu wojewódzkim, nie było żadnych przeciwwskazań, aby Minister SWiA wykorzystał wytyczne jako narzędzie przydatne w procesie ich identyfikacji i charakterystyki. Jest to tym bardziej istotne, że zalecenia wojewodów do planów powiatowych i miejskich powstawały najczęściej poprzez przekopiowanie treści wytycznych Ministra, oczywiście po naniesieniu stosownych zmian w nazewnictwie.

Dotychczas nie została uregulowana przez Ministra SWiA – podniesiona w poprzedniej kontroli jako problematyczna – kwestia okresowej aktualizacji planów zarządzania kryzysowego w zależności od rodzaju i charakteru wprowadzanych zmian (aktualizacja/modyfikacja). Jej ustalenia wykazały, że przepisy ustawy o zk nie różnicują dokonywanych w planach zmian w zależności od ich charakteru oraz istotności, wszystkie nazywając „aktualizacjami”. Podkreślono, że prowadzić to może do sytuacji, w której wprowadzenie – na krótko przed upływem dwuletniego okresu na dokonanie aktualizacji planu – zmian mało ważnych lub wręcz nieistotnych z punktu widzenia realizacji zadań, może zostać potraktowane jako wypełnienie obowiązku określonego w art. 5 ust. 3 ustawy.

Doprecyzowanie przez Ministra SWiA sformułowań „modyfikacja” i „aktualizacja” byłoby formą ujednoczenia zasad sporządzania planów wojewódzkich. Minister dostrzegł wprawdzie zasadność takich działań,

**Minister SWiA
nie uregulował kwestii
dokonywania zmian
w pkz w zależności
od ich charakteru**

⁵³ Tj. oparcie planów na wspólnych dokumentach wyjściowych, a także obowiązek zatwierdzania planów przez właściwe organy zarządzania kryzysowego (szerzej opisano to w informacji o wynikach kontroli P/17/039, str. 40–41).

bowiem podjął próbę dookreślenia tych pojęć kierując 25 kwietnia 2017 r. pismo do wojewodów. Zawarł w nim informację, iż zatwierdzenia przez Ministra nie wymagają zmiany mające zasadniczego znaczenia dla treści dokumentu (jak np. zmiany redakcyjne) dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami. Jednak w tym samym piśmie ocenę charakteru zmian powierzył WZZK lub jego przewodniczącym, podczas gdy to rolę Ministra było wyraźne doprecyzowanie, oparte na dotychczasowych doświadczeniach, które z dokonywanych zmian nie wymagały przekazywania planu do zatwierdzenia.

O tym, że problem wciąż jest aktualny i dotyczy także niższych szczebli zarządzania kryzysowego świadczą wyniki kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Szczytnie. Ustalono, że od dnia zatwierdzenia PPZK dokonywane były jego istotne aktualizacje (modyfikacje), o których nie został powiadomiony Wojewoda. Dotyczyły m.in.: zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa; organizacji ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz opieki psychologicznej, a także oceny ryzyka wystąpienia zagrożeń na terenie powiatu.

Według NIK, brak doprecyzowania procedury dokonywania zmian w WPZK mógł doprowadzić do rozbieżności w sposobie nanoszenia informacji o dokonanych modyfikacjach/aktualizacjach na kartach aktualizacji (których szablon różnił się w zależności od województwa) oraz do uznania charakteru tych zmian jako niewymagających zatwierdzenia przez właściwy organ, mimo iż niektóre z nich mogły mieć zasadnicze znaczenie dla treści dokumentu.

Organy zarządzania kryzysowego wyższego szczebla nie mają uprawnień władczych w zakresie zobowiązania do przedłożenia planów przez jednostki niższego szczebla

Organy zarządzania kryzysowego wyższego szczebla nie posiadają żadnych uprawnień władczych w stosunku do organów niższego szczebla w celu np. zobowiązania ich do przedłożenia planu do zatwierdzenia. Faktyczne możliwości ograniczone są wyłącznie do wysłania pisma ponaglącego. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała w 2018 r. do Ministra SWiA o zainicjowanie kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na brak podjęcia takich działań na szczeblu centralnym, wyniki kontroli pozwoliły na statystyczne zweryfikowanie aktualności planów zarządzania kryzysowego wyłącznie w poddanych kontroli czterech województwach i dwóch powiatach. Dokonane ustalenia wciąż potwierdzają, że obowiązek zapewnienia aktualności planów i procedur zarządzania kryzysowego nie jest traktowany wystarczająco poważnie, a dobitnym tego przykładem jest sytuacja w województwie warmińsko-mazurskim (według stanu na 30 czerwca 2022 r.):

- spośród 21 powiatów (miast na prawach powiatu) siedem powiatów nie posiadało aktualnych planów zk. Cztery PPZK nie zostały zatwierdzone przez wojewodę z uwagi m.in. na stwierdzone w nich niezgodności z zaleceniami wojewody. Natomiast starostowie pozostałych trzech powiatów, pomimo pisemnych wezwań wojewody, w ogóle nie przedstawili swoich planów do zatwierdzenia i nie podali przyczyn ich nieprzedstawienia;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- spośród ośmiu jst szczebla gminnego na terenie powiatu szczycieńskiego tylko jeden plan został zaktualizowany oraz zatwierdzony przez starostę (w 2021 r.);
- spośród 114 gmin województwa warmińsko-mazurskiego, 76 miało nieaktualne plany zk (tj. sprzed stycznia 2020 r.), 36 posiadało aktualne plany zk (tj. zatwierdzone w latach 2020–2022), zaś dwie gminy w ogóle nie miały opracowanych planów zk.

Jednym z elementów prac na rzecz skutecznej ochrony ludności i obrony cywilnej powinny być, w rozumieniu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, m.in. działania mające na celu budowę odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewniające powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności.

SBN jako element prac na rzecz skutecznej ochrony ludności i obrony cywilnej

W zatwierdzonej 12 maja 2020 r. przez Prezydenta RP „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” wskazano m.in., że postępująca dekompozycja porządku międzynarodowego w sposób niekorzystny wpływa na środowisko bezpieczeństwa Polski, utrudniając realizację interesów narodowych i osiąganie celów strategicznych. W wyniku tych zmian kształtuje się środowisko bezpieczeństwa, które cechuje niepewność i nieprzewidywalność, będące wynikiem m.in. braku poszanowania prawa międzynarodowego i niewypełniania zobowiązań międzynarodowych. Rośnie liczba zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa o różnym charakterze. Najpoważniejsze zagrożenie stanowi neoimperialna polityka władz Federacji Rosyjskiej, realizowana również przy użyciu siły militarnej. Agresja na Gruzję, nielegalna aneksja Krymu oraz działania we wschodniej Ukrainie naruszyły podstawowe zasady prawa międzynarodowego i podważyły filary systemu bezpieczeństwa europejskiego. Podkreślono także, że działania poniżej progu wojny, w tym działania o charakterze hybrydowym, w dalszym ciągu będą pozostawać istotnym środkiem polityki, służącym zarówno podmiotom państwowym, jak i pozapaństwowym do osiągania ich celów.

W SBN wymienione zostały interesy narodowe tworzące filary bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ich realizacja miała odbywać się poprzez osiąganie wynikających z nich celów strategicznych, wymagających zaplanowania i wdrożenia określonych zadań oraz posiadania i wykorzystania odpowiednich sił, środków oraz zdolności. Obejmowały one kluczowe przygotowania i działania strategiczne.

W Strategii wymieniono filary bezpieczeństwa narodowego RP

Realizacja filaru 1 („Strzeżenie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, suwerenności oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli”) miała następować poprzez osiąganie m.in. następujących celów strategicznych wskazanych poniżej oraz wynikających z nich zadań i działań:

- cel strategiczny: Zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych, poprzez m.in.:
 - zintegrowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa. Zapewnić zdolność do szybkiej adaptacji wobec pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń oraz identyfikacji szans,
- stworzenie ponadresortowego mechanizmu koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym poprzez utworzenie komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityk, strategii i programów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w sposób zapewniający spójność i konsekwentną ich realizację oraz jego powiązanie z nową rolą i kompetencjami RZZK i RCB,
 - dostosowanie krajowego systemu zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego tak, aby obejmował również obszar konfliktu polityczno-militarnego i umożliwiał płynne przechodzenie od stanu pokoju do stanu kryzysu oraz stanu wojny, a także tworzył skuteczne narzędzia do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym,
 - przygotowanie i wdrożenie systemu łączności na potrzeby zarządzania systemem bezpieczeństwa narodowego, w tym kierowania obroną państwa;
- cel strategiczny: Podniesienie odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez m.in.:
- zbudowanie systemu obrony powszechnej w pełni wykorzystującego potencjał instytucji państwowych i samorządowych, podmiotów systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, społeczności lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz obywateli, który będzie stanowił kompleksową odporność państwa na zagrożenia niemilitarne i militarne,
 - zbudowanie odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewnienie powszechnego charakteru obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzenie i utrzymywanie zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów,
 - zredefiniowanie systemu obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Opracowanie ustawy kompleksowo regulującej problematykę obrony cywilnej;
- cel strategiczny: Zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania państwa i obywateli w przestrzeni informacyjnej, poprzez m.in.:
- zbudowanie na poziomie strategicznym zdolności do ochrony przestrzeni informacyjnej (w tym do systemowego zwalczania dezinformacji), rozumianej jako przenikające się warstwy przestrzeni: wirtualnej (warstwa systemów, oprogramowania i aplikacji), fizycznej (infrastruktury i sprzętu) i poznawczej (kognitywnej),
 - stworzenie jednolitego systemu komunikacji strategicznej państwa, którego zadaniem powinno być prognozowanie, planowanie i realizowanie spójnych działań komunikacyjnych, przy wykorzystaniu

szerokiej gamy kanałów komunikacji i mediów oraz wykorzystywać narzędzia rozpoznania oraz oddziaływania w różnych obszarach bezpieczeństwa narodowego.

W części końcowej Strategii wskazano, że mechanizmy realizacji jej postanowień zostaną określone w ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Do czasu jej przyjęcia Strategia miała być wdrażana w ramach obowiązujących przepisów prawa. Za realizację postanowień zawartych w Strategii odpowiadali m.in. ministrowie kierujący działami administracji rządowej, wojewodowie oraz inne podmioty, we właściwościach których pozostają kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Byli oni zobowiązani do uwzględnienia interesów narodowych i celów strategicznych w sferze bezpieczeństwa narodowego, ujętych w Strategii we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej.

Projekt ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym nie został jednak opracowany, pomimo że miało to nastąpić do 31 grudnia 2020 r. – powołany w tym celu 1 czerwca 2020 r. Międzyresortowy Zespół⁵⁴ odbył jedno posiedzenie organizacyjne i został zniesiony zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 44 z dnia 26 kwietnia 2021 r.⁵⁵ Jak ustalono, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ani też z udziałem Ministra SWiA nie były prowadzone prace nad projektem tej ustawy.

Z informacji przekazanej przez Dyrektora Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego Biura Bezpieczeństwa Narodowego wynika, że Szef BBN przesyłając 1 czerwca 2020 r. Prezesowi Rady Ministrów rekomendacje do projektu tej ustawy wypracowane w BBN, potwierdził gotowość uczestniczenia w pracach zespołu ds. przygotowania projektu ww. ustawy, w przypadku jego powołania przez Radę Ministrów. W spotkaniu organizacyjnym Zespołu, które miało miejsce we wrześniu 2020 r., wziął udział dyrektor Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. BBN nie otrzymało informacji o innych posiedzeniach Zespołu ani o dalszych pracach nad projektem ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

Natomiast z pisma Podsekretarza Stanu Zastępcy Szefa KPRM wynika, że z uwagi na uwarunkowania pandemiczne i związane z tym opóźnienie w podjęciu analiz roboczych dotyczących potencjalnych rozwiązań, a także w związku z reorganizacją polityki bezpieczeństwa, Przewodniczący Zespołu nie przedstawił Radzie Ministrów projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym (miało to nastąpić do 31 grudnia 2020 r.). W ramach wstępnych analiz w KPRM prowadzono jedynie prace nad założeniami merytoryczno-prawnymi do projektu tej ustawy. Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów Nr 44 z dnia 26 kwietnia 2021 r. Zespół został zniesiony.

Nie został opracowany projekt ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym

⁵⁴ Zarządzeniem Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

⁵⁵ Niepublikowane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa KPRM podkreśliła, że proces budowy zdolności do ochrony przestrzeni informacyjnej i stworzenia jednolitego systemu komunikacji strategicznej państwa został zapoczątkowany – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2022 r. ustanowiony został Pełnomocnik Rządu do spraw Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialny m.in. za:

- koordynację działań organów administracji rządowej, do których właściwości należy wykrywanie, monitorowanie i neutralizowanie zagrożeń informacyjnych wymierzonych w interesy Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie rozpoznawania i neutralizowania zagrożeń dla bezpieczeństwa przestrzeni informacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz reagowanie na te zagrożenia;
- wypracowywanie rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie rozwiązań systemowych, których celem jest wzrost zdolności Rzeczypospolitej Polskiej do zwalczania zagrożeń informacyjnych.

Minister SWiA
w znikomym stopniu
brał udział we wdrażaniu
założeń SBN

Ograniczony był także zakres aktywności Ministra SWiA na rzecz bieżącego wdrażania założeń Strategii. Jako działania na rzecz zintegrowania systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa (filar I cel 1.1 SBN) Minister SWiA wskazał jedynie pierwsze spotkanie robocze Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym 27 sierpnia 2020 r. w KPRM. Wzięło w nim udział dwóch przedstawicieli DOLiZK.

W zakresie prac dostosowujących krajowy system zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego tak, aby m.in. tworzył skuteczne narzędzia do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym (filar I cel 1.5 SBN), Minister SWiA poinformował, że obszar ten miał zostać uregulowany w ramach ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, a w pracach nad tą ustawą, poza pierwszym spotkaniem, nie brał udziału. Minister SWiA nie wskazał też swojego udziału w innych pracach mających na celu określenie nowej roli i kompetencji RZZK oraz RCB, poza przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej.

SBN określiła także cel strategiczny odnoszący się do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania państwa i obywateli w przestrzeni informacyjnej, poprzez m.in. zbudowanie na poziomie strategicznym zdolności do ochrony przestrzeni informacyjnej (w tym do systemowego zwalczania dezinformacji) oraz stworzenie jednolitego systemu komunikacji strategicznej państwa i realizowanie spójnych działań komunikacyjnych z wykorzystaniem różnorodnych kanałów komunikacji i mediów.

Działania Ministra SWiA w tym zakresie sprowadziły się do organizacji zadań Departamentu Komunikacji Społecznej. Departament ten, jako komórka odpowiedzialna za komunikację, w imieniu Ministra współpracowała w zakresie identyfikacji zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem

się dezinformacji w kontekście działań hybrydowych z innymi resortami i instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa, takimi jak: KPRM, MON, MSZ oraz NASK – Naukową i Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym. Wydział Monitoringu Informacji zajmował się m.in. monitoringiem informacji, w tym identyfikowaniem informacji posiadających znamiona dezinformacji. Minister SWiA w toku kontroli nie wskazał innych działań na poziomie strategicznym w ramach realizacji celu wskazanego w SBN, w tym pracach nad budową jednolitego systemu komunikacji strategicznej państwa (filar I, cel 5.2 SBN).

5.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym

Kontrola ponownie wykazała problemy dotyczące zrozumienia przez organy zarządzania kryzysowego kluczowych pojęć i definicji związanych z zarządzaniem kryzysowym, w szczególności przesłanek uznania sytuacji za „kryzysową”. Pomimo, że Najwyższa Izba Kontroli w 2018 r. wnioskuje do Ministra SWiA o przeprowadzenie analizy i podjęcie działań (w tym legislacyjnych) m.in. w zakresie bardziej precyzyjnego określenia tego rodzaju przesłanek, dotychczas nie nastąpiły żadne zmiany w tym zakresie. Skutkiem powyższego ustalenia kontroli nie pozwoliły zarówno na jednoznaczne ustalenie liczby sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze hybrydowym, które miały miejsce na danym obszarze w okresie objętym kontrolą, jak również na weryfikację wystąpienia ustawowych przesłanek w przypadku sytuacji kryzysowych wskazanych przez objęte kontrolą organy zarządzania kryzysowego.

Przesłanki uznania sytuacji za „kryzysową” zostały określone nieprecyzyjnie

Warto jednocześnie podkreślić, że Minister SWiA nie posiadał wiedzy o kryteriach kwalifikowania przez RCB (czyli podmiotu odpowiedzialnego za jego obsługę w sprawach zarządzania kryzysowego) konkretnych zdarzeń jako sytuacji kryzysowych. Szczególnie niepokojące jest to zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń, w ramach których zarówno KPZK, jak i resortowy PZK wskazywały Ministra SWiA jako podmiot wiodący/współpracujący w ramach poszczególnych faz zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o zk przez „sytuację kryzysową” należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Sygnalizowane przez NIK wątpliwości dotyczyły przede wszystkim stwierdzonych problemów interpretacyjnych wynikających z użycia niejednoznacznych zwrotów takich jak „znaczne ograniczenia” i „znaczne rozmiary”, przy jednoczesnym wprowadzeniu do praktyki działań niewynikającego z przepisów ustawy o zk, ale umożliwiającego wskazanie zjawisk i zagrożeń o potencjalnie negatywnych skutkach, pojęcia „sytuacji noszącej znamiona sytuacji kryzysowej”.

Choć część kierowników jednostek objętych kontrolą uznała, iż obowiązująca definicja precyzyjnie określa przesłanki uznania sytuacji za „kryzysową” (np. wojewoda pomorski i starosta nyski), to większość z organów zarządzania kryzysowego przedstawiła ocenę całkowicie odmienną, np.:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w ocenie burmistrza Wielbarka aktualnie obowiązująca definicja sytuacji kryzysowej niepoprawnie określa warunki wystąpienia tego rodzaju sytuacji. Burmistrz w pełni zgodził się z tym, że o sytuacji kryzysowej można mówić wówczas, gdy negatywnie wpływa ona na poziom bezpieczeństwa ludzi i mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołując znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej. Nie podzielił jednak stanowiska, że o sytuacji kryzysowej mowa jest jedynie w przypadku wystąpienia przywołanych powyżej zdarzeniach w kontekście nieadekwatności posiadanych sił i środków. Jego zdaniem np. w przypadku wystąpienia powodzi czy huraganu, gmina posiada m.in. zabezpieczone środki finansowe, odpowiedni sprzęt i ludzi do usuwania skutków, ale to nie znaczy, że sytuacja kryzysowa nie występuje. W jego ocenie w takim przypadku występuje sytuacja kryzysowa, a jej definicja określona w art. 3 pkt 1 ustawy o zk jest zbyt wąska, przez co pozwala w wielu sytuacjach odejść od przypisania pewnym zdarzeniom miana sytuacji kryzysowej;
- Prezydent Miasta Szczecina wyjaśnił, że definicja ustawowa nie określa w sposób precyzyjny i jednoznaczny przesłanek, których wystąpienie skutkuje uznaniem danej sytuacji za kryzysową. Zawiera ona szereg pojęć, które nie zostały doprecyzowane ani w przepisach ustawy, ani w żadnych innych aktach normatywnych. Są to: mienie znacznych rozmiarów, środowisko, a także znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej. Natomiast odnośnie „mienia znacznych rozmiarów” prezydent podkreślił, iż należy domniemywać, że pojęcia tego nie należy odnosić do zapisu art. 115 Kodeksu karnego⁵⁶, tj. mienia znacznej lub wielkiej wartości czy znacznej szkody lub szkody w wielkich rozmiarach mierzonej wartością przekraczającą 200 000 zł lub 1 000 000 zł, lecz do obszaru (przestrzennego rozmiaru), tj. znacznego rozmiaru zagrożenia, a nie wysokości spowodowanej szkody;
- wojewoda warmińsko-mazurski podkreślił, że w oparciu o nieostre kryteria ta sama sytuacja może być różnie interpretowana. W jego opinii stworzenie jednolitej definicji zapewniającej eliminację tych problemów będzie bardzo trudne. Możliwe jest jednak opracowanie definicji bardziej ogólnej (lub utrzymanie obecnego brzmienia) przy wskazaniu podmiotu dokonującego oceny poziomu zagrożenia, zakresu stosowanych środków przeciwdziałania, opracowania procedury identyfikacji sytuacji kryzysowej na danym szczeblu kierowania z jednoczesną możliwością wniesienia korekty kwalifikacji sytuacji przez szczebel nadrzędny. Ponadto wojewoda wskazał, że należałoby prawnie określić pojęcie zagrożeń o charakterze hybrydowym.

Pododdziały SZ RP brały udział w działaniach w sytuacjach kryzysowych

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o zk jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem

⁵⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Także i do treści art. 25 ustawy o zk Najwyższa Izba Kontroli w latach poprzednich sformułowała uwagi, podkreślając, że został on zredagowany w sposób umożliwiający odmienną interpretację co do fazy zarządzania kryzysowego, w której wojewoda może lub też powinien wnioskować o użycie Sił Zbrojnych RP.

Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Obrony Narodowej⁵⁷ wynika, że w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 września 2022 r. wystąpiło 332 przypadków skierowania wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań określonych w art. 25 ustawy o zk, najczęściej:

- związanych z ujawnionymi ogniskami chorób zakaźnych zwierząt (ptasia grypa, afrykański pomór świń),
- w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa pożarowego (np. dogaszanie pożaru wysypiska śmieci oraz organizacja patroli w celu przeciwdziałania podpaleniom),
- dotyczących zwalczania skutków gwałtownych zjawisk atmosferycznych (burze, podtopienia),
- z przygotowaniem do przyjęcia uchodźców z Ukrainy (w 2022 r.).

Występowały też przypadki incydentalnego wsparcia przez Siły Zbrojne RP realizacji zadań organów administracji publicznej, np.:

- zapewnienie funkcjonowania dyspozytorni medycznej w Warszawie,
- przeprowadzenie akcji neutralizacji niewybuchów,
- wsparcie przy odbudowie budynków w związku z wystąpieniem pożaru,
- usuwanie awarii elektrycznych powstałych wskutek przejścia frontu atmosferycznego,
- dystrybucja paliw na terenie Polski.

Ustalono także, że do zakończenia czynności kontrolnych wojewoda pomorski i wojewoda opolski nie dokonali aktualizacji stosownych procedur zawartych w WPZK dotyczących wnioskowania o użycie oddziałów i poddziałów Sił Zbrojnych RP. Konieczność wprowadzenia zmian była konsekwencją wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, zgodnie z którą planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, a także udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zostały przypisane Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej (art. 22 ust. 2 pkt 6).

Dotychczas nie zostało opracowane i wdrożone jednolite w skali kraju narzędzie umożliwiające w szczególności ustalenie liczby sytuacji kryzysowych, w tym o charakterze hybrydowym, na danym obszarze (kraj, województwo, powiat, miasto, gmina). W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora RCB zwrócono także uwagę, że nie został stworzony jednolity system wymiany informacji pomiędzy RCB a innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego, a bieżąca wymiana informacji odbywała się z wykorzystaniem w szczególności poczty elektronicznej, systemów teleinformatycznych i telekomunikacyjnych, a także za pomocą systemów łączności niejawniej.

Brak jest pełnych informacji o liczbie sytuacji kryzysowych

⁵⁷ Pisma z 7 października 2022 r. i 3 listopada 2022 r. (sygn. MON-DKon-WKK.0911.6.2022).

Ustalony został obieg informacji pomiędzy RCB a właściwymi podmiotami

Obieg informacji o zdarzeniach i zagrożeniach pomiędzy RCB a podmiotami zaangażowanymi w realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, określony był w procedurze operacyjnej KPZK „Obieg informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego” (SPO-12). Organy administracji publicznej były zobowiązane do monitorowania zagrożeń. Przepływ informacji o zagrożeniach wynikających z monitoringu oraz zaistniałych zdarzeniach przypisany był centrom zarządzania kryzysowego ministrów (kierowników urzędów centralnych), wojewodów i starostów. Urzędy centralne nadzorowane przez ministrów oraz jednostki podległe lub nadzorowane przez ministrów, niedysponujące własnym centrum zarządzania kryzysowego winny realizować zadania wynikające z obiegu informacji za pośrednictwem ministra nadzorującego.

W RCB obowiązywał, uzgodniony z MSWiA i zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, „Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu”, w którym określono: kryteria raportowania, wiodące źródło informacji, współpracujące źródła informacji oraz sposób raportowania, a także grupy dystrybucyjne (tj. odbiorców). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, ustalonymi procedurami i przyjętą praktyką do RCB wpływały raporty dobowe, doraźne i sytuacyjne, informacje o incydentach i zdarzeniach mających wpływ na ciągłość świadczenia usług krytycznych, informacje ze stałych przedstawicielstw RP przy NATO i UE oraz wykorzystywane były informacje ze źródeł otwartych.

Wymiana informacji pomiędzy RCB, resortami, służbami i innymi podmiotami odbywała się z wykorzystaniem dostępnych systemów telekomunikacyjnych i systemów teleinformatycznych, usług pocztowych oraz akredytowanych niejawnych systemów teleinformatycznych. RCB brało udział w pracach nad przygotowaniem jednolitego systemu wymiany informacji w obszarze zarządzania kryzysowego⁵⁸, jednak system taki nie powstał.

Stwierdzono przypadki pomijania RCB w ramach systemu przepływu informacji

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki, w których RCB uzyskało istotne informacje poza oficjalnymi środkami komunikacji i procedurami wykorzystywanymi na potrzeby zarządzania kryzysowego. Jako przykłady pominięcia Dyrektora RCB w ramach tego systemu można wskazać:

- kryzys ekologiczny na rzece Odrze w 2022 r., gdzie wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego rozpatrywały zdarzenia na poziomie lokalnym, nie informując się wzajemnie i nie konsultując charakteru i skali zagrożenia w całym biegu rzeki Odry. W tej sytuacji reagowały na zagrożenie na poziomie wojewódzkim i w konsekwencji zdarzenie nie zostało zraportowane do szczebla centralnego, tj. RCB (zagadnienia badane w ramach odrębnej kontroli NIK⁵⁹);

⁵⁸ Prace były prowadzone w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw organizacji systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, powołanego zarządzeniem nr 9 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 kwietnia 2013 r. (powstała w 2016 r. „Koncepcja organizacji łączności na potrzeby SKBN – wersja 9,4’ oraz „Projekt dokumentacji wdrożeniowej dotyczącej budowy systemu łączności na potrzeby SKBN”); zespołu resortowego powołanego decyzją nr 84/MON z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Systemu Łączności na potrzeby Systemu Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym; Międzyresortowego Zespołu do spraw budowy i wdrożenia Sieci Komunikacji Rządowej, powołanego zarządzeniem nr 238 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2020 r.

⁵⁹ Kontrola D/22/505 „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wprowadzenie stanu wyjątkowego podczas kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią⁶⁰, kiedy nie uruchomiono procedury KPZK „Wprowadzenie stanu wyjątkowego” (SPO-6). W tym działaniu pominięto procedurę operacyjną, jak i rolę Dyrektora RCB;
- pominięcie RCB w zaproszeniach na spotkania Międzyresortowego Zespołu ds. opracowania programu przyjęcia przez RP osób napływających z terytorium Ukrainy⁶¹. Nieobecność przedstawicieli RCB w kluczowych momentach procesu uzgodnieniowego mogła skutkować brakiem informacji o bieżących działaniach podejmowanych w związku z zaistniałą sytuacją, a także nieuwzględnieniem wcześniejszych uwag, propozycji rozwiązań zgłaszanych podczas posiedzeń zespołu.

W latach 2020-2022 (do 31 sierpnia) nie zostały odnotowane przez RCB (w ramach standardowych procedur operacyjnych) zdarzenia⁶² o charakterze terrorystycznym, epifitoza, zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci telekomunikacyjnych oraz w systemach gazowym i paliwowym. Wystąpienie zagrożenia o nazwie „dezinformacja” odnotowane zostało dopiero w 2022 r. Ponadto incydentalnie odnotowywano zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych. Ponadto RCB zarejestrowało 284 pojedynczych zdarzeń/sytuacji, które dotyczyły fałszywych alarmów bombowych, zakwalifikowanych przez CBŚP jako informacje o niskiej lub bardzo niskiej wiarygodności. Zdarzenia na granicy polsko-białoruskiej zakwalifikowane zostały do działań hybrydowych o charakterze ciągłym (długotrwałym). W 2022 r. RCB wydzieliło pomocnicze kategorie zdarzeń: „Odra” i „migracja obywateli Ukrainy do Polski”.

Dyrektor RCB wskazał, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia o charakterze hybrydowym w RCB podejmowane były działania związane z weryfikacją i poszerzeniem informacji o zagrożeniu/zdarzeniu. W zależności od rodzaju identyfikowanego zdarzenia/zagrożenia zwoływane były gremia⁶³, w uzasadnionych przypadkach obieg informacji dotyczących zidentyfikowanych zagrożeń o charakterze hybrydowym lub incydentów w obszarze cyberbezpieczeństwa był realizowany z wykorzystaniem niejawnych systemów teleinformatycznych.

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA zidentyfikował trzy sytuacje kryzysowe na poziomie MSWiA:

**Minister SWiA
zidentyfikował trzy
sytuacje kryzysowe**

⁶⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz. U. poz. 1613), rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczenia prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni (Dz. U. poz. 1614). Akty utraciły moc.

⁶¹ Powołany zarządzeniem Nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy (M.P. poz. 267).

⁶² W KPZK 2021/2022, w siatce bezpieczeństwa zostało zidentyfikowanych 19 zagrożeń. W siatce bezpieczeństwa nie zostały ujęte „działania hybrydowe” i „dezinformacja”.

⁶³ Posiedzenie zespołu roboczego RZZK do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji działań w tym obszarze, w przypadku wystąpienia incydentu krytycznego w obszarze cyberbezpieczeństwa RP zwoływane jest posiedzenie Zespołu do spraw Incydentów Krytycznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- epidemia wirusa SARS-CoV-2. Rozpoczęła się ona w marcu 2020 r. i trwała wciąż w dniu zakończenia czynności kontrolnych⁶⁴. Sytuacja została przypisana w resortowym PZK do zagrożenia pn. „Epidemia”. W każdej z faz zarządzania kryzysowego MSWiA pełniło rolę jednostki współpracującej;
- kryzys migracyjny będący następstwem rosyjskiej agresji na Ukrainę, który rozpoczął się 24 lutego 2022 r. i trwał nadal w dniu zakończenia kontroli NIK. W każdej z faz zarządzania kryzysowego MSWiA pełniło rolę jednostki wiodącej;
- zatrucie rzeki Odry, które nie zostało przypisane do żadnego z zagrożeń wymienionych zarówno w KPZK, jak i resortowym PZK (sytuacja kryzysowa rozpoczęła się 11 sierpnia 2022 r.).

Żadna ze zidentyfikowanych przez MSWiA sytuacji kryzysowych nie była tematem prac resortowego ZZK. W żadnej z ww. sytuacji kryzysowych nie zostały zidentyfikowane zagrożenia hybrydowe.

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w MSWiA wykazały ponadto, że w okresie objętym kontrolą miały miejsce także inne zdarzenia zakwalifikowane przez RCB jako sytuacje kryzysowe, dla których MSWiA pełniło rolę „podmiotu wiodącego” w fazie reagowania⁶⁵, m.in.:

- zbiorowe zakłócenia porządku publicznego (protesty, ewakuacje i inne) – w dniach od 22 października do 7 grudnia 2020 r.;
- powódź (alarm powodziowy i pogotowie przeciwpożarowe) w dniach od 11 lutego do 18 marca 2021 r. oraz od 1 września do 6 października 2021 r.;
- działania hybrydowe na granicy polsko-białoruskiej (w tym nielegalne przekraczanie granicy) – w dniach od 7 sierpnia 2021 r. do 31 lipca 2022 r.;
- zbiorowe zakłócenia porządku publicznego (strajk POLREGIO) – w dniach od 15 kwietnia do 16 maja 2022 r.;
- zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych – dwa zdarzenia w dniach 17 marca 2022 r. oraz 16 lipca 2022 r.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra SWiA podkreślono, że co najmniej jedna z wymienionych powyżej sytuacji kryzysowych, tj. sytuacja na polsko-białoruskiej granicy w okresie od sierpnia 2021 r. do końca lipca 2022 r., wypełniała ustawową definicję sytuacji kryzysowej i powinna zostać zakwalifikowana w MSWiA jako sytuacja kryzysowa, szczególnie iż Ministerstwo podjęło szeroko zakrojone działania w tej sprawie. Obejmowały one m.in.: wprowadzenie odpowiedniego stopnia alarmowego⁶⁶, rozpoczęcie budowy bariery zabezpieczającej granicę, a także wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na niektórych odcinkach przygranicznych. Dodatkowo do wsparcia Straży Granicznej na odcinku granicy z Białorusią zaangażowano funkcjonariuszy Policji oraz Siły Zbrojne RP.

⁶⁴ W okresie od 20 marca 2020 r. do 15 marca 2022 r. obowiązywał w Polsce stan epidemii, następnie od 16 marca 2022 r. został zmieniony na stan zagrożenia epidemicznego, który utrzymywał się także w dniu zakończenia czynności kontrolnych.

⁶⁵ Zarówno w KPZK jak i resortowym PZK.

⁶⁶ Na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2632).

W toku kontroli Minister SWiA wyjaśnił, iż sytuacja na granicy polsko-białoruskiej była podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego w oparciu o przepisy art. 230 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁷ oraz art. 3 ustawy o stanie wyjątkowym⁶⁸, co jego zdaniem skutkowało tym, że działania w tej sytuacji wykraczały poza procedury określone ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Należy jednak podkreślić, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego weszło w życie z dniem ogłoszenia, a więc kilka tygodni po pierwszych przypadkach prób nielegalnego przekraczania granicy. Dodatkowo KPZK przewidywał proces przygotowania do wprowadzenia stanu wyjątkowego na terytorium RP. Regulacja ta została zamieszczona w Standardowej Procedurze Operacyjnej nr 6 (dalej: SPO-6) pn. *Wprowadzenie stanu wyjątkowego*, w której wskazano koordynatora działań tj. ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także uczestników, podstawę prawną działań oraz ogólne sytuacje, w których należy zastosować SPO-6⁶⁹. Wyżej opisana procedura znajdowała się także w planie resortowym⁷⁰ i określała m.in. zasady działania oraz zakres realizowanych zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego. Ponadto charakter działań na granicy polsko-białoruskiej w znacznym stopniu wpisywał się w zidentyfikowane w resortowym PZK zagrożenie pn. „Masowa nielegalna migracja”.

W kontekście zdarzeń, które w ocenie RCB posiadały oczywiste cechy sytuacji kryzysowych, natomiast nie zostały jako takie zidentyfikowane przez MSWiA, Minister wyjaśnił, że ustawa o zk nie określała kryteriów kwalifikowania zdarzeń jako sytuacji kryzysowych, natomiast konieczność użycia „instrumentów szczególnych” podlega każdorazowo indywidualnej ocenie organów właściwych do podjęcia działań w danym zakresie. Zdaniem Ministra, chociaż wskazane przez RCB zdarzenia kryzysowe były istotne z punktu widzenia zarządzania kryzysowego, to jednak nie wymagały, poza zdarzeniem dotyczącym działań na granicy polsko-białoruskiej, podejmowania ponadnormatywnych działań ze strony MSWiA. W MSWiA nie posiadano również wiedzy o kryteriach kwalifikowania przez RCB konkretnych zdarzeń jako sytuacji kryzysowych.

Organy zarządzania kryzysowego szczebla terenowego na potrzeby własne, przede wszystkim w ramach funkcjonujących centrów zarządzania kryzysowego, wdrażały różne rozwiązania dostosowane do specyfiki i wielkości jednostki, służące m.in. ewidencjonowaniu zdarzeń, do których dochodziło na danym obszarze, np.:

- w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie w latach 2020–2022 (do końca października) w „Dziennikach działania dyżur-

Jednostki szczebla terenowego ewidencjonowały zdarzenia z zakresu zarządzania kryzysowego

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁶⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

⁶⁹ W dalszej części SPO-6 opisano szczegółowo (w 25 punktach) przebieg działań wraz ze wskazaniem wykonawców poszczególnych przedsięwzięć i czynności, mających na celu realizację procedury, tj. Wprowadzenie stanu wyjątkowego.

⁷⁰ Na str. 127–134 pn. „SPO 6 Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nego WCZK” odnotowano łącznie 5957 otrzymanych i przetworzonych informacji o zagrożeniach. Najwięcej dotyczyło informacji dotyczących epidemii. W dalszej kolejności były to informacje związane m.in. z huraganami i silnymi burzami oraz skażeniem chemicznym na wodach morskich lub śródlądowych;

- w latach 2020–2022 (do 12 sierpnia) w MCZK w Gdańsku (w systemie informatycznym DART) odnotowano łącznie 5164 zgłoszeń dotyczących m.in. awarii technicznych (np. infrastruktury drogowej, obiektu budowlanego), zdarzeń drogowych, epidemii i pożarów.

Warto też podkreślić, iż na 78 zgromadzonych i przetworzonych w Urzędzie Miasta Szczecin informacji o zagrożeniach, 21 zostało zakwalifikowanych jako zagrożenie hybrydowe⁷¹. Wszystkie dotyczyły kaskadowych informacji mailowych o umieszczeniu w budynku ładunku wybuchowego⁷². W sytuacjach tych nie uruchamiano procedur związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Nie zwracano się też do Wojewody o zawnioskowanie do Ministra Obrony Narodowej, na podstawie art. 25 ustawy o zk o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych.

Natomiast znacznie mniejszą skalę informacji o występujących zdarzeniach stwierdzono w jednostkach szczebla powiatowego i gminnego, np. w Starostwie Powiatowym w Nysie zgromadzono i przetworzono 46 informacji o zagrożeniach, a w Urzędzie Miejskim w Wielbarku – siedem informacji o zagrożeniach.

Objęte kontrolą jednostki we własnym zakresie identyfikowały sytuacje kryzysowe

Z uwagi na opisane powyżej okoliczności, tj. nieprecyzyjne określenie przesłanek wystąpienia sytuacji kryzysowej, w toku kontroli kierownicy jednostek kontrolowanych przedstawili we własnym zakresie dane o liczbie sytuacji kryzysowych, przy czym ustalenia kontroli nie pozwoliły na jednoznaczną weryfikację w zakresie kompletności tych informacji, np.:

- w latach 2020–2022 (I półrocze) na terenie województwa opolskiego, według wyjaśnień wojewody opolskiego, nie wystąpiły sytuacje kryzysowe w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o zk, natomiast zaistniały zdarzenia wskazujące na możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej. Na tę okoliczność WCZK sporządziło 21 raportów sytuacyjnych (dobowych) z innych przesłanek niż zakwalifikowanie zdarzenia jako sytuacja kryzysowa. Uwzględnione w nich zostały zdarzenia dotyczące m.in. potencjalnego podłożenia ładunków wybuchowych na terenie przedszkoli lub budynków użyteczności publicznej (np. bank, kino), wypadków komunikacyjnych, pożarów, wykopania niewybuchu w pobliżu placówek oświatowych oraz potencjalnego molestowania dzieci w przedszkolu. Natomiast wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy i Miasta Otmuchów wykazały, że w gminie tej – położonej na terenie województwa opolskiego – w ww. okresie miało miejsce osiem sytuacji kryzysowych (np. podtopienie trzech posesji w Lubiatowie oraz znaczne zamulenie rowów przydrożnych w związku

⁷¹ Kwalifikacja na potrzeby kontroli. Informacje te miały na celu wzbudzenie niepokoju i sparaliżowanie działania instytucji i spowodowały zakłócenia w jej działaniu. Stanowiły zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających na terenie obiektu oraz przesłankę do przeprowadzenia ewakuacji.

⁷² Dotyczyły m.in. budynków szpitala, urzędu, przedszkoli i szkół.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- z intensywnymi opadami deszczu 2 lipca 2020 r., a także podtopienia posesji w pięciu miejscowościach w związku z intensywnymi opadami deszczu 1 września 2020 r.);
- WCZK wojewody pomorskiego odnotowało 243 zdarzenia mogące rozwinąć się w sytuacji kryzysowe. Ostatecznie, spośród ww. zdarzeń na terenie województwa zidentyfikowano 20 sytuacji kryzysowych, w szczególności zakłócenia w systemie energetycznym, zagrożenie epidemiologiczne spowodowane koronawirusem (zagrożenie ciągłe od stycznia 2020 r.), niebezpieczne zjawiska meteorologiczne (intensywne opady śniegu, silny mróz, oblodzenia, odcinkowe zamknięcie obwodnicy Trójmiasta, intensywne opady deszczu, silny wiatr, podtopienia, zalania, wiatrołomy) oraz zdarzenia o charakterze terrorystycznym (masowe zgłoszenia o podłożeniu ładunków wybuchowych w szkołach);
 - -w okresie objętym kontrolą na terenie powiatu szczycieńskiego wystąpiły dwie sytuacje kryzysowe. Pierwsza z nich dotyczyła epidemii COVID-19, a przesłanki, które przesądziły o uznaniu danej sytuacji za kryzysową to duża zachorowalność mieszkańców powiatu szczycieńskiego, szybkie rozprzestrzenianie się wirusa oraz duża liczba hospitalizacji. Druga sytuacja dotyczyła masowego napływu do Polski cudzoziemców w związku z wojną na Ukrainie.

Zgodnie z założeniami w trakcie kontroli przeprowadzono, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o NIK, oględziny przebiegu czynności realizowanych przez organy władzy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej (spowodowanej działaniami hybrydowymi) na terenie województw opolskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Czynności miały formę epizodu praktycznego, przeprowadzonego metodą treningu decyzyjnego.

W trakcie kontroli przeprowadzono epizody praktyczne (ogłędziny przebiegu czynności)

Celem epizodów było sprawdzenie organizacji pracy kontrolowanych organów i zdolności podejmowania przez nie decyzji (w fazie reagowania), po otrzymaniu informacji o celowych działaniach poniżej progu wojny podejmowanych przez nieznaną sprawców – prawdopodobnie grupę dywersyjną. Kolejnym celem było zbadanie przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym, powiatowym (miejskim) oraz wojewódzkim. Zgodnie z założeniami, w trakcie epizodów nie były uruchamiane siły i środki, jednak przekazywane informacje oraz podejmowane przez jego uczestników decyzje musiały być zgodne z zasadą realizmu przy podejmowaniu decyzji⁷³.

Podczas epizodów praktycznych, a także w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, przyjęto uwarunkowania oraz metodykę kontroli jednakowe dla wszystkich poddanych epizodowi województw. W epizody zaangażowani byli pracownicy następujących urzędów:

⁷³ Zasada realizmu powinna wyrażać się tym, że w ramach epizodu, na tle umownej i zbliżonej do przewidywanych warunków działań sytuacji (bądź sytuacji rzeczywistej), rozwiązywane problemy w jak największym stopniu są odzwierciedleniem przewidywanego (hipotetycznego) obrazu działań ćwiczącego (podejmowanych decyzji na podstawie otrzymywanych informacji), przy uwzględnieniu możliwości sprzętowych i osobowych oraz czasu niezbędnego do ich realizacji w danym momencie. Nieprzestrzeganie tych zasad spowoduje wypracowanie błędnych wniosków do działań w rzeczywistej sytuacji kryzysowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu, Starostwo Powiatowe w Nysie, Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie;
- Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku oraz Urząd Miejski w Gdańsku;
- Warmińsko-Mazurki Urząd Wojewódzki w Olsztynie, Starostwo Powiatowe w Szczytnie oraz Urząd Miejski w Wielbarku;
- Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie oraz Urząd Miejski w Szczecinie.

Scenariusze sytuacji kryzysowych zostały ustalone oddzielnie dla każdego województwa w wyniku analizy regionalnej i geopolitycznej, wybrane zostały sytuacje potencjalnie realistyczne, co pozwoliło na wprowadzenie elementu zaskoczenia. Były one jednak ujęte w wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego (WPZK) jako istotne dla danego województwa, powiatu i gminy. Podczas oględzin sprawdzono m.in. obieg informacji, podawanie wiadomości i system meldunkowy, a także porównano je do istniejącego w danym województwie systemu przekazywania informacji. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliło na sprawdzenie i weryfikację:

- rozwiązań przyjętych w procedurach działania ujętych w planach zarządzania kryzysowego kontrolowanych jednostek;
- funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego oraz podejmowania działań przez zespoły zarządzania kryzysowego;
- procedur przekazywania oraz obiegu informacji podczas sytuacji kryzysowej na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym w systemie kierowania;
- zdolności reagowania organów i rozwiązywanie problemów w kontekście otrzymywanej informacji o sytuacji kryzysowej;
- procesu decyzyjnego wynikającego z przyjętych procedur działania w przypadku sytuacji kryzysowej.

Wyniki epizodów praktycznych wykazały m.in. iż w każdym z epizodów Wojewoda, jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa, realizował zadania ustawowe zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o zk. Po otrzymaniu informacji o działaniach hybrydowych WCZK bez zbędnej zwłoki i zgodnie z przyjętymi procedurami zweryfikowały i przekazały informację o zdarzeniu do Powiatowych/Miejskich Centrów Zarządzania Kryzysowego oraz w przypadkach w których było to niezbędne, także pracownikom zarządzania kryzysowego zagrożonych gmin. WCZK w Olsztynie i Opolu informowały mieszkańców zagrożonych terenów o bieżącej sytuacji przy wykorzystaniu alertu RCB oraz mediów. Wojewodowie pomorski i zachodniopomorski powiadomili o zagrożeniu także ościenne województwa oraz, z uwagi na charakter zagrożenia, również Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Najwyższa Izba Kontroli, co do zasady, pozytywnie oceniła działania organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego (wojewoda, prezydent miasta, starosta, burmistrz) oraz zespołów zarządzania kryzysowego w kontekście ich działań w ramach przeprowadzonych epizodów praktycznych. Stwierdzono jednak sytuacje/przypadki, które podczas faktycznych sytuacji kryzysowych (zwłaszcza wywołanych działaniami hybrydowymi) mogłyby skutkować istotnymi konsekwencjami, w szczególności dla przebywającej na danym terenie ludności. Należy do nich zaliczyć m.in.:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- brak w Opolskim Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego, jak również w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego Powiatu Nyskiego dokumentów szczegółowo obrazujących przemieszczenie się powodziowej fali kulminacyjnej⁷⁴ na terenie województwa opolskiego (np. w formie map) spowodował, że wojewoda opolski nie posiadał pełnej informacji o skali zagrożenia. Nie znano także potencjalnych konsekwencji takiego zdarzenia, co znacząco utrudniało podejmowanie pilnych decyzji, które byłyby w pełni skuteczne. W praktyce brak takiej informacji miałyby wpływ na niepodjęcie natychmiastowej ewakuacji ludności z zagrożonych terenów, co w konsekwencji, jak wykazał RZGW Wrocław, mogłoby doprowadzić do strat w ludziach na poziomie nawet 50%⁷⁵;
- pełnienie dyżuru tylko przez jedną osobę w Opolskim oraz Warmińsko-Mazurskim WCZK. Podczas epizodu obsadę Centrum stanowiły trzy osoby (jako wzmocnienie dyżurnego centrum, jednak w sytuacji zaistnienia rzeczywistej i niespodziewanej sytuacji kryzysowej (zwłaszcza w godzinach wieczornych i nocnych) przyjęta obsada kadrowa WCZK (tj. jedna osoba na dyżurze) może być, w ocenie NIK, niewystarczająca do realizacji zadań wynikających z art. 16 ust. 2 ustawy o zk;
- zaniechanie podjęcia przez wojewodę warmińsko-mazurskiego oraz odpowiednio przez starostę szczycieńskiego działań wynikających z otrzymanej informacji wprowadzającej – w ramach epizodu praktycznego – w sytuację ogólną dotyczącą działań hybrydowych na terenie kraju⁷⁶. Pożądanym działaniem byłoby odniesienie się do ogólnej sytuacji w kraju dotyczącej działań hybrydowych poniżej progu wojny i możliwości kolejnych działań tego typu na terenie województwa;
- niezweryfikowanie błędnej informacji o zagrożeniu, przekazanej telefonicznie przez przedstawiciela Starostwa Powiatu Nyskiego do Urzędu Miasta i Gminy w Otmuchowie, opóźniło o 15 minut reakcje na zagrożenie (co mogło narazić życie ludzkie) i wpłynęło na podejmowanie początkowo niewłaściwych działań przez burmistrza Otmuchowa;
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Otmuchowie posiadano nieaktualną dokumentację dotyczącą zagrożenia powodziowego spowodowanego przerwaniem pobliskiego zbiornika wodnego – posiadano jedynie mapę zasięgu zatopień z 19 listopada 1996 r.⁷⁷ Aktualną mapę, uwzględniającą przeprowadzoną w latach 2013–2014 m.in. gruntowną modernizację elektrowni wodnej na Zaporze Otmuchowskiej, posiadał zarządca obiektu – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

5.4. Uwarunkowania międzynarodowe

Przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym jest jednym z głównych działań na rzecz obrony i bezpieczeństwa podejmowanych przez Unię Europejską. W dokumencie z 2016 r. pn. „Wspólne ramy dotyczące prze-

Zagrożenia hybrydowe to obszar współpracy międzynarodowej na różnych szczeblach

⁷⁴ Powstałej po zniszczeniu urządzeń hydrotechnicznych piętrzących wodę na zbiorniku wodnym Otmuchów.

⁷⁵ Dla szacowanego przez RZGW Wrocław zalania 10 km po obu stronach rzeki Nysa Kłodzka.

⁷⁶ W informacji wskazano, że na terenie całego kraju podejmowane są działania mające charakter hybrydowy poniżej progu wojny.

⁷⁷ Opracowana przez nieistniejącą już Okręgową Dyрекcję Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

ciwdziałania zagrożeniom hybrydowym” (*Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response*⁷⁸) zamieszczono definicję działań hybrydowych, rozumianych jako kombinacja represyjnych i wywrotowych działań, wykorzystujących konwencjonalne i niekonwencjonalne metody (tj. dyplomatyczne, militarne, ekonomiczne i technologiczne), które mogą być stosowane w sposób skoordynowany przez podmioty państwowe i niepaństwowe, by osiągnąć określone cele, przy czym działania te są poniżej progu oficjalnie wypowiedzianej wojny.

O wadze, jaką UE przykładą do tego zagadnienia świadczy także treść strategicznego dokumentu pn. „Kompas Strategiczny na rzecz obrony i bezpieczeństwa UE” (*A strategic compass for security and defence*), który został przyjęty przez Radę UE 21 marca 2022 r. i wyznaczał dalsze kierunki działań UE. Mowa jest nim o projektowanym, wspólnym narzędziu UE pn. Hybrid Toolbox, które łączyć ma ze sobą stosowanie już oraz nowe instrumenty i metody zwalczania zagrożeń hybrydowych, a służyć przede wszystkim wsparciu państw członkowskich w zakresie reagowania na kryzysy wywołane działaniami hybrydowymi. W dokumencie zapisano, że odpowiedzialność za przeciwstawianie się tego rodzaju działaniom ma nadal znajdować się w gestii państw członkowskich, natomiast UE powinna dysponować znacznie poszerzonymi możliwościami koordynacji i wspierania poszczególnych państw, zwłaszcza w fazach zapobiegania i reagowania na zagrożenia hybrydowe. Unia Europejska skupia się przede wszystkim na działaniach poniżej progu wojny, natomiast aspekty militarne choć pozostawione NATO (które utworzyło w 2018 r. tzw. zespoły antyhybrydowe – *Counter Hybrid Support Teams*), są także przedmiotem współpracy UE z NATO (np. utworzone w 2016 r. w Helsinkach „Europejskie Centrum Doskonalenia ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Hybrydowym” – Hybrid CoE, czy też, prowadzone w sposób równoległy i skoordynowany, ćwiczenia mające na celu umacnianie zdolności do reagowania na zaistniałe zagrożenia kryzysowe – w tym działania hybrydowe – w oparciu o wspólny protokół operacyjny).

Należy także podkreślić, iż początkiem szeroko zakrojonej współpracy pomiędzy NATO a UE było podpisanie w trakcie szczytu NATO w Warszawie 8 lipca 2016 r. „Wspólnej deklaracji”, w której zapisano wspólny zbiór propozycji i 74 konkretne działania, w tym uwzględniające przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym. W lipcu 2018 r. podpisano w Brukseli kolejną „Wspólną deklarację” poszerzającą ramy współpracy transatlantyckiej.

Od lipca 2019 r. w UE działała także stała grupa robocza Rady UE ds. zagrożeń hybrydowych – Horyzontalna Grupa Robocza ds. Wzmacniania Odporności i Przeciwdziałania Zagrożeniom Hybrydowym (*Horizontal Working Party on Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats* – dalej „HWP ERCHT”), do której zadań należą przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, zwiększanie odporności państw i społeczeństw na takie zagrożenia czy poprawa komunikacji strategicznej i przeciwdziałanie dezinformacji. Grupa robocza zapewniała przekrojowy obraz zagadnień związanych z zagrożeniami hybrydowymi, tak by wspierać spójność i współpracę

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>

w UE oraz między jej państwami członkowskimi, a także wskazywała narzędzia mogące wzmacniać gotowość i odporność UE na zagrożenia hybrydowe.

Po agresji Rosji na Ukrainę, a także z uwagi na coraz wyraźniej widoczne i nasilające się niejednoznaczne działania części państw trzecich (np. Białorusi, Chin, Korei Płn. czy Iranu), jak również grup i organizacji (np. terrorystycznych), UE postanowiła zaktualizować swoje podejście, w tym położyć większy nacisk na kwestie dezinformacji, propagandy, bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Są to podreęcznikowe wręcz obszary działań hybrydowych, stosowanych coraz śmielej przez rosnącą grupę państw (zwłaszcza o niedemokratycznych lub *quasi* demokratycznych rządach) – przy czym najczęściej informacje o tym, że za danym działaniem stoi inne państwo, są bardzo trudne do udowodnienia i prowadzą do nich jedynie poszlaki (np. ingerencja w wybory czy referendum, w tym finansowanie często skrajnych grup po obu stronach procesów politycznych w celu wywołania chaosu i polaryzacji w społeczeństwie).

Działania hybrydowe, w odróżnieniu od działań typowo wojennych, mogą być prowadzone poniżej progu wojny (w przypadku państw UE jest to jedyna do tej pory stosowana względem nich forma takich działań). Charakterystyczną cechą działań hybrydowych jest ich „elastyczność”, tj. możliwość prowadzenia z różną intensywnością, a także możliwość wykorzystywania działań z różnych obszarów w celu osiągnięcia zamierzonego celu. Należy podkreślić, że katalog metod wykorzystywanych do prowadzenia działań hybrydowych jest otwarty i nie ma możliwości skatalogowania ich wszystkich⁷⁹. W dodatku, wraz z rozwojem technologii, pojawiają się nowe narzędzia wykorzystywane w tym celu.

W Polsce za współpracę międzynarodową w kontekście zarządzania kryzysowego (w tym działań hybrydowych) odpowiedzialnych jest kilka podmiotów. Przede wszystkim jest to Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej „MSZ”), RCB, MSWiA oraz ABW.

Za wdrożeniem po stronie krajowej treści Wspólnych ram dotyczących przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym, tj. dokumentu (dalej także „Komunikat”), który od 2016 r. wyznaczał zakres prac na forum UE w zakresie tematyki zagrożeń hybrydowych⁸⁰, odpowiedzialne było MSZ. Implementacją zaproponowanych w nim działań zajmowały się głównie instytucje unijne, przy współpracy z państwami członkowskimi. Działania dotyczyły różnych obszarów (np. wywiadu, transportu, energii, ochrony infrastruktury krytycznej) i wymagały zaangażowania różnych Dyrekcji Generalnych KE oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Komunikat nie jest dokumentem wiążącym państwa członkowskie UE, a z informacji uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że nie przygoto-

⁷⁹ W celu wywołania zagrożeń hybrydowych możliwa jest instrumentalizacja praktycznie wszystkich wydarzeń – w tym katastrof naturalnych – z jakimi mamy do czynienia na świecie (np. wspieranie migracji, podsycanie radykalnych poglądów wśród skrajnych grup, dezinformacja w przypadku kryzysu klimatycznego itd.).

⁸⁰ Jest to wspólny komunikat Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych UE oraz Komisji Europejskiej – plan działań Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i KE na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym w Unii Europejskiej.

wano formalnego harmonogramu prac wdrożeniowych określonych w ww. Komunikacie. MSZ odpowiada także za obsługę m.in. HWP ERCHT⁸¹.

MSZ przygotowało także (na podstawie informacji z poszczególnych resortów) wkład strony polskiej do dwóch raportów z Badań ryzyka hybrydowego (*Hybrid Risk Survey*), obrazujących przygotowania państw i instytucji unijnych na zagrożenia hybrydowe. Jak wynika z ostatniego raportu z implementacji ww. dokumentu z 27 września 2022 r., w okresie ubiegłych dwóch lat odnotowano – w skali całej UE – postęp w wielu politykach UE, w tym w obszarach przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym.

Resort spraw zagranicznych odpowiadał również za współpracę w ramach Europejskiego Centrum Doskonalenia ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Hybrydowym (Hybrid CoE), którego Polska jest jednym z członków założycieli. Celem Centrum – będącego efektem współpracy UE z NATO – jest promowanie rozwiązań w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Centrum publikuje opracowania i analizy, organizuje ćwiczenia i gry decyzyjne, wspierając kraje uczestniczące w budowie kompetencji dotyczących przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym.

NIK zauważa jednak, że w Polsce nie zostało utworzone „centrum doskonalenia ds. zwalczania zagrożeń hybrydowych”, które działałoby na poziomie krajowym. Dyrektor RCB wyjaśnił, że zadania takiego centrum wykonuje zespół roboczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji działań w tym obszarze, który pełni rolę międzyresortowego zespołu zadaniowego, a jego prace ukierunkowane są na optymalizowanie narzędzi monitorowania, analizy i reagowania na przejawy działań o charakterze hybrydowym, mogące stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Istotną rolę na poziomie krajowym związaną z funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego (w tym w zakresie działań hybrydowych) pełni RCB, które także przygotowuje najważniejszy dokument w tym zakresie, tj. KPZK. Współpraca MSZ z RCB realizowana jest głównie poprzez stały udział przedstawicieli MSZ w posiedzeniach zespołu roboczego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej w zależności od tematyki, w spotkaniach zespołu uczestniczą przedstawiciele poszczególnych kompetentnych merytorycznie służb i resortów. Dalej wskazał, że w okresie objętym kontrolą MSZ współpracowało z RCB m.in. w ramach wspólnych ćwiczeń z przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, zorganizowanych we współpracy z Hybrid CoE w Helsinkach w czerwcu 2021 r. (wzięli w nich udział także przedstawiciele MON, MSWiA, BBN)⁸². Eksperti RCB prowadzili wykłady w Akademii Dyplomatycznej MSZ z zakresu zagrożeń hybrydowych.

⁸¹ Jak również pozostałych grup roboczych Rady z obszaru stosunków zewnętrznych.

⁸² Tematyka hybrydowa była również częścią innych ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, organizowanych na forum NATO i UE (CMX, SNEX na forum NATO, ćwiczenie PACE na forum UE).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było sprawdzenie, czy system ochrony ludności był przygotowany na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy organizacja systemu ochrony ludności umożliwiała efektywną realizację działań związanych z ochroną przed zagrożeniami, w tym hybrydowymi?
2. Czy zadania związane z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym realizowane były w sposób rzetelny i prawidłowy?
3. Czy właściwe jednostki podejmowały rzetelne i skuteczne działania w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym?

Cele szczegółowe

Kontrolą zostało objętych 12 podmiotów: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, cztery urzędy wojewódzkie, dwa urzędy miejskie (miasta na prawach powiatu), dwa starostwa powiatowe oraz dwa urzędy gmin.

Zakres podmiotowy

Podstawą prawną podjęcia kontroli był art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w jednostkach samorządu terytorialnego oraz art. 2 ust. 1 – w pozostałych jednostkach. Kontrola została przeprowadzona z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (kryterium celowości nie było uwzględniane w kontrolach przeprowadzonych w jst).

Kryteria kontroli

Od 1 stycznia 2020 r. do 16 listopada 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie – jeżeli dotyczyły objętej kontrolą działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 6 czerwca do 13 grudnia 2022 r.

Okres objęty kontrolą

Wyniki kontroli przedstawiono w 12 wystąpieniach pokontrolnych (skierowanych m.in. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa), w których sformułowano ogółem 36 wniosków pokontrolnych dotyczących w szczególności terminowej aktualizacji planów zarządzania kryzysowego, terminowego wydawania wytycznych (zaleceń) do tych planów, a także zapewnienie ich rzetelnego sporządzania. W przypadku Ministra SWiA wnioskowano ponadto o podjęcie działań w celu zwiększenia aktywności w zakresie identyfikacji i zapobiegania zagrożeniom o charakterze hybrydowym w pracach resortowego zespołu, a także wprowadzenie mechanizmów mających na celu wyeliminowanie występowania wewnętrznych niespójności w raportach częściowych oraz niespójności pomiędzy raportem częściowym a resortowym planem zarządzania kryzysowego. Według stanu na 20 marca 2023 r. zrealizowanych zostało 17 wniosków, 11 było w trakcie realizacji, a osiem nie zostało zrealizowanych.

Pozostałe informacje

Do wystąpień pokontrolnych zastrzeżenia złożyli kierownicy dwóch jednostek (łącznie dziewięć zastrzeżeń).

ZAŁĄCZNIKI

W dniu 5 stycznia 2023 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji złożył osiem zastrzeżeń do skierowanego do niego wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 13 grudnia 2022 r. odnoszących się do ocen jego działalności oraz stwierdzonych nieprawidłowości. Uchwałą Nr 5/2023 z dnia 22 lutego 2023 r., Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra odnośnie w szczególności fragmentu oceny ogólnej, w którym wskazano, że zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi nie zostały uwzględnione w przygotowanym przez Ministra projekcie ustawy o ochronie ludności i stanie kłęski żywiłowej i wniosków pokontrolnych, w którym NIK wniosła m.in. o podjęcie działań w celu zwiększenia aktywności w zakresie identyfikacji i zapobiegania zagrożeniom o charakterze hybrydowym w pracach resortowego zespołu, a także o aktualizację lub sporządzenie nowego planu resortowego. Kolegium uwzględniło w części zastrzeżenia dotyczące utworzenia systemu łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych.

W dniu 19 grudnia 2022 r. wojewoda opolski złożył jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 30 listopada 2022 r. odnoszące się do nieprawidłowości polegającej na zaniechaniu podjęcia działań zmierzających do aktualizacji określonej WPZK procedury wnioskowania o użycie oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych RP do wsparcia działań w sytuacji kryzysowej. Uchwałą z dnia 24 stycznia 2023 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględnił zastrzeżenie.

6.2. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	O	Mariusz Kamiński
2.		Rządowe Centrum Bezpieczeństwa	O	płk Konrad Korpowski ⁸³
3.	Delegatura w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	P	Dariusz Drelich
4.		Urząd Miejski w Gdańsku	P	Aleksandra Dulkiewicz
5.	Delegatura w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu	O	Sławomir Kłosowski ⁸⁴
6.		Starostwo Powiatowe w Nysie	O	Andrzej Kruczkiewicz
7.		Urząd Miasta i Gminy w Otmuchowie	O	Jan Woźniak
8.	Delegatura w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	O	Artur Chojecki
9.		Starostwo Powiatowe w Szczytnie	O	Jarosław Matłach
10.		Urząd Miejski w Wielbarku	O	Grzegorz Zapadka
11.	Delegatura w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	O	Zbigniew Bogucki ⁸⁵
12.		Urząd Miejski w Szczecinie	O	Piotr Krzystek

*) użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – w formie opisowej, N – ocena negatywna

⁸³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił nadbryg. Marek Kubiak, od 17 grudnia 2015 roku do 19 listopada 2020 r.

⁸⁴ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Adrian Czubak, od 9 grudnia 2015 r. do 14 marca 2021 r.

⁸⁵ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tomasz Hinc, od 5 marca 2018 r. do 29 listopada 2020 r.

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zagadnienia
dotyczące zarządzania
kryzysowego

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 2 zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów, przy czym w przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 i 2). Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego (art. 8 ust. 1). Do zadań Zespołu, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o zk, należy m.in.:

- przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opamowania sytuacji kryzysowych;
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych;
- opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym.

Na podstawie art. 10 ustawy o zk utworzone zostało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezowski Rady Ministrów. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o zk do zadań RCB należy m.in. planowanie cywilne, w tym:

- przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków;
- opracowywanie i aktualizowanie KPZK, we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów obsługujących ministrów oraz kierowników urzędów centralnych;
- analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju;
- gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów,
- wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego (art. 12 ustawy o zk).

Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na szczeblach terenowych są:

- na terenie województwa – wojewoda (art. 14 ust. 1);

ZAŁĄCZNIKI

- na terenie powiatu – starosta jako przewodniczący zarządu powiatu (art. 17 ust. 1);
- na terenie gminy – wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 19 ust. 1).

Na podstawie art. 5 tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego (ust. 1), których obligatoryjnymi elementami są plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne planu głównego określające w szczególności procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, organizację łączności oraz zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń (ust. 2). Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata (ust. 3). Plany zarządzania kryzysowego uzgadnia się z kierownikami jednostek organizacyjnych, w zakresie ich dotyczącym, planowanych do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć określonych w planie (ust. 5).

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zk opracowane przez ministrów plany zarządzania kryzysowego uwzględniają w szczególności (art. 12 ust. 2):

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej;
- szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków.

Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o zk), w tym:

- wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,
- realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o zk), w tym:

- opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego,
- realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
- wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
- zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Do zadań wójta w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in. realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o zk), w tym:

- realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,

- opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z art. 21 ww. ustawy, obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Zgodnie z art. 25 ustawy o zk jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (ust. 1). W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego (ust. 2).

Podstawowe zagadnienia związane z obroną cywilną

Problematyka obrony cywilnej została uregulowana w I Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonym w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. Zgodnie z art. 61 „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w tym artykule, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Do kwietnia 2022 r. zagadnienia związane z obroną cywilną były uregulowane w ustawie w powszechnym obowiązku obrony RP – zgodnie z art. 137 „obrona cywilna” miała na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej był Szef Obrony Cywilnej Kraju (art. 17), który podlegał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Natomiast terenowymi organami obrony cywilnej byli wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej, zgodnie z art. 138 ust. 2, były formacje obrony cywilnej które składały się z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji.

Szczegółowy zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin określony został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

Z dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny uchylona została zarówno ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, jak i akty wykonawcze dotyczące obrony cywilnej wydane na podstawie delegacji w niej zawartych.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175, ze zm.).
2. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 924, ze zm.).
3. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. poz. 413).
4. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).
5. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁶ (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).
8. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. poz. 2344).
14. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2022 r. poz. 2067).
15. 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 (Dz. U. poz. 1527).

⁸⁶ Ustawa została uchylona przez art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 655) z dniem 23 kwietnia 2022 r.

ZAŁĄCZNIKI

16. 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).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96 poz. 850)⁸⁷.
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1714).

⁸⁷ Rozporządzenie uchylone z dniem 23 kwietnia 2022 r.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
12. Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Mariusz Kamiński

DK-KKN.096.4.26/2023(21)

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam swoje stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli* z dnia 3 lipca 2023 r.² z kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nt. *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*.

W *Informacji o wynikach kontroli* określono, czym są działania hybrydowe, jednak nie sprecyzowano, jak rozumiane są pojęcia zagrożeń hybrydowych oraz zagrożeń o charakterze hybrydowym, którego autorzy dokumentu bardzo często używają. Jednocześnie wydaje się, że wymiennie stosowane są określenia „działania hybrydowe”, „zagrożenie hybrydowe”, jak również „zagrożenia o charakterze hybrydowym”.

Sformułowane na str. 7 (ostatni akapit WPROWADZENIA) zdanie „Ich celem było przede wszystkim sprawdzenie zdolności reagowania organów zarządzania kryzysowego bezpośrednio po uzyskaniu informacji o zaistnieniu sytuacji kryzysowej wywołanej zdarzeniem celowym (zagrożenie hybrydowe)” pozwala domniemywać, że każda sytuacja kryzysowa wywołana zdarzeniem celowym jest równoznaczna zagrożeniu hybrydowemu.

Uwaga na str. 8/9 w OCENIE OGÓLNEJ „... zaniepokojenie NIK budzi marginalizowanie roli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, tj. jednostki, której ustawa o zarządzaniu kryzysowym przypisuje szczególną rolę i zadania w ramach tego obszaru” nie ma potwierdzenia w aktach prawnych. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o *zarządzaniu kryzysowym*³ zwanej dalej: ustawą o zk, jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów. Zadania RCB określa bardzo szeroko art. 11 ust. 2 ustawy o zk, jednak należy zauważyć, że jest to faktycznie jednostka obsługująca Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie zarządzania kryzysowego, która (analogicznie, jak jej Dyrektor) nie posiada

¹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 623

² znak: KPB.430.2.2023

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 122

uprawnień do podejmowania realnych działań i inicjatyw legislacyjnych. Takie umocowanie prawne RCB sprawia, że trudno zgodzić się z twierdzeniem o marginalizacji roli RCB w procesie decyzyjnym.

W kontekście krytycznej oceny zamieszczonej m.in. na str. 10 (akapit 5 SYNTEZY) dot. „**braku aktywności resortowego zespołu zarządzania kryzysowego, który w okresie objętym kontrolą nie odbył ani jednego protokołowanego posiedzenia...**” należy zauważyć, że zgodnie z art. 12 ust. 1 oraz 2b ustawy o zk, ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego. Ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika urzędu centralnego, a także inne osoby przez nich wskazane. Ustawa nie precyzuje, jak często należy zwoływać posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego (dalej: ZZK), gdyż, jak wynika z przywołanych przepisów, ZZK tworzy się na potrzeby realizacji zadań. Niewątpliwie prace ZZK dotyczą zakresu działania właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego. MSWiA podtrzymuje swoje stanowisko, że w okresie objętym kontrolą nie zwoływano posiedzeń ZZK, ponieważ odbywały się posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK), który pracował nad zagrożeniami identyfikowanymi jako istotne z punktu widzenia zarządzania kryzysowego. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zk, przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Z uwagi na to, iż w okresie objętym kontrolą zidentyfikowano zagrożenia, które wymagały współdziałania wielu resortów, zasadnym był udział Ministra SWiA w pracach RZZK. Prace resortowego ZZK są adekwatne do zagrożeń o charakterze związanym z właściwym resortem.

Niemniej jednak, jeśli zostaną zidentyfikowane zagrożenia o charakterze hybrydowym i zaistnieje taka potrzeba, to będą prowadzone prace resortowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w tym zakresie.

Między innymi na str. 13/14 *Informacji o wynikach kontroli* podnoszone są kwestie nieuwzględniania w dokumentach planistycznych „**zagrożeń hybrydowych**”, wyjaśniając na str. 13 (akapit 5), że „**argumentacja taka jest o tyle niezrozumiała, że w ustawie o zk nie zostały zawarte definicje jakichkolwiek zagrożeń (np. pożaru lub powodzi), a mimo to objęte kontrolą jednostki wyszczególniały je w dokumentacji planistycznej.**” Przed wszystkim zgodnie z § 3 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej, wprowadzonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*⁴ w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 283,

reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Natomiast w myśl § 4 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach.

Wobec powyższego, w ustawie o zk nie powinny znaleźć się definicje spoza obszaru, który reguluje, a tym bardziej definicje obecne w innych ustawach.

Dla przykładu, definicja powodzi znajduje się w art. 16 pkt 43 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*⁵, definicja epidemii – w art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o *zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*⁶, skażenia promieniotwórczego – w art. 3 pkt 43 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*.⁷

Odnosząc się do braku definicji w dokumentacji planistycznej należy wskazać, że nawet w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK) wskazano na str. 17, że działania hybrydowe to „działania zmierzające do osiągnięcia celów politycznych i strategicznych agresora. Prowadzone są w sposób wielowymiarowy, skryty, utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie sprawcy. Działania te prowadzone są przez podmioty państwowe i/lub niepaństwowe w sposób zaplanowany i skoordynowany, często rozłożone w dłuższym czasie oraz łączą różne środki wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora. Mogą być prowadzone przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej. Mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im.”

Wobec tak rozległej definicji i wieloaspektowości działań hybrydowych, wątpliwym jest umieszczanie tego pojęcia w dokumentach planistycznych, ograniczonych do konkretnych działów administracji rządowej.

Dodatkowo, jak wskazano w *Informacji o wynikach kontroli* na str. 42 w akapicie 2 w KPZK działania hybrydowe nie zostały uwzględnione w siatce bezpieczeństwa, gdyż charakteryzują się „złożonością i wielopłaszczyznowymi równoległymi skutkami (dla ludności, mienia, środowiska naturalnego czy infrastruktury), a potwierdzenie faktu wystąpienia takiego zagrożenia może nastąpić dopiero po analizie całości zaistniałych przypadków i zdefiniowaniu ich źródła.”

Następnie, m.in. na str. 14 w akapicie 5 zarzuca się, że „Minister SWiA zatwierdzał WPZK, pomimo merytorycznych uwag zgłaszanych przez Dyrektora RCB mogących mieć wpływ na ich funkcjonalność, przy jednoczesnym braku monitorowania działań podejmowanych przez wojewodów w celu poprawienia PZK zgodnie z wnoszonymi uwagami”. Pragnę nadmienić, że kolejne edycje wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego zatwierdzone są po dokonaniu wcześniejszej analizy formalnej i merytorycznej, która zawiera także analizę pod kątem uzupełnienia lub poprawienia

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, 2687, z 2023 r. poz. 95, 412, 877

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1657 z późn. zm.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1173

planów zgodnie z uwagami wniesionymi do poprzedniej edycji planu oraz na podstawie opinii Dyrektora RCB, uzyskanej w trybie określonym w art. 14 ust. 4 ustawy o zk. Przedłożone przez wojewodów plany zawierają elementy określone w art. 5 ustawy o zk oraz są opracowane zgodnie z zarządzeniem Nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego⁸. Ocena NIK, zgodnie z którą w okresie kontrolowanym zostały zatwierdzone plany, pomimo istnienia uwag mających wpływ na ich funkcjonalność, jest nierzetelna i nie znajduje uzasadnienia w materiale dowodowym. Nie wskazano, w jakim zakresie te „uwagi” mogły wpłynąć na funkcjonalność konkretnego planu. Nie sformułowano w tym zakresie żadnego uzasadnienia. Incydentalne uwagi o charakterze technicznym, dotyczące ewentualnych zmian w tekście planu, polegających na użyciu innego sformułowania, nie stanowią błędów merytorycznych, który dyskwalifikuje plan jako niezgodny z art. 5 ustawy o zk, niezgodny z wytycznymi lub niefunkcjonalny. Wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego, które posiadałyby uwagi mające wpływ na ich funkcjonalność nie mogłyby zostać zatwierdzone.

Odnosząc się do kolejnej uwagi, m.in. na str. 14 Informacji o wynikach kontroli w akapicie 6 dot. aktualizacji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego przez Ministra SWiA, obowiązek aktualizacji wytycznych w okresach dwuletnich nie znajduje uzasadnienia w żadnym z przepisów ustawy o zk. Kontrolerzy NIK w wystąpieniu pokontrolnym ustalili, że cykl planowania obejmuje, m.in. etap opracowania planu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 7 ustawy o zk), który to termin należy utożsamiać ze wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt. 1 zwrotem „przygotowanie planu”. Na tej podstawie wyprowadzono błędny wniosek, że istnieje ustawowy obowiązek wydawania wytycznych w cyklu dwuletnim. Zdaniem NIK, mając na uwadze fakt, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, zaś cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata, wytyczne również powinny podlegać odpowiednio systematycznej aktualizacji co dwa lata.

Tymczasem plany zarządzania kryzysowego są dokumentami planistycznymi, których strukturę określa szczegółowo art. 5 ust. 2 ustawy o zk. Są to stałe elementy, których nie mogą naruszać zapisy zawarte w wytycznych. Wytyczne natomiast są jedynie dokumentem pomocniczym adresowanym do wojewodów w celu doprecyzowania jednolitych zasad i niezbędnych elementów określonych w ustawie. Wytyczne muszą mieć charakter ogólny i uniwersalny. Powinny być zmieniane tylko w miarę konkretnej potrzeby, tj. wówczas, gdy zmieniające się otoczenie i nowe, realne zagrożenia wymagają będą właściwego dostosowania wytycznych. Ponadto, z uwagi na zróżnicowany kalendarz aktualizacji planów poszczególnych województw, wynikający z różnych terminów zatwierdzenia ich pierwszej edycji, trudno byłoby przyjąć jeden, właściwy dla wszystkich termin na aktualizację wytycznych. Dlatego też ustawa nie narzuca Ministrowi SWiA określonego terminu wydania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania

⁸ Dz. Urz. Min. SWiA poz. 17

kryzysowego, pozostawiając mu w tym względzie dowolność oraz możliwość podjęcia decyzji, czy zaistniały przesłanki świadczące o potrzebie ich aktualizacji. Ustawodawca określił procedurę wydania wojewodom wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w art. 14 ust 3 ustawy o zk, zgodnie z którym minister właściwy do spraw administracji publicznej, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz po zasięgnięciu opinii dyrektora RCB, wydaje w drodze zarządzenia wojewodom wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Forma wydania wytycznych, tj. w drodze zarządzenia, jednoznacznie wskazuje, iż jest to dokument nie poddany tym samym rygorom, co wojewódzkie plany zarządzania kryzysowego. Delegacja ustawowa zawarta w powołanym art. 14 ust. 3 ustawy o zk nie przewiduje żadnych regulacji w zakresie ważności zarządzenia wydanego na podstawie tego przepisu.

Ponadto, niezrozumiałym wydaje się wymienienie w *Informacji o wynikach kontroli* m.in. na str. 15 w akapicie 3 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jako podmiotu, w którym powinny toczyć się prace nad projektem ustawy zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym i w konsekwencji przypisywaniu mu roli wiodącej w pracach nad przedmiotowym projektem. Niemniej jednak MSWiA jest żywo zainteresowane realizacją zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, w szczególności budowania odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewnienia powszechnego charakteru obrony cywilnej i ochrony ludności.

W kwestii WNIOSKU trzeciego, odnoszącego się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na str. 18, dot. „zainicjowania – mając na uwadze obecną sytuację geopolityczną – ciągłego procesu podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej oraz instytucjonalnej na temat nowych rodzajów zagrożeń, w tym działań hybrydowych” pragnę przypomnieć, że pojęcie działań hybrydowych jest tak rozległe oraz wieloaspektowe, że wątpliwości budzi wskazywanie wyłącznie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako odpowiedzialnego za podnoszenie poziomu wiedzy o tak szerokiej tematyce. Niemniej jednak działania takie w zakresie swoich kompetencji MSWiA podejmuje.

Na str. 19 *Informacji o wynikach kontroli* dokonano oceny projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, zarzucając brak umieszczenia definicji działań hybrydowych. Trzeba jednak zaznaczyć, że kontrola powinna skupić się na analizie faktycznego stanu prawnego.

Ponadto, w ostatnim akapicie na str. 19 *Informacji o wynikach kontroli* wskazano, że „Dyrektor RCB nie otrzymał bezpośrednio z MSWiA projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej do uzgodnień.” Według obowiązującego stanu prawnego RCB nie jest uprawnione do uzgadniania projektów ustaw. Zgodnie z § 35 ust. 1, 2 oraz 4 *regulaminu pracy Rady Ministrów*, przyjętego uchwałą nr 190 Rady Ministrów

z dnia 29 października 2013 r.⁹, projekt dokumentu rządowego podlega uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jak również pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji. W przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt dokumentu rządowego podlega uzgodnieniom ze wskazanymi w tych przepisach organami lub podmiotami, których zakresu działania dotyczy projekt.

W myśl § 42 ust. 2 i 4 regulaminu w ramach uzgodnień projektu ustawy lub rozporządzenia mających na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej, minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej. W przypadku innego projektu aktu normatywnego minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, jeżeli wystąpi o to organ wnioskujący, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Mariusz Kamiński
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

⁹ M.P. z 2022 r. poz. 348

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Warszawa, 30 sierpnia 2023 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczącego Informacji o wynikach kontroli „Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi”

Na wstępie należy podzielić spostrzeżenie Ministra SWiA zawarte w początkowej części stanowiska, dotyczące wymiennego stosowania w informacji o wynikach kontroli kluczowych dla ocenianego obszaru określeń, w szczególności „działania hybrydowe” i „zagrożenia hybrydowe”. Analogiczny sposób prezentacji ww. zwrotów zawarty został w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, czyli kluczowym dokumencie planistycznym, dlatego też nie ma konieczności ich odrębnego definiowania lub dookreślania.

Natomiast błędne jest wyrażone w kolejnym akapicie stanowiska domniemanie, że każda sytuacja kryzysowa wywołana zdarzeniem celowym jest równoznaczna zagrożeniu hybrydowemu. Przytoczony przez Pana Ministra fragment Informacji (część ostatniego akapitu „Wprowadzenia”) stanowił jedynie skrótowe nakreślenie zrealizowanych działań kontrolnych. Jego rozwinięcie i uszczegółowienie można znaleźć w dalszej części Informacji, w której w sposób syntetyczny zaprezentowano wyniki kontroli, a mianowicie:

„We wszystkich objętych kontrolą jednostkach przeprowadzono epizody praktyczne (ogłędziny), polegające na przeprowadzeniu aplikacyjnych symulacji sytuacji kryzysowych wywołanych nagłymi działaniami hybrydowymi prowadzonymi przez niezidentyfikowanego przeciwnika. Głównym celem epizodów było sprawdzenie zdolności reagowania organów bezpośrednio po informacji o sytuacji kryzysowej oraz przebiegu procesów decyzyjnych realizowanych przez zespoły zarządzania kryzysowego”.

Należy również podkreślić, że niektóre z zaprezentowanych w stanowisku argumentów i wątpliwości zostały już przytoczone przez MSWiA na etapie czynności kontrolnych oraz zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego – zostały one rozstrzygnięte (oddalone) przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (uchwała Nr 5/2023 z dnia 22 lutego 2023 r.). Dotyczy to w szczególności braku aktywności resortowego zespołu zarządzania kryzysowego, a także niezaktualizowania wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (ta sprawa była przedmiotem prac Kolegium NIK już po raz drugi – uchwałą Nr 20/2018 z dnia 25 kwietnia 2018 r. także oddalono zastrzeżenie Ministra SWiA w tym zakresie).

Odnosząc się natomiast do zacytowanego przez Pana Ministra fragmentu oceny ogólnej wskazującej na marginalizowanie roli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie zarządzania kryzysowego, zwracam uwagę, że podstawą takiego sformułowania były ustalenia szczegółowo opisane w Informacji. Wymienione przez Pana Ministra okoliczności, tj. brak uprawnień Dyrektora RCB do podejmowania realnych działań i inicjatyw legislacyjnych przez ten podmiot, nie mogą wpłynąć na zmianę tej oceny, bowiem o szczególnej roli tego podmiotu w ramach systemu przesądza przede wszystkim obowiązek realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹. Należy do nich, w ramach planowania cywilnego, m.in. przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków, a także analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

ZAŁĄCZNIKI

Jednocześnie, należy wyraźnie zaznaczyć, że zawartego w Informacji i zgodnego ze stanem faktycznym sformułowania, że zarówno w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, ani też z udziałem Ministra, nie były prowadzone prace nad projektem ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, nie należy utożsamiać ze wskazaniem Ministra SWiA jako organu odpowiedzialnego za jego przygotowanie. W Informacji szczegółowo opisano przebieg prac mających na celu opracowanie projektu ww. ustawy, zapowiedzianej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, i nie wskazują one na wiodącą rolę w tym procesie Ministra SWiA.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś