



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.002.02.2022

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/029 - Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa Al. Ujazdowskie 5, 00-583 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	płk Konrad Korpowski, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, od dnia 20 listopada 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił nadbryg. Marek Kubiak - od 17 grudnia 2015 r. do 19 listopada 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja systemu ochrony ludności w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom, w tym hybrydowym.2. Prawdliwość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.3. Rzetelność i skuteczność działań w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. – do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrolą mogły być również objęte dokumenty wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne dla realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Justyna Borowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/57/2022 z 6 czerwca 2022 r.2. Katarzyna Szymańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/56/2022 z 6 czerwca 2022 r.3. Igor Szlachetka, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/55/2022 z 6 czerwca 2022 r.

(akta kontroli: str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB) nie realizowało w pełnym zakresie swoich zadań, na co wpływ miały przede wszystkim zmieniające się koncepcje dotyczące połączenia systemu planowania cywilnego z planowaniem obronnym, długotrwałe procedowanie dokumentów strategicznych, a także ignorowanie roli RCB w systemie zarządzania kryzysowego (zwłaszcza w kwestii wymiany informacji na poziomie krajowego centrum zarządzania kryzysowego) przez niektórych uczestników tego systemu. Istotnym utrudnieniem w prawidłowej realizacji zadań RCB było również jego niedofinansowanie oraz duża liczba odejść doświadczonych pracowników, spowodowana m.in. planami znaczącej zmiany zasad funkcjonowania RCB oraz wysokością wynagrodzeń. Niedofinansowanie realizacji zadań wpływało na zmniejszenie aktywności RCB w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb systemu zarządzania kryzysowego.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 16 listopada 2022 r. konieczność realizacji zadań zleconych przez Prezesa Rady Ministrów rzutowała na wykonywanie ustawowych (bieżących) zadań przez RCB. W powyższym okresie realizowało ono powierzone zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami i przy akceptacji organów nadzorujących, mimo niesprzyjających warunków organizacyjno-prawnych (m.in. niedofinansowania zadań, występowanie na terenie kraju stanu epidemicznego). Występujące trudności skutkowały jednak koniecznością ograniczenia aktywności RCB w zakresie organizacji ćwiczeń dotyczących zarządzania kryzysowego, koordynacji zadań odnoszących się do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz rodziły ryzyko opóźnień we wdrażaniu ewentualnych rekomendacji Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Niedofinansowanie zadań wpłynęło również na znaczne ograniczenie działalności informacyjnej RCB, jak również spowodowało ryzyko niezapewnienia trwałości projektu geoinformacyjnego realizowanego na zlecenie Prezesa Rady Ministrów.

NIK zauważa ponadto, że nieuruchamianie właściwych procedur KPZK w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, skutkowało niemożnością pełnienia przez RCB funkcji krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Powyższe było spowodowane m.in. błędną oceną zdarzeń/sytuacji dokonywaną na niższym poziomie systemu zarządzania kryzysowego (wojewódzkim lub powiatowym), bądź też było skutkiem decyzji organów administracji rządowej, które w rezultacie doprowadziły do nieprzekazania istotnych informacji na wyższy poziom tego systemu (do RCB).

NIK zwraca ponadto uwagę, że dotychczas nie został stworzony jednolity system wymiany informacji pomiędzy RCB a centrami zarządzania kryzysowego oraz innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego np. w oparciu o usługi telefoniczne, łączność radiową/satelitarną lub usługi transmisji danych. Aktualnie wymiana pomiędzy ww. podmiotami odbywa się rozproszonymi kanałami informacyjnymi, w szczególności pocztą elektroniczną, systemami teleinformatycznymi i telekomunikacyjnymi, a także za pomocą systemów łączności niejawnej.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Organizacja RCB

RCB 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 określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 kwietnia 2011 r.⁴ Zgodnie z ww. rozporządzeniem Dyrektor RCB ustalił regulamin organizacyjny⁵ RCB. Zadania RCB zostały powierzone czterem komórkom organizacyjnym⁶.

Dyrektor RCB nie posiadał informacji na temat wydatków na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomach, o których mowa w art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷ (dalej: ustawa o zk), tj. na poziomie gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym. Obowiązujące przepisy nie nakładają na Dyrektora RCB obowiązku gromadzenia takich danych.

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 w:

- Centrum Operacyjno-Analitycznym (wchodzący w skład BAIr) – od 12 do 16 obsadzonych etatów;
- Wydziale Oceny Ryzyka i Planowania (wchodzący w skład BPCiOIK) – od 6,8 do 10,8 obsadzonych etatów;
- Wydziale Współpracy Międzynarodowej (także w strukturze BPCiOIK) – od 3 do 6 obsadzonych etatów.

Dyrektor RCB poinformował, że 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).

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ 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).

⁵ Decyzja nr 7/2016 z 29 kwietnia 2016 r. (zmieniona dwukrotnie decyzjami 32/2016 z dn. 13 października 2016 r. i 47/2018 z dn. 29 października 2018 r.) oraz decyzja 20/2021 z 26 sierpnia 2021 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

⁶ Biuro Analiz i Reagowania (dalej: BAIr), Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: BPCiOIK), Biuro Logistyki i Finansów oraz Samodzielny Wydział Ochrony i Kontroli.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

Ustalono, że 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 zakończenia kontroli NIK, tj. 16 listopada 2022 r., RCB nie otrzymało wnioskowanych środków na 2022 r., w tym na dodatkowe zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów.

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

- modernizacji i rozwoju aplikacji do obsługi systemu powiadamiania alarmowego „ALERT RCB” (koszt około 1 000 tys. zł);
- modernizacji sali wideokonferencyjnej dla obsługi RZZK, Zespołów Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (dalej: CSIRT-ów) i Zespołu do spraw Incydentów Krytycznych (dalej: ZIK) 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;
- organizacji Krajowego Forum Ochrony Infrastruktury Krytycznej (koszt około 85 tys. zł);
- udziału w kolejnych posiedzeniach zespołu d/s podnoszenia odporności infrastruktury krytycznej i podmiotów krytycznych w ramach struktur Unii Europejskiej (koszt jednego posiedzenia to około 5 tys. zł).

Inne zagrożenia dla realizacji zadań RCB opisane zostały w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli: tom I str. 13-54, 129, 470-472, 256-262, 430- 467, tom II 80-87)

W celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w RCB dokonywano okresowych analiz regulacji wewnętrznych (decyzji i wytycznych Dyrektora RCB) oraz dokumentów formalnych, w ramach corocznej samooceny systemu kontroli zarządczej. Ponadto powoływane były zespoły robocze niezbędne do realizacji poszczególnych zadań RCB (np. Wewnętrzny Zespół ds. Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej⁸).

(akta kontroli: tom I str. 260-261, tom II str. 168-170)

⁸ Wewnętrzny Zespół ds. Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej w swoich pracach opierał się na danych pozyskanych z rozpoznania aktywności informacyjnej aktorów państwowych w przestrzeni informacyjnej. Prowadzony przez zespół monitoring mediów obejmował zdarzenia występujące w mediach społecznościowych, mediach elektronicznych (występujących w cyberprzestrzeni) oraz wypowiedzi oficjalnych przedstawicieli państwa, którego aktywność podlega dozorowi.

Wspólne działania na szczeblu międzynarodowym dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym (komunikat KE)

Dokumentami wyznaczającymi zakres prac na forum UE w zakresie tematyki zagrożeń hybrydowych były „Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym - odpowiedź Unii Europejskiej” (dalej: Komunikat)⁹ oraz „Zwiększenie odporności i wzmocnienie zdolności reagowania na zagrożenia hybrydowe”¹⁰. Implementacją zaproponowanych w nich działań zajmowały się co do zasady wskazane instytucje unijne, koordynując swoje działania z państwami członkowskimi. Działania dotyczyły m.in. obszarów wywiadu, transportu, energii, ochrony infrastruktury krytycznej i wymagały zaangażowania różnych Dyrekcji Generalnych KE oraz części Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (dalej: ESDZ).

Odpowiedzialne za implementację¹¹ działań wskazanych w Komunikacie było Ministerstwo Spraw Zagranicznych, natomiast Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego pełniła rolę krajowego punktu kontaktowego ds. zagrożeń hybrydowych, który współpracował z komórką UE ds. syntezy informacji o zagrożeniach hybrydowych (Hybrid Fusion Cell). RCB było instytucją wspomagającą/współpracującą w obszarach leżących w zakresie swoich właściwości, tj. zasilalo MSZ w informacje/wkłady do instrukcji dot. zarządzania kryzysowego, infrastruktury krytycznej, oceny ryzyka oraz planowania, a także realizowało zadania centrum doskonalenia ds. zwalczania zagrożeń hybrydowych¹² (opisane w dalszej części wystąpienia). RCB współuczestniczyło w realizacji działań określonych w ww. Komunikacie realizując swoje statutowe zadania m.in. w zakresie ochrony i odporności infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń hybrydowych w istotnych sektorach poprzez udział w wydarzeniach, webinarium, konferencjach związanych z przeciwdziałaniem tym zagrożeniom¹³.

⁹ 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.

¹⁰ Wspólny komunikat Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji Europejskiej. Jest częścią szerszego pakietu, który obejmuje przedstawione sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem unii bezpieczeństwa, w którym zbilansowano i przedstawiono kolejne działania w ramach wdrożenia planu działania na rzecz zwiększania gotowości na wypadek chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych zagrożeń dla bezpieczeństwa z października 2017 r., oraz drugie sprawozdanie z realizacji 22 działań przewidzianych w komunikacie Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym – odpowiedź Unii Europejskiej.

¹¹ Raporty z implementacji przez ESDZ i KE wymienionych w Komunikacie działań były od 2016 roku corocznie przedstawiane do wiadomości państw członkowskich UE oraz Parlamentu Europejskiego: pierwsze sprawozdanie z realizacji 22 działań określonych we wspólnych ramach zostało przedstawione Radzie w dniu 19 lipca 2017 r. (JOIN (2017) 30 final), drugie 13 czerwca 2018r. (JOIN (2018) 14 final), trzecie w dniu 28 maja 2019 r. (SWD (2019) 200 final), czwarte w dniu 24 lipca 2020 r. (SWD (2020) 153 final), piąte w dniu 23 czerwca 2021 r. (SWD (2021) 729 final), szóste w dniu 16 września 2022 r. (SWD (2022) 308 final).

¹² Rolę wymienionego w dokumencie „centrum doskonalenia” w zakresie diagnozowania własnej podatności i proponowania rozwiązań zwiększających odporność na zagrożenia hybrydowe w Polsce pełnił zespół roboczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji działań w tym obszarze.

¹³ Poza zakresem kontroli pozostawały działania realizowane w ramach Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, w tym przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną. Program znajduje się na stronie <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej> (odczyt 16.11.2022 r.).

RCB współuczestniczyło także w opracowaniu materiałów dla grup roboczych: Stałej grupy roboczej Rady UE ds. zagrożeń hybrydowych¹⁴ oraz Grupy roboczej ad hoc ds. zwiększenia gotowości, zdolności reagowania i odporności na przyszłe kryzysy¹⁵.

Ponadto RCB zostało wskazane przez MSWiA jako właściwe w sprawach koordynacji współdziałania z mechanizmem reagowania kryzysowego IPCR¹⁶ na poziomie krajowym oraz międzynarodowym¹⁷. W ramach koordynacji pozyskiwało materiały/ merytoryczne wkłady do instrukcji dla przedstawiciela RP na posiedzenia IPCR, rozsyłało sprawozdania po spotkaniach do instytucji krajowych oraz informowało instytucje krajowe o wszelkich inicjatywach i pracach inicjowanych w ramach IPCR.

RCB utrzymywało stały kontakt roboczy z Hybrid CoE¹⁸ wymieniając się informacjami na temat nowych zagrożeń hybrydowych, trendami ich powstawania oraz wnioskami co do sposobów im przeciwdziałania. Przedstawiciele RCB uczestniczyli jako wykładowcy i obserwatorzy w szkoleniu¹⁹ i grze wojennej²⁰ w kwietniu i maju 2022 r.

RCB brało także udział w innych inicjatywach mających związek z przeciwdziałaniem działaniom hybrydowym, w tym w:

- pracach nad aktualizacją Decyzji nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL),
- pracach Grupy Ekspertckiej KE dot. Przeciwdziałania Katastrofom i Zarządzania Ryzykiem (DPEG) ws. Unijnych Celów Odporności w obszarze ochrony ludności,
- wymianie informacji i doświadczeń w ramach Sieci Dyrektorów Generalnych Centrów Zarządzania Kryzysowego UE,
- opracowaniu wniosku do Komisji Europejskiej o stworzenie w Polsce, przy RCB, cywilnego punktu kontaktowego Copernicus Security.

Realizacja budowy szeroko pojętej odporności Polski i Unii Europejskiej, w tym odporności na zagrożenia hybrydowe odbywała się także na forum ONZ²¹.

(akta kontroli: tom I str. 61-69, 77-79, 133-136, 494-498)

¹⁴ Horyzontalna Grupa Robocza Rady UE ds. Wzmacniania Odporności i Przeciwdziałania Zagrożeniom Hybrydowym (HWP) (Horizontal Working Party on Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats – HWP ERCHT).

¹⁵ Ad hoc Working Party on enhancing preparedness, response capability and resilience to future crises, AHWP.

¹⁶ EU Integrated Political Crisis Response Arrangements.

¹⁷ Za pomocą mechanizmu prezydencja koordynuje polityczną reakcję na dany kryzys, włączając unijne instytucje, państwa członkowskie UE i inne kluczowe podmioty. Mechanizm może zostać aktywowany na wszelkiego rodzaju sytuacje kryzysowe, w tym wynikające z działań/zagrożeń hybrydowych. Obecnie mechanizm jest aktywowany w pełnym trybie ze względu na: kryzys migracyjny (od 2015 r.), pandemię COVID-19 (od 2020 r.) oraz agresję Rosji na Ukrainę (od 2022 r.).

¹⁸ Hybrid CoE powstało w 2017 r., a Polska jest jednym z członków sygnatariuszy zakładających centrum. Celem centrum jest promowanie rozwiązań przeciwdziałających zagrożeniom hybrydowym. Centrum jest otwarte dla współpracy z krajami EU i NATO. Aktualnie współpracuje z centrum 31 krajów. Centrum publikuje opracowania i analizy, organizuje ćwiczenia i gry decyzyjne, wspierając kraje uczestniczące w budowie kompetencji dotyczących przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym. Poszczególne kraje oddelegowują czasowo osoby do pracy w Centrum. W Polsce do pracy w centrum oddelegowuje pracowników MSZ.

¹⁹ On-line pt. „Zagrożenia hybrydowe, Moduł II - Zagrożenia hybrydowe z perspektywy instytucjonalnej Polski, UE, NATO” organizowanym 24 kwietnia 2022, przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i HybridCoE; szkolenie było przeznaczone dla dyplomatów polskich.

²⁰ „Counter Disinformation Wargame” organizowanej w dniach 23 - 25 maja 2022 r. w Helsinkach (poświęconej działaniom Rosji).

²¹ RCB od 2018 roku pełni funkcję krajowego punktu kontaktowego ds. wdrażania Ramowego Programu Działań z Sendai na lata 2015 – 2030 w sprawie ograniczenia ryzyka katastrof. Realizacja zadań w ramach ww. Programu nie była objęta kontrolą NIK.

Działalność Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego

Koordinacja obsługi posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK) należała do zadań Wydziału Polityki Informacyjnej (komórki w BAiR).

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 9 w trybie niejawnym. Przedmiotem spotkań była przede wszystkim epidemia COVID-19 i wojna na Ukrainie²².

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 Zespołu. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 18 lutego 2022 r. 132 protokołom została nadana klauzula tajności – zastrzeżone. Dyrektor RCB wyjaśnił, że wynikało to 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 (i nadal muszą) być 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. Poinformował ponadto, że 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 6 pakietów do podpisu Przewodniczącemu RZZK zawierających od 7 do 45 protokołów.

Na posiedzeniach RZZK formułowano wnioski i rekomendacje, które były monitorowane 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.

Dyrektor RCB wskazał, że RCB jest istotnym elementem systemu zarządzania kryzysowego, ale nie było upoważnione (nie posiadało ustawowych kompetencji) do inicjowania poszczególnych procedur operacyjnych wyszczególnionych w KPZK. Za ich uruchomienie odpowiadały określone organy, a Dyrektor RCB został wskazany jako koordynator dla trzech procedur o charakterze organizacyjno-technicznym²³.

(akta kontroli: tom I str. 479-484, tom II str. 3-4, 84-85, 201-202)

²² 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).

²³ SPO-1 Organizacja posiedzenia RZZK; SPO-12 Obieg informacji pomiędzy krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego; SPO-16 Zwołanie i obsługa posiedzenia Zespołu ds. Incydentów Krytycznych.

Efekty prac zespołu roboczego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ds. wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych.

Prezes Rady Ministrów 5 września 2018 r. powołał zespół roboczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego ds. wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji w tym obszarze (dalej: zespół)²⁴. Na Szefa zespołu wyznaczony został Dyrektor RCB, który winien określać terminy posiedzeń²⁵. Częstotliwość zwoływania posiedzeń zespołu roboczego nie była uregulowana w ww. zarządzeniu. Nie zawierało ono także regulacji co do 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 zespołu²⁶, 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 roboczego²⁷, a następnie do dnia 30 czerwca 2022 r. odbyły się 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.

Dyrektor RCB wyjaśnił, że przerwa w posiedzeniach zespołu roboczego, była spowodowana obostrzeniami związanymi z pandemią Covid-19, a z uwagi na niejawny charakter spotkań nie było możliwe przeprowadzanie ich w trybie zdalnym. Ponadto na przełomie 2020 i 2021 roku RCB zmieniało swoją siedzibę, a w obecnej lokalizacji nie było możliwości zorganizowania posiedzeń niejawnych, ponieważ nie został przygotowany kompletny system bezpieczeństwa informacji niejawnych (przygotowanie sali i wdrożenie środków bezpieczeństwa fizycznego oraz procedur posiedzeń niejawnych, sprawdzenia antypodsluchowe).

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 1 do 42 dni po spotkaniu, a następnie przekazywane do odbiorców, z zastrzeżeniem braku sporządzenia protokołu z pierwszego spotkania w 2022 r. (ze względu na jego organizacyjny charakter). NIK zauważa, że opóźnienia w sporządzaniu protokołów ze spotkań może nieść ryzyko opóźnień we wdrażaniu ewentualnych rekomendacji.

(akta kontroli: tom I str. 55-57, 145-146, 167-172, 488-491)

Poza protokołami z posiedzeń zespołu roboczego została wytworzona jedynie Notatka decyzyjna - *Wnioski i rekomendacje wypracowane przez zespół roboczy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji działań w tym obszarze*. Dokument

²⁴ Powołanego Zarządzeniem nr 1/2018 Przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z dn. 5 września 2018 r. w sprawie utworzenia zespołu roboczego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: zarządzenie).

²⁵ Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia nr 1/2018 Przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z dnia 5 września 2018 r. - posiedzenia zespołu roboczego odbywają się w terminach określonych przez szefa zespołu roboczego.

²⁶ Zgodnie z § 3 ust. 4 zarządzenia, należało: operacyjne, merytoryczne i eksperckie wsparcie realizacji zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w odniesieniu do sytuacji kryzysowych wywołanych zagrożeniami hybrydowymi. Pracami RZZK kierował Przewodniczący, którym jest Prezes Rady Ministrów lub osoba przez niego upoważniona. Przewodniczący RZZK mógł zlecać realizację zadań w celu wdrożenia rekomendacji i wniosków wypracowanych przez zespół roboczy RZZK. Do kompetencji Przewodniczącego RZZK należało też ewentualne wyznaczenie osoby lub komórki odpowiedzialnej za monitorowanie realizacji w/w zadań, a także, w razie potrzeby, za wykonywanie analiz w tym zakresie.

²⁷ 5 lutego 2020 r. i 14 lipca 2020 r.

ten został przekazany do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektor RCB poinformował, że Prezes Rady Ministrów - Przewodniczący Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie odniósł się na piśmie do treści w/w Notatki decyzyjnej, 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 RZZK²⁸.

Zgodnie z § 5 zarządzenia nr 1/2018 dyrektor RCB jako szef zespołu roboczego zlecał wykonywanie czynności poszczególnym członkom zespołu w zakresie przygotowywania i realizowania posiedzeń zespołu oraz formułowania wniosków i rekomendacji. Wybrani członkowie zespołu, a także uczestnicy włączeni do prac zespołu roboczego z uwagi na poruszane zagadnienia, przedstawiali na polecenie dyrektora RCB informacje o stanie realizacji czynności, opinie, ekspertyzy lub projekty dokumentów²⁹. Posiedzenia zespołu koncentrowały się na potencjalnych przejawach działań hybrydowych w obszarach kluczowych dla bezpieczeństwa państwa, wyodrębnionych według metodologii analizy PMESII³⁰.

Jednym z najczęściej formułowanych wniosków z posiedzeń zespołu roboczego RZZK była rekomendacja dotycząca wypracowania skoordynowanej 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.³¹ Do zadań Pełnomocnika – wyszczególnionych w §2 rozporządzenia należy m.in.:

- koordynacja działań w zakresie rozpoznawania i neutralizowania zagrożeń dla bezpieczeństwa przestrzeni informacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz reagowanie na nie;
- wypracowywanie rekomendacji dla Rady Ministrów w zakresie rozwiązań systemowych, których celem jest wzrost zdolności Rzeczypospolitej Polskiej do zwalczania zagrożeń informacyjnych.

(akta kontroli: tom I str. 145-146, 167-172)

²⁸ 5 listopada 2021 r. na posiedzeniu RZZK poruszono m. in. kwestię polityki informacyjnej dotyczącej operacji przy granicy polsko-białoruskiej w czasie kryzysu migracyjnego (Protokół z posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego 5 listopada 2021 r.).

²⁹ W okresie objętym kontrolą tego typu zadania wykonywali przedstawiciele: Ministerstwa Obrony Narodowej, Dowództwa Operacyjnego RSZ, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komisji Nadzoru Finansowego, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Aktywów Państwowych, NASK-PIB, Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Edukacji i Nauki, Ministerstwa Infrastruktury, Polskich Kolei Państwowych PLK, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³⁰ 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.

³¹ 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).

Prace legislacyjne

W okresie objętym kontrolą RCB współpracowało z KPRM w zakresie opracowania projektu ustawy o Zespole Pomocy Humanitarno-Medycznej, a także zgłosiło, za pośrednictwem KPRM, uwagi do pięciu projektów aktów prawnych, w tym ustawy o ochronie ludności i stanie kłęski żywiołowej³² oraz ustawy o obronie Ojczyzny³³. Uwagi zgłoszone do projektu ustawy o ochronie ludności (opracowywanej przez MSWiA)³⁴ 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.

Ponadto na podstawie upoważnień udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów, RCB opracowało trzy projekty aktów normatywnych³⁵.

NIK zauważa, że przez 482 dni w porządku prawnym brak było, wskazanego w art. 5a ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym aktu wykonawczego, tj. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Dopiero w dniu 16 grudnia 2019 r., Prezes Rady Ministrów upoważnił Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (na wniosek dyrektora RCB skierowany 6 grudnia 2019 r.) do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów i Radę Ministrów ww. projektu aktu wykonawczego. Wcześniej wydane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego³⁶ utraciło moc 29 sierpnia 2019 r.³⁷ W dniu 17 grudnia 2019 r. projekt ww. rozporządzenia opracowany przez RCB został przesłany do uzgodnień międzyresortowych.³⁸ Rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę Ministrów w trybie obiegowym i weszło w życie 24 grudnia 2020 r.

Dyrektor RCB wyjaśnił, że obowiązki w zakresie opracowywania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego wynikają wprost z ustawy o zarządzaniu

³² Nr UD432 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

³³ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 305 ze zm.).

³⁴ RCB z projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie kłęski żywiołowej, zapoznało się po jego opublikowaniu w dniu 5 września 2022 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji. RCB nie otrzymało bezpośrednio z MSWiA tego projektu do uzgodnień. Przygotowano jednak uwagi do projektowanej ustawy, które przekazano: 8 września 2022 r. do Dyrektora Departamentu Prawnego KPRM i 9 września 2022 r. do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

³⁵ Zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, 29 stycznia 2020 r. projekt wpłynął do Sejmu, Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych 3 czerwca 2020 r. wniosła o uchwalenie projektu ustawy; rozporządzenie w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego – weszło w życie 24 grudnia 2020 r.; rozporządzenie w sprawie współpracy dyrektora RCB z operatorem ruchomej sieci telekomunikacyjnej w celu powiadamiania użytkowników końcowych o zagrożeniu – weszło w życie 8 września 2020 r.

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540.

³⁷ W związku z wejściem w życie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa.

³⁸ Dyrektor RCB przedstawiał kolejne wersje projektu odpowiednio w dniach 17 kwietnia 2020 r., 7 września 2020 r., 19 października 2020 r., 26 października 2020 r., 13 listopada 2020 r. oraz 25 listopada 2020 r.

kryzysowym oraz że w okresie od 29 sierpnia 2019 r. do 24 grudnia 2020 r. nie zidentyfikowano (ryzyka) istotnych zakłóceń dla procesu przygotowania ostatecznego dokumentu, wynikających bezpośrednio z braku omawianego rozporządzenia wykonawczego. Instytucje sporządzające wkłady i raporty cząstkowe uznawały obowiązek wynikający wprost z ustawy i posługiwały się obowiązującymi wytycznymi Dyrektora RCB³⁹.

NIK zauważa, że obowiązujące ponad 10 lat procedury nie były aktualizowane. Dyrektor RCB zaniechał, uznanych za zasadne zmian ww. procedury, m.in. w związku z procedowanym projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej, który zakłada całkowitą likwidację Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (opisane w pkt 2. wystąpienia).

Przedstawiciele RCB brali udział w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰. Zawarte w Strategii⁴¹ koncepcje dotyczące zagrożeń hybrydowych, integracji planowania cywilnego z planowaniem obronnym, zmiany roli RZZK, integracji krajowego planowania z postanowieniami NATO Crisis Response System oraz nowej roli RZZK opierały się na wcześniejszych pracach wykonanych w RCB. Proponowane zapisy Strategii były na bieżąco korelowane z zapisami tworzonej przez RCB równolegle ustawy zmieniającej ustawę o zarządzaniu kryzysowym⁴². W szczególności przededefiniowano rolę i zadania RZZK, wprowadzono pojęcie zagrożenia hybrydowego i wskazano kwestie zarządzania sytuacją hybrydową. W trakcie prowadzonych uzgodnień międzyresortowych nad projektem ustawy – na wniosek KPRM - zostały usunięte przepisy dotyczące nowych, rozszerzonych, kompetencji RZZK. W uzasadnieniu uwag KPRM podkreślił, że rozwiązania te winny znaleźć się w pracach nad zintegrowanym systemem zarządzania bezpieczeństwem narodowym. RCB nie brało udziału w pracach nad projektem ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, w tym w pracach Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym⁴³.

Dyrektor RCB wskazał, że po przyjęciu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej RCB nie prowadziło prac nad wdrażaniem tejże Strategii, mając na uwadze wcześniejsze ustalenia poczynione w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy nowelizującej ustawę o zarządzaniu kryzysowym.

(akta kontroli: tom I str. 88-107, 176-193, 229-234, 505-506)

³⁹ „Procedura opracowania raportu cząstkowego do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” z 2010 r. wraz z arkuszem kalkulacyjnym oraz „Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” z 2013 r. Procedury nie były aktualizowane.

⁴⁰ Zespół powołany Zarządzeniem Nr 137 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 2019 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 904).

⁴¹ Zatwierdzona postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M. P. poz. 413).

⁴² Stosownie do upoważnienia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2019 r. (DP.5112.9.2019.Est(3) wnioskodawcą projektu ustawy na etapie prac rządowych był dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Proces legislacyjny zakończył się na etapie prac parlamentarnych - projekt został przyjęty przez Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych. Druk Sejmowy 203 oraz 405 - <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=203> (odczyt 08.11.2022 r.).

⁴³ Zespół powołany Zarządzeniem nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2020 r. - https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj9mJmw2p77AhUWv4sKHS1JDQcQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2Fb5a2f40f-19d1-4d8d-ca96-5790eb3bc173&usq=AOvVaw2c_NxV3y8GaA39YuPogsjz

Ćwiczenia i szkolenia

W okresie objętym kontrolą RCB brało udział w 24 ćwiczeniach oraz szkoleniach, w tym 7 międzynarodowych oraz 17 krajowych. 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;
- 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 (przeprowadzenie ćwiczenia CMX zaplanowane zostało na marzec 2023 r.).

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.

(akta kontroli: tom I str. 140-141, 154-155, 161-164)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

RCB realizowało powierzone zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami i przy akceptacji organów nadzorujących, mimo niesprzyjających warunków organizacyjno-prawnych (m.in. niedofinansowania zadań, stanu epidemicznego). Powyższe skutkowało jednak ograniczeniem aktywności RCB w zakresie organizacji ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego, niską aktywnością zespołu ds. wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji w tym obszarze, a także koordynacją zadań w zakresie opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego bez aktu wykonawczego. Działanie takie rodziło również ryzyko opóźnień we wdrażaniu ewentualnych rekomendacji Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Niedofinansowanie zadań wpłynęło również na znaczne ograniczenie działalności informacyjnej RCB, jak również zwiększyło ryzyko niezapewnienia trwałości projektu geoinformacyjnego realizowanego na zlecenie Prezesa Rady Ministrów.

2. Realizacja zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.

Opis stanu faktycznego

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

Zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB koordynuje⁴⁴ 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 (w strukturze BPCiOIK). Jak wyjaśnił Dyrektor RCB 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 dalszych etapów opiniowania/konsultacji celem przedłożenia go Radzie Ministrów.

Aktualnie (według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 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*. Ww. procedura nie była od 2010 roku 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 kryzysowym⁴⁵ zaniechano prac. Według stanu na dzień 10 października 2022 r. nie były prowadzone żadne dalsze działania mające na celu jej aktualizację w związku z procedowanym projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej⁴⁶, który zakłada całkowitą likwidację RoZBN.

W związku z opracowaniem V edycji Raportu Dyrektor RCB w dniu 26 kwietnia 2019 r. skierował pismo⁴⁷ do 36 podmiotów i poinformował wykonawców o konieczności opracowania i przedłożenia do 20 września 2019 r. raportów częściowych, co było zgodne z rozporządzeniem w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa

⁴⁴ Z wyłączeniem zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz zagrożeń dotyczących cyberbezpieczeństwa.

⁴⁵ Która zakładała przejście z planów zarządzania kryzysowego na plany reagowania kryzysowego i plany zarządzania ryzykiem (druk sejmowy nr 203).

⁴⁶ Według stanu na dzień 30 listopada 2022 r. projekt jest na etapie opiniowania <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909386#12909386> (dostęp: 30.11.2022 r.)

⁴⁷ Pismo BP-I.4162.1.2019.SS, KW.490.2019.

narodowego. We wskazanym przez Dyrektora RCB terminie raporty cząstkowe przekazało 17 podmiotów, w tym 3 z nich wymagało 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 8 podmiotów⁴⁸ przedłużając termin przedłożenia raportów cząstkowych do 20 października 2019 r. Termin ten nie został dotrzymany przez 4 podmioty. Ostatecznie opóźnienia w przekazaniu do RCB raportów cząstkowych wynosiło od 3 do 467 dni⁴⁹. Przed wysłaniem RoZBN do dalszych konsultacji wpłynęły raporty cząstkowe łącznie od 43⁵⁰ podmiotów, tj. wszystkich poinformowanych o konieczności aktualizacji raportów cząstkowych, a także Ministra Klimatu, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁵¹, 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. Poinformował ponadto, że ww. akty prawne 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.

(akta kontroli: tom I str. 501-504, tom II str. 183-199)

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 dni⁵². Do 31 października 2022 r. raportów cząstkowych nie przekazało 4 wykonawców⁵³, a 4 podmioty (Wojewodowie 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.

⁴⁸ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Minister Zdrowia i wojewodowie Kujawsko-Pomorski, Lubelski, Małopolski, Podkarpacki, Śląski, Zachodniopomorski.

⁴⁹ 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. 4 dni po uchwaleniu przez Radę Ministrów RoZBN w ramach V edycji.

⁵⁰ W tym 20 ministrów, 7 kierowników urzędów centralnych oraz 16 wojewodów.

⁵¹ 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.

⁵² Dotyczy pierwotnych wersji raportów cząstkowych, do których, ze względu na uwagi RCB, mogły być składane korekty.

⁵³ Wojewodowie Świętokrzyski i Zachodniopomorski oraz Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Urzędu ds. Cudzoziemców.

Dyrektor RCB w korespondencji z Wojewodą Lubelskim i Warmińsko-Mazurskim podniósł kwestię braku identyfikacji działań hybrydowych jako zagrożenia wskazując na zasadność ich ujęcia.

(akta kontroli: tom I str. 501-504, tom II str. 20-27)

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

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

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.

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 zgodność 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 wprowadzano modyfikacji. Dyrektor RCB wskazał, że każdorazowo KPZK jest przedmiotem pełnej konsultacji i uzgodnień ze wszystkimi podmiotami wyszczególnionymi w Planie.

Dyrektor RCB poinformował również, że PZK wojewodów, kierowników urzędów centralnych oraz ministrów kierujących działami administracji rządowej, oraz ewentualne przypadki niedotrzymania dwuletniego cyklu aktualizacyjnego, nie mają wpływu na kształt KPZK, gdyż podstawą do jego opracowania są wnioski wynikające z Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego.

NIK zwraca 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 powyższym należałoby dokonać 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).

(akta kontroli: tom II str. 34-36, 200-213)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Zdaniem NIK długotrwały proces konsultacji i uzgodnień kształtu KPZK, wpłynął na nieterminową realizację zadania przez RCB – nie dochowano dwuletniego cyklu aktualizacji KPZK. Organizacja pracy w RCB przebiegała prawidłowo, mimo występujących opóźnień w przekazywaniu przez podmioty raportów cząstkowych oraz licznych uwag RCB w zakresie ich jakości i spójności. NIK zauważa, że RoZBN został sporządzony i uchwalony, mimo braku przekazania raportów cząstkowych

przez wszystkie podmioty do tego zobligowane. W ocenie NIK załączniki funkcjonalne do KPZK wymagają przeglądu pod kątem ich aktualizacji.

3. Działania w przypadku wystąpienia zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym

Opis stanu faktycznego

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.

Ponadto w RCB funkcjonował, 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).

System wymiany informacji pomiędzy operatorami infrastruktury krytycznej (dalej: IK)⁵⁴ a administracją rządową, opisany został w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: NPOIK). W RCB prowadzony był i aktualizowany wykaz osób upoważnionych do kontaktów z administracją ze strony każdego z operatorów IK. NIK zauważa, że zgodnie z art. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym każdy operator IK winien opracować Plan Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej: POIK). Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje sankcji za brak sporządzenia POIK. Z ustaleń kontroli wynikało, że 19 spośród 121 operatorów IK (15,7%) nigdy nie przedłożyło lub nie uzyskało akceptacji dla przedłożonego planu ochrony⁵⁵. Zgodnie z NPOIK każdy z planów powinien zawierać m.in. procedury i tryby postępowania po zmaterializowaniu się zdarzenia, które może ograniczyć lub zatrzymać świadczenie usługi krytycznej.

(akta kontroli: tom I str. 87-109, tom II str. 20-27)

⁵⁴ Infrastruktura krytyczna, zgodnie z art. pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. Nr 83, poz. 542), właściciele oraz posiadacze samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej, zwani są operatorami infrastruktury krytycznej.

⁵⁵ Do dnia 25 października 2022 r. dziewięciu operatorów IK nie przedłożyło planów ochrony Infrastruktury Krytycznej. Z kolei ośmiu operatorów IK przedłożyło Dyrektorowi RCB plany ochrony IK do zatwierdzenia, ale po analizie zawartości ich treści plany zostały zwrócone, w celu poprawienia stwierdzonych nieprawidłowości. Plany te nie zostały dotychczas zatwierdzone przez Dyrektora RCB. Ponadto w RCB znajdowały się Plany Ochrony Infrastruktury Krytycznej przedłożone przez dwóch operatorów IK, celem ich zatwierdzenia. Treść tych planów była analizowana pod kątem zgodności z wymogami.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, ustalonymi procedurami i przyjętą praktyką do RCB wpływały raporty dobowe⁵⁶, doraźne⁵⁷ i sytuacyjne⁵⁸, 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 kryzysowego⁵⁹, jednak system taki nie powstał.

NIK stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki, kiedy 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:

- 1) 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 zaraportowane do szczebla centralnego, tj. RCB (zagadnienia badane w ramach odrębnej kontroli NIK)⁶⁰;
- 2) wprowadzenie stanu wyjątkowego podczas kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią⁶¹, kiedy nie uruchomiono procedury z KPZK „Wprowadzenie stanu wyjątkowego” (SPO-6). W tym działaniu całkowicie pominięto stałą procedurę operacyjną, jak i rolę Dyrektora RCB;
- 3) pominięcie RCB w zaproszeniach na spotkania Międzyresortowego Zespołu ds. opracowania programu przyjęcia przez RP osób napływających z terytorium

⁵⁶ Raport dobowy - raport sytuacyjny, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 2 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). Organy administracji publicznej dysponujące centrami zarządzania kryzysowego opracowują i przekazują w systemie centrów zarządzania kryzysowego cyklicznie, raz na dobę, informacje o sytuacji oraz realizowanych i planowanych działaniach na terenie odpowiedzialności.

⁵⁷ Raport przekazywany niezależnie od raportów dobowych przez organ administracji publicznej, który jako pierwszy otrzymał informację o zagrożeniu, do organów odpowiednio wyższego i niższego szczebla.

⁵⁸ Raport przekazywany cyklicznie przez organ administracji publicznej realizujący w związku z sytuacją kryzysową przedsięwzięcia według przyjętych procedur reagowania, na zapotrzebowanie organu wyższego szczebla, do czasu zakończenia działań w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową.

⁵⁹ 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 20.05.2019 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.

⁶⁰ Kontrola D/22/505 „Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze”, prowadzona m.in. w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa.

⁶¹ 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).

Ukrainy⁶². 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;

4) niepoinformowanie RCB, w tym nieprzekazanie kopii wydanych decyzji w zakresie rozważanego (w ramach zespołu do spraw bezpieczeństwa energetycznego powołanego przez Ministra Klimatu i Środowiska) wykorzystania art. 7a ustawy o zk w celu umożliwienia klientom spółki dostępu do jej instalacji, zlokalizowanych na terenach firm produkcyjnych i na działkach należących do osób prywatnych, a także brak kopii polecenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. wydanego spółkom Skarbu Państwa w celu niezwłocznego dostarczenia gazu do sieci, których formalnym właścicielem była objęta sankcjami firma.

(akta kontroli: tom I str. 127-130, 194-204)

W latach 2020 - 2022 (do 31 sierpnia) nie zostały odnotowane (w ramach standardowych procedur operacyjnych) zdarzenia⁶³ 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 (w 2020 r. – 7 przypadków, w 2021 r. – 2, w 2022 r. – 1). Ponadto RCB zarejestrowało 284 pojedynczych zdarzeń/sytuacji (w tym w 2020 r. – 109, w 2021 r. – 85, w 2022 r. – 90), 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”.

W związku z sytuacjami kryzysowymi nie były, co do zasady, zwoływane gremia właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego (RZZK/ZIK/inne zespoły).

Dyrektor RCB wskazał, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia o charakterze hybrydowym w RCB podejmowane są działania związane z weryfikacją i poszerzeniem informacji o zagrożeniu/zdarzeniu. W zależności od rodzaju identyfikowanego zdarzenia/zagrożenia zwoływane były gremia⁶⁴, w uzasadnionych przypadkach obieg informacji dotyczących zidentyfikowanych zagrożeń o charakterze hybrydowym lub incydentów w obszarze cyberbezpieczeństwa był realizowany z wykorzystaniem niejawnych systemów teleinformatycznych.

(akta kontroli: tom I str. 194-204, 479-484, tom II str. 123-143)

⁶² 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).

⁶³ W KPZK 2021/2022, w siatce bezpieczeństwa zostało zidentyfikowanych 19 zagrożeń: powódź, epidemia, skażenie chemiczne, zakłócenie funkcjonowania systemów i usług telekomunikacyjnych, zakłócenie w systemach energetycznych, paliwowych, gazowych, silny mróz, intensywne opady śniegu, silny wiatr, pożar wielkopowierzchniowy, epizootia, epifitoza, katastrofa morska, susza, upał, skażenie promieniotwórcze, zbiorowe zakłócenie porządku publicznego, zdarzenie o charakterze terrorystycznym, zakłócenie w funkcjonowaniu sieci i systemów teleinformatycznych. W siatce bezpieczeństwa nie zostały ujęte działania hybrydowe i dezinformacja.

⁶⁴ 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.

Zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych bądź wewnętrznych. Ustalony przez MON plan kontroli na 2020 r. i 2021 r. uwzględniający udział RCB w realizowanych kontrolach z zakresu zadań obronnych z uwagi na epidemię Covid-19 nie został zrealizowany (za zgodą Prezesa Rady Ministrów).

(akta kontroli: tom I str. 473-476)

Dyrektor RCB formalnie nie otrzymywał informacji na temat poleceń wydawanych, na podstawie art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez Prezesa Rady Ministrów, oraz nie posiadał informacji na temat sprawowania, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zarządzania kryzysowego.

Z kolei na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym Dyrektor RCB w okresie objętym kontrolą przyjął do realizacji 16 zadań zleconych przez Prezesa Rady Ministrów w ramach przeciwdziałania SARS-CoV-2 i czasowej relokacji obywateli Afganistanu do Polski. Zadania przekazane zostały RCB w formie pisemnej lub ustnej, z uwagi na ekstraordynaryjny charakter działań. Realizowane były z wykorzystaniem rezerw strategicznych⁶⁵ oraz środków rezerwy ogólnej budżetu państwa, a także ze środków RCB planowanych na inne zadania.

NIK zauważyła, że do zakończenia kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie uruchomił wnioskowanych przez RCB środków na 2022 r. w wysokości 1,6 mln zł, co może skutkować brakiem właściwego systemu geoinformacyjnego lub nieprawidłową realizacją zadania zleconego przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykorzystania tego systemu umożliwiającego wsparcie procesu decyzyjnego w obszarze bezpieczeństwa narodowego⁶⁶. Dyrektor RCB poinformował także, że od czasu utworzenia Centralnej Aplikacji Raportującej nieprzerwanie używana była w pracy Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Z inicjatywy Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w latach 2020-2022 podjęte były próby stworzenia nowego ogólnokrajowego systemu raportowania - wymiany informacji o zdarzeniach, jednak projekt ten z uwagi na brak funduszy został przerwany.

(akta kontroli: tom I str. 127-130, tom II str. 41-83, 89-142)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. wystąpiło 311 przypadków skierowania wydzielonych sił i środków Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych (w tym 194 w związku z epidemią COVID-19). Zadania, o których mowa w art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym realizowane były przez oddziały/pododdziały z różnych rodzajów sił zbrojnych wyznaczonych do ich realizacji zgodnie z decyzjami Ministra Obrony Narodowej. W okresie od 1 lipca 2022 r. do 30 września 2022 r. Siły Zbrojne RP realizowały zadania, zgodnie z art. 25 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w 21 przypadkach.

Dyrektor Generalna MON wskazała, że w październiku 2022 r. prowadzone były prace programowo-projektowe w ramach budowy Systemu Informatycznego KRYZYS, który planowany jest do wsparcia funkcjonującego w resorcie obrony narodowej systemu

⁶⁵ Na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1513, ze zm.).

⁶⁶ Poza zakresem kontroli pozostały aspekty budowy systemu GISCovid-19 w 2020 r. i finansowanie przedsięwzięć RCB na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.) oraz zapewnienia bezpieczeństwa dla oprogramowania ArcGis.

zarządzania kryzysowego i będzie przygotowany do wsparcia administracji publicznej w reagowaniu na niemilitarne zdarzenia kryzysowe.

(akta kontroli: tom I str. 235-236, tom II str. 15-17)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK zwraca uwagę, że nie został stworzony jednolity system wymiany informacji pomiędzy RCB a innymi podmiotami systemu zarządzania kryzysowego. Bieżąca wymiana informacji odbywała się z wykorzystaniem w szczególności poczty elektronicznej, systemów teleinformatycznych i telekomunikacyjnych, a także za pomocą systemów łączności niejawnej. NIK zauważa jednocześnie, że błędna ocena zdarzeń/sytuacji dokonywana na niższym poziomie systemu zarządzania kryzysowego (wojewódzkim lub powiatowym) bądź wynikająca z decyzji organów, administracji rządowej skutkowałą nieuruchomieniem właściwych procedur KPZK, w tym nierealizowaniem RCB funkcji krajowego centrum zarządzania kryzysowego.

IV. Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

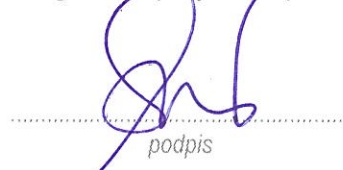
Warszawa, 30 listopada 2022 r.

Kontrolerzy

Justyna Borowska
główny specjalista kp.


.....
podpis


Katarzyna Szymańska
główny specjalista kp.


.....
podpis

Igor Szlachetka
młodszy inspektor kp.


.....
podpis

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


.....
podpis