



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

KPB.410.4.1.2024

Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/033 Funkcjonowanie systemu łączności w służbach podległych MSWiA

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, dalej także: MSWiA lub Ministerstwo, ul. Batorego 5, Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Siemoniak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister) od 13 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marcin Kierwiński (od 13 grudnia 2023 r. do 13 maja 2024 r.), Paweł Szefernaker (od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r.) i Mariusz Kamiński (od 14 sierpnia 2019 r. do 27 listopada 2023 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Uwarunkowania koncepcyjne, prawne i organizacyjne dotyczące łączności radiowej.2. Funkcjonowanie systemów łączności radiowej w odniesieniu do wymagań i zagrożeń współczesnego świata.3. Komunikacja z innymi służbami – interoperacyjność systemów łączności radiowej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 31 października 2024 r. z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, związanych z przedmiotem tej 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. Katarzyna Hordejuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/81/2024 z 30 sierpnia 2024 r.2. Eryk Ibraimoski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/83/2024 z 30 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli: str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie doprowadził do wdrożenia ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej dla podległych mu służb działających w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i ratownictwa, pomimo trwających od wielu lat prac analityczno-koncepcyjnych. System ten ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia efektywnego współdziałania funkcjonariuszy, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Minister, realizując m.in. wniosek Najwyższej Izby Kontroli³, podjął w 2024 r. działania na rzecz utworzenia Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej (SBŁP), z podsystemem radiowej łączności trunkingowej w standardzie TETRA⁴, którego ramy prawne i organizacyjne zawarto w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej⁵, a także ustanowił Pełnomocnika do organizacji tego systemu. Prace te poprzedzone były m.in. przyjęciem w 2022 r. rekomendacji wdrożenia Cyfrowego Systemu Radiokomunikacyjnego, tj. technologii cyfrowej łączności w standardzie TETRA, w służbach podległych Ministrowi. Ponadto powołany przez Ministra w lipcu 2024 r. zespół opracowuje koncepcję wdrożenia systemu.

W okresie objętym kontrolą każda służba podległa Ministrowi rozwijała i utrzymywała własne, odrębne systemy łączności radiowej⁶, pracujące w odmiennych standardach, często ze sobą niekompatybilnych. Stwarzało to realne ryzyko dla efektywnego współdziałania służb podległych MSWiA w czasie reagowania na występujące zagrożenia. W dodatku część systemów pozostawała analogowa i nie spełniała podstawowych wymogów w zakresie zapewnienia bezpiecznej i skutecznej komunikacji użytkowników. Nakłady na tworzenie i modernizację systemów i sieci łączności radiowej były ponoszone w ramach budżetów tych służb, w tym z zapewnionych przez Ministra środków na zakup sprzętu łączności i informatyki w ramach Programu modernizacji na lata 2022-2025. MSWiA nie dysponowało jednak danymi o faktycznych kosztach budowy i rozwoju radiowych sieci łączności w podległych mu służbach – zagregowane dane o nakładach pozyskał ww. Pełnomocnik Ministra dopiero w III kw. 2024 r.

Zróźnicowanie sieci i systemów łączności utrudniało lub uniemożliwiało bezpośrednią komunikację radiową między służbami, a udostępniona przez MSWiA analogowa sieć współdziałania (kanał B112) wykorzystywana była we wspólnych działaniach służb incydentalnie, głównie z powodu niskiego poziomu technicznego i braku zabezpieczenia. Dopiero utworzenie Systemu Bezpiecznej

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

³ W informacji o wynikach kontroli P/22/029 „Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi” sformułowano m.in. wniosek pokontrolny o wprowadzenie jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju.

⁴ TETRA - TERrestrial TRunked RAdio, określony przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI) standard cyfrowej trunkingowej łączności radiowej. Trunking to metoda umożliwiająca efektywne zarządzanie kanałami telekomunikacyjnych.

⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., podpisana przez Prezydenta RP w dniu 17 grudnia 2024 r., oczekuje na publikację.

⁶ Systemy te były wdrażane przed okresem objętym kontrolą. Z ustaleń równoległe prowadzonych kontroli w KG SG, KGP i KG PSP wynika, że Minister zaakceptował koncepcję łączności opartą na standardzie DMR w SG w 2010 r. (projekt pn. „Modernizacja systemów radiokomunikacyjnych Straży Granicznej”), natomiast w przypadku Policji Minister powierzył Komendantowi Głównemu Policji w 2017 r. zadanie operatora Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji (OCSŁR-P) opartego na standardzie TETRA. Wypracowana w PSP koncepcja migracji łączności do standardu DMR przyjęta w grudniu 2023 r. została zatwierdzona przez Kierownictwo tej służby.

łączności Państwowej, z podsystemem radiowej łączności w standardzie TETRA, doprowadzić ma do rzeczywistej integracji systemów komunikacji w służbach odpowiadających za utrzymanie bezpieczeństwa, działania ratownicze i zarządzanie kryzysowe. NIK zauważa jednak, że wdrożenie takie ma być możliwe w perspektywie co najmniej sześciu lat, podczas gdy potrzeby służb w zakresie skutecznej cyfrowej łączności radiowej, zwłaszcza w kontekście aktualnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa, mają charakter pilny. NIK zwraca ponadto uwagę, że każdy dodatkowy rok budowy docelowego systemu łączności oznaczać będzie konieczność ponoszenia w tym okresie przez służby wydatków związanych z utrzymywaniem lub nawet budową systemów uznanych przez Ministra za przejściowe lub zapasowe.

W ocenie NIK nadzór Ministra nad realizacją zadań dotyczących organizacji i funkcjonowania systemów łączności radiowej w podległych służbach nie był w całym okresie objętym kontrolą rzetelny. Minister nie posiadał m.in. informacji o problemach dotyczących użytkowanych przez nie systemów łączności oraz występujących trudnościach, np. podczas reagowania w sytuacji kryzysowych. Do sierpnia 2022 r., nadzór Ministra sprowadzał się zasadniczo do zatwierdzania kwartalnych sprawozdań Zespołu monitorującego budowę OCSŁR-P (Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej w oparciu o infrastrukturę TETRA Policji). Do realizacji zadań w zakresie planowania i organizacji łączności radiowej wyznaczono w Ministerstwie Departament Teleinformatyki, który jednak nie zatrudniał odpowiedniej liczby specjalistów w zakresie radiokomunikacji, aby móc skutecznie realizować powierzone mu zadania. Formalny nadzór nad służbami resortu sprawowany przez inne komórki organizacyjne MSWiA, na podstawie regulaminu organizacyjnego, nie obejmował organizacji łączności radiowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Uwarunkowania koncepcyjne, prawne i organizacyjne dotyczące łączności radiowej.

Opis stanu faktycznego

Podejmowane od wielu lat starania o utworzenie jednolitego ogólnokrajowego systemu łączności radiowej, nie przyniosły dotąd oczekiwanego efektu. Już w 2015 r., zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, utworzono Międzyresortowy Zespół ds. Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej⁸ (dalej: OCSŁR), któremu przewodniczył przedstawiciel kierownictwa MSWiA (właściwy w sprawach działalności telekomunikacyjnej). Zgodnie z § 3 zarządzenia, do zadań Zespołu należało m.in. dokonanie analizy potrzeb i określenie założeń do budowy OCSŁR, obejmującej w szczególności zakres projektu, technologie, finansowanie oraz harmonogram jego realizacji, a także wypracowanie zasad funkcjonowania systemu oraz określenie zakresu i warunków wykorzystania OCSŁR przez organy administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne im podległe lub przez nie nadzorowane.

⁷ 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.

⁸ Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej (OCSŁR) (M.P. z 2017 r. poz. 834.).

Wypracowane przez Zespół wnioski i rekomendacje⁹ zostały przekazane do akceptacji ówczesnego Prezesa Rady Ministrów 9 listopada 2015 r. W dokumencie stwierdzono konieczność stworzenia wspólnego systemu łączności radiowej opartego na technologii TETRA, który umożliwiłby niezawodną łączność na dowolnym obszarze kraju dla podmiotów działających w obszarze bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, w tym Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wojewodów. Dokument ten jednakże został zwrócony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do MSWiA w związku z powołaniem w 2015 r. nowego Prezesa Rady Ministrów¹⁰. Tym samym istotne zadanie państwa w zakresie zbudowania systemu bezpiecznej łączności służb podległych MSWiA nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli: str. 236, 239-241, 243-254)

W 2016 r. Minister SWiA powołał własny zespół do przeprowadzenia analizy w zakresie wyboru standardu dla Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej¹¹, który w styczniu 2017 r. przedstawił analizę wraz z rekomendacją wdrożenia systemu w oparciu o technologię cyfrową w standardzie TETRA, bazując na istniejącej i planowanej do rozbudowy infrastrukturze Policji.

Zaakceptowana przez ówczesnego Ministra SWiA w czerwcu 2017 r. notatka służbowa dotycząca budowy i wdrożenia Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej w oparciu o infrastrukturę TETRA Policji – system „OCSŁR-P” zawierała m.in. wniosek, że system ten powinien zostać przeznaczony dla służb podległych i nadzorowanych przez Ministra, z uwzględnieniem możliwości jego udostępnienia na poziomie systemowym innym użytkownikom, realizującym zadania z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ratownictwa.

Minister powierzył Komendantowi Głównemu Policji zadanie zbudowania jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych¹² oraz rolę jego operatora. Policja została wybrana ze względu na swój potencjał, doświadczenie w modernizacji sieci radiowych oraz skuteczne wdrożenie systemu TETRA w czterech miastach. W ramach środków pochodzących z „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020”¹³ Policja miała zmodernizować swoje sieci radiowe na obszarze 13 miast wojewódzkich oraz udostępnić je do wykorzystywania przez inne służby.

(akta kontroli: str. 93-96, 236, 256-296)

W sierpniu 2022 r. w MSWiA utworzono następny Zespół, którego zadaniem było dokonanie analizy dostępnych technologii łączności radiowej i przedstawienie rekomendacji do wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego dla

⁹ W drodze uchwały nr 1/2015 Międzyresortowego Zespołu do spraw Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej (OCSŁR) z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów dokumentu pn. „Wnioski i Rekomendacje” Międzyresortowego Zespołu do spraw Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej (OCSŁR).

¹⁰ Zespół został wygaszony na mocy zarządzenia nr 200 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

¹¹ Zespół do przeprowadzenia analizy w zakresie wyboru standardu dla Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej powołany zarządzeniem nr 54 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 listopada 2016 r.

¹² Decyzja nr 164 Ministra SWiA z dnia 31 lipca 2017 r.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2198.

potrzeb organów i jednostek organizacyjnych w resorcie spraw wewnętrznych¹⁴. W jego skład wchodził przedstawiciel m.in. Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa oraz Departamentu Teleinformatyki (dalej: DT) MSWiA. Do zadań zespołu należało przeprowadzenie analizy cyfrowych systemów łączności radiowej oraz opracowanie zaleceń do wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego (dalej: CSR) dla ww. podmiotów.

Stacjonarne posiedzenia Zespołu odbyły się dwukrotnie, z czego we wrześniu opracowano m.in. szczegółowy podział zadań pomiędzy członkami Zespołu i ustalono harmonogram prac, a w grudniu uzgodniono zapisy „*Analizy dostępnych technologii wraz z rekomendacją kierunkową do wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego dla potrzeb organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych*”, która była efektem pracy Zespołu. Dokument został zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu w MSWiA 30 grudnia 2022 r., po czym zespół zakończył działalność.

(akta kontroli: str. 14, 69-72, 86-87, 97-106, 109-112)

Zespół zarekomendował wdrożenie CSR w oparciu o technologię cyfrową w standardzie TETRA z szyfrowaniem interfejsu radiowego w standardzie TEA2, z uwzględnieniem możliwie szerokiego stosowania szyfrowania pomiędzy urządzeniami końcowymi, tzw. „*end to end*”, poprzez rozszerzenie obszarowe budowanej przez Policję platformy radiokomunikacyjnej dla służb pionu kontrterrorystycznego oraz pozostałych jednostek i komórek organizacyjnych Policji, pod warunkiem jej przeznaczenia do realizacji potrzeb służb podległych MSWiA. Ponadto przewidziano możliwość udostępnienia przedmiotowej technologii dla innych podmiotów realizujących zadania z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego, ratownictwa i zarządzania kryzysowego na obszarze kraju.

W uzasadnieniu do powyższej rekomendacji wskazano że modernizacja systemu TETRA może zostać rozwinięta o technologię LTE bądź 5G. Natomiast proces wdrażania tych rozwiązań hybrydowych¹⁵ uzależniono od powstania systemu szerokopasmowej łączności radiowej, która zapewni realizację przez organy rządowe zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.

(akta kontroli: str. 7-8, 62-64)

Kolejny zespół powołany przez Ministra w lipcu 2024 r.¹⁶ otrzymał zadanie przeprowadzenia analizy możliwości wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej na potrzeby budowy i wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego oraz opracowania koncepcji wdrożenia tego systemu, a następnie przedstawienie jej wyników w terminie 6 miesięcy¹⁷. Na posiedzeniu

¹⁴ Zarządzenie nr 24 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2022 r. w sprawie Zespołu do przeprowadzenia analizy dostępnych technologii i wypracowania rekomendacji kierunkowej do wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego dla potrzeb organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.

¹⁵ Tj. stosowanie terminali dwusystemowych TETRA/LTE oraz stopniowa migracja służb podległych MSWiA z systemu TETRA lub ww. rozwiązań hybrydowych do sieci szerokopasmowej 5G.

¹⁶ Dz. Urz. Ministra SWiA z 2024 r. poz. 46.

¹⁷ Dokument pn. „Analiza możliwości wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej będącej w dyspozycji organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych oraz jednostek ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na potrzeby budowy i wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego dla organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych (CSR) wraz

zespołu we wrześniu br. omówiono m.in. sposób i metody prezentowania wyników inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym lokalizacji punktów możliwych do wykorzystania w procesie rozbudowy SRP-T w celu pokrycia obszaru kraju zasięgiem sygnału radiowego.

(akta kontroli: str. 8-10, 65-68, 342, 371-374)

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił w regulaminie organizacyjnym MSWiA¹⁸ obowiązki i zadania w zakresie łączności. Zgodnie z § 25 regulaminu komórką organizacyjną odpowiedzialną m.in. za planowanie, rozwój, koordynację oraz wykorzystanie sieci i systemów radiokomunikacyjnych i telekomunikacyjnych dla potrzeb Ministra oraz organów i jednostek organizacyjnych mu podległych bądź przez niego nadzorowanych, a także innych organów administracji rządowej był DT MSWiA. Do jego zadań należało w szczególności:

- zapewnienie zasobów częstotliwości radiowych dla sieci i systemów radiokomunikacyjnych służb MSWiA,
- nadzór nad budową oraz wdrożeniem infrastruktury ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej dla potrzeb Ministra oraz organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych,
- określanie warunków i zasad organizacji łączności radiowej na potrzeby kooperacji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych.

W regulaminie organizacyjnym wskazano też inne komórki organizacyjne MSWiA nadzorujące w imieniu Ministra podległe służby, jak Departament Porządku Publicznego sprawujący nadzór nad Policją, Strażą Graniczną i Służbą Ochrony Państwa i Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (nadzór nad Państwową Strażą Pożarną). Jednakże Minister wyjaśnił, że departamenty te nie realizowały zadań związanych z nadzorem nad systemami łączności w służbach resortu spraw wewnętrznych.

(akta kontroli: str. 8, 85-86, 318-319)

Podstawowym zadaniem realizowanym przez DT dla rozwoju i utrzymania systemów łączności, jakie wskazał Minister, było zapewnienie zasobów częstotliwości radiowych dla sieci i systemów radiokomunikacyjnych służb, co oznaczało dokonywanie przydziałów częstotliwości, m.in. dla potrzeb systemu radiokomunikacyjnego TETRA Policji (SRP-T), zgodnie ze zgłaszanymi przez te służby potrzebami.

W ramach zadania dotyczącego prowadzenia spraw związanych z nadzorem nad budową oraz wdrożeniem infrastruktury ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej dla potrzeb Ministra oraz organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, ustalono, że przedstawiciele DT uczestniczyli w latach 2017-2022 w pracach Zespołu monitorującego budowę Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji, m.in. jako przewodniczący Zespołu, sporządzali kwartalne sprawozdania dla Ministra, a także pozyskiwali informacje i okresowe raporty od kierownictwa Komendy Głównej Policji, jako operatora OCSŁR-P.

z koncepcją wdrożenia tego systemu z wykorzystaniem Systemu Radiokomunikacyjnego Policji - TETRA (SRP-T)".

¹⁸ Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. Ministra SWiA z 2023 r., poz. 40). Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 18 z 13 marca 2018 r. (Dz. Urz. Ministra SWiA z 2018 r., poz. 15.).

Minister wyjaśnił, że nadzór nad budową i wdrożeniem infrastruktury ze strony Departamentu Teleinformatyki MSWiA dotyczył tylko strony merytorycznej podejmowanych działań w zakresie systemu ogólnokrajowego dla służb i nie dotyczył rozwiązań budowanych we własnym zakresie przez poszczególne służby resortu SWiA (nadzór nie rozciągał się na pozostające wyłącznie we właściwości Zamawiającego, np. KGP, prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). Podkreślił również, że departament ten nie nadzorował jakiegokolwiek ze służb resortu SWiA, a jedynie realizację zadania budowy infrastruktury, bez względu na to, jaki organ/służba realizowałaby to zadanie.

Minister stwierdził ponadto, że nadzór nad wykonywaniem przez wyznaczone komórki organizacyjne MSWiA zadań związanych z organizacją i funkcjonowaniem systemów łączności radiowej w podległych służbach realizowany był poprzez zatwierdzanie sprawozdań Zespołu monitorującego budowę OCSŁR-P¹⁹. Dodatkowo, kierownictwo DT MSWiA informowało ustnie o realizacji swoich zadań nadzorującego go Sekretarza Stanu w MSWiA.

(akta kontroli: str. 8, 120, 308-309, 318-319)

W Wydziale Radiokomunikacji i Systemów Satelitarnych DT MSWiA, wyznaczonym do realizacji wskazanych zadań dotyczących radiowych systemów łączności, w okresie objętym kontrolą odnotowano istotne zmniejszenie stanu kadrowego. Do połowy 2023 r. w wydziale zatrudnionych było dwóch pracowników, następnie jeden, a od lutego 2024 r. w DT MSWiA nie było żadnego pracownika etatowo realizującego zadania z zakresu radiokomunikacji. Minister wyjaśnił, że przedmiotowe zadania, w tym dotyczące gospodarowania częstotliwościami radiowymi, realizuje doraźnie, poza swoimi obowiązkami wynikającymi z opisu stanowiska pracy, Naczelnik Wydziału Radiokomunikacji i Systemów Satelitarnych DT MSWiA. Dopiero 30 października 2024 r. został ogłoszony nabór na stanowisko ds. planowania i wdrażania rozwiązań radiokomunikacyjnych w wydziale, który nie został rozstrzygnięty do czasu zakończenia kontroli.

NIK zauważa, że brak wykwalifikowanych pracowników, specjalistów w zakresie radiokomunikacji, mógł wpływać negatywnie na realizację zadań DT MSWiA.

(akta kontroli: str. 85, 319)

W związku ze sformułowaniem przez NIK w informacji o wynikach kontroli P/22/029 „Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi”, wniosków pokontrolnych, w tym o wprowadzenie jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju, ustalono, że Minister podjął działania ustawodawcze w celu ich realizacji. Inicjatywa ta dotyczyła opracowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, obejmującego m.in. utworzenie systemu bezpiecznej łączności państwowej, który – po uzgodnieniach i konsultacjach - 18 września 2024 r. został skierowany do Sejmu RP. W wyniku prac legislacyjnych ustawę uchwalono na posiedzeniu w dniu 5 grudnia 2024 r. a Prezydent RP podpisał ją w dniu 17 grudnia 2024 r.

Opisany w ww. ustawie System Bezpiecznej Łączności Radiowej (SBŁP) ma zapewnić ciągłość funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności na czas pokoju i wojny, a jednym z jego podsystemów będzie system bezpiecznej radiowej łączności trunkingowej (SBŁP-T), stanowiący jednolity

¹⁹ W okresie od grudnia 2017 r. do sierpnia 2022 r. Minister zatwierdził 20 okresowych sprawozdań.

system cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych.

Zgodnie z art. 74 ww. ustawy Minister SWiA jest odpowiedzialny za organizację i nadzór nad SBŁP i pełni rolę operatora tego systemu. Jako operator ma zapewnić:

- zbudowanie interoperacyjności między systemami łączności i komunikacji administracji publicznej, służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz innymi wydzielonymi systemami łączności, w tym z systemami pozostającymi we właściwości Ministra Obrony Narodowej,
- możliwość przekazywania informacji o zagrożeniach między elementami systemu wykrywania zagrożeń,
- możliwość powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach oraz zapewnienia bezpiecznej łączności między służbami państwowymi oraz podmiotami ochrony ludności przy wykonywaniu zadań ochrony ludności i ochrony porządku publicznego,
- funkcjonowanie kanałów łączności w sieciach telekomunikacyjnych, z uwzględnieniem sieci stacjonarnej, radiowej, komórkowej i satelitarnej.

Przyjęto, że sposób finansowania realizacji zadań w powyższym zakresie określa Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, przygotowywany i aktualizowany (co dwa lata) przez Ministra. Pierwszy program ma zostać opracowany w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy i będzie stanowił podstawę finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w latach 2025-2026. Ustawa określa, że na ten cel przeznaczają się corocznie środki będące w dyspozycji m.in. Ministra SWiA oraz Ministra Obrony Narodowej, w wysokości nie niższej niż 0,3% PKB (produktu krajowego brutto)²⁰.

(akta kontroli: str. 9-10)

W celu opracowania koncepcji organizacji tego systemu w MSWiA i jednostkach podległych Ministrowi oraz przez niego nadzorowanych, w czerwcu 2024 r. powołany został Pełnomocnik do spraw organizacji SBŁP²¹, który brał czynny udział w opracowywaniu projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

(akta kontroli: str. 175-176)

W zatwierdzonym w grudniu 2022 r. dokumencie, tj. „Analizie dostępnych technologii wraz z rekomendacją kierunkową do wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego dla potrzeb organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych”, nie określono przewidywanych kosztów wdrożenia CSR, w oparciu o rekomendowany system TETRA. Powyższe zadanie zostało powierzone w lipcu 2024 r. Zespołowi do przeprowadzenia analizy możliwości wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej, który został zobowiązany do przygotowania propozycji w zakresie mechanizmów i źródeł finansowania utrzymania i rozbudowy CSR.

Podejmowane w okresie objętym kontrolą działania poszczególnych służb w obszarze wdrożenia i rozwoju łączności radiowej były częściowo finansowane w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży

²⁰ W terminie 60 dni od dnia zatwierdzenia pierwszego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Minister Finansów, na zgodny wniosek Ministra SWiA i Ministra Obrony Narodowej, dokona przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale „obrona narodowa” między częściami budżetu państwa.

²¹ Zarządzenie nr 25 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do spraw organizacji Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej (Dz. Urz. Ministra SWiA poz. 31).

Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025"²², w zakresie zakupu sprzętu informatyki i łączności.

Na realizację przedsięwzięcia w ustawie – Programie modernizacji zaplanowano środki w wysokości 635 015 tys. zł, w tym dla:

- Policji: 512 160 tys. zł,
- Straży Granicznej: 102 700 tys. zł,
- Służby Ochrony Państwa: 20 155 tys. zł.

Minister wskazał, iż podległe mu służby przeznaczają otrzymane środki m.in. na cyfryzację systemów łączności, modernizację, utrzymywanie i rozwój systemów telekomunikacyjnych.

(akta kontroli: str. 10-11, 65-68)

Ponadto, w ramach mechanizmu finansowego Unii Europejskiej, tj. Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej na lata 2021-2027 (dalej: IZGW), MSWiA we współpracy z Komendą Główną Straży Granicznej, w 2022 r. wnioskowało o przyznanie środków na m.in. modernizację systemu radiokomunikacji. Komisja Europejska pozytywnie rozpatrzyła wnioski, przekazując dodatkowe środki w kwocie 67 mln euro, które włączono do polskiego Programu IZGW. W ramach powyższego, SG podjęła się realizacji projektu wzmocnienia zabezpieczenia granicy Polski z Białorusią pn. „Modernizacja systemu radiokomunikacji”²³, z uwagi na podejmowane przez migrantów próby nielegalnego jej przekroczenia i zagrożenia z tym związane. Porozumienie finansowe dla ww. projektu podpisano 4 grudnia 2023 r. Jego łączny koszt wynosi 17 246 tys. zł, z czego 15 521 tys. pochodzi z dofinansowania ze środków IZGW.

(akta kontroli: str. 115-117)

W zakresie zasad przyznawania dodatków teleinformatycznych pracownikom cywilnym i funkcjonariuszom służb podległych MSWiA, realizującym zadania cyberbezpieczeństwa, służby te stosują obowiązujące zasady, wynikające z ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa²⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2022 r. w sprawie wysokości świadczenia teleinformatycznego dla osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa²⁵. Wysokość wypłacanego świadczenia uwarunkowano doświadczeniem zawodowym, posiadaną wiedzą oraz zakresem zadań realizowanych w obszarze cyberbezpieczeństwa.

NIK stwierdziła, że w poszczególnych służbach podległych Ministrowi zasady przyznawania dodatku dla osób realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego, tzw. świadczenia teleinformatycznego, nie są jednakowe, zaś funkcjonariusze i pracownicy PSP nie zostali w ogóle wskazani w ww. ustawie. Komendant Główny PSP zwrócił uwagę na braki kadrowe i strukturalne w zakresie IT i łączności w podległej mu formacji, na co wpływ miał – w jego opinii – m.in. brak dodatków teleinformatycznych, co uniemożliwiło oferowanie

²² Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu "Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025", o ustanowieniu "Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025" oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2448, ze zm.), dalej: Program modernizacji.

²³ Projekt nr IZGW.01.01-IŻ.00.0002/23.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 667.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 131.

konkurencyjnych warunków płacowych, a tym samym zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych specjalistów w tej dziedzinie

Minister wyjaśnił, że resort SWiA nie podejmował działań mających na celu analizę różnic w powyższym obszarze. Ponadto, stwierdził że ustalanie zasad przyznawania dodatków teleinformatycznych pracownikom cywilnym i funkcjonariuszom realizującym zadania cyberbezpieczeństwa leży w gestii organizatorów systemów czyli kierowników poszczególnych służb mundurowych MSWiA.

W uzupełnieniu Minister poinformował, że podczas prac nad zmianą ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw²⁶ MSWiA zgłaszało uwagi dotyczące m.in. włączenia PSP do katalogu podmiotów, których pracownicy byłiby uprawnieni do otrzymywania świadczenia teleinformatycznego (projekt w trakcie rządowego procesu legislacyjnego).

(akta kontroli: str. 159-161, 320-322, 341-342)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nadzór Ministra nad podległymi mu służbami – w zakresie funkcjonujących w nich systemów łączności radiowej – nie był należyty. Wynikało to przede wszystkim z niedostatecznego nadzoru Ministra nad komórkami organizacyjnymi MSWiA, wyznaczonymi do realizacji ww. zadania.

W kontroli stwierdzono, że Minister nie posiadał wiedzy i nie gromadził na bieżąco danych dotyczących budowy i rozwoju użytkowanych w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Ochrony Państwa sieci i systemów radiokomunikacyjnych, w szczególności danych o wielkości nakładów poniesionych na ich funkcjonowanie oraz potrzebach związanych z rozbudową. Na potrzeby kontroli Minister udostępnił dane o wydatkach z Programu modernizacji zrealizowanych w okresie od początku 2022 r. do połowy 2024 r. w ramach przedsięwzięcia „Sprzęt informatyki i łączności”, m.in. dotyczących systemów telekomunikacyjnych i radiokomunikacyjnych (szacunkowo ok. 103 mln zł). Dopiero Pełnomocnik Ministra do spraw organizacji SBŁP przekazał kontrolującemu (zebrane w III kwartale br.) kwoty łącznych kosztów poniesionych przez poszczególne służby w latach 2016-2023 (w SG od 2011 r.) na łączność radiową, które wyniosły blisko 435 mln zł.

(akta kontroli: str. 10-11, 175-215, 375: plik 004)

Minister doraźnie pozyskiwał wiedzę o funkcjonujących w podległych mu służbach systemach łączności, np. w 2022 r. powołany przez niego zespół dokonał opisu faktycznego stanu w zakresie sieci i systemów radiokomunikacyjnych użytkowanych przez służby, wskazując też na zgłaszane przez ich przedstawicieli kwestie utrudniające lub ograniczające funkcjonowanie systemów łączności. Następnie, w III kwartale 2024 r., Pełnomocnik Ministra do spraw organizacji SBŁP ponownie zgromadził od właściwych Komendantów dane dotyczące m.in. charakterystyki posiadanych przez nich systemów komunikacji i łączności wraz ze wskazaniem problemów związanych z ich bieżącą eksploatacją. Jednakże w celu przekazania kontrolerom informacji o technicznych aspektach systemów łączności użytkowanych w służbach podległych MSWiA, w tym o występujących trudnościach, Minister po raz kolejny wystąpił do kierowników komórek organizacyjnych właściwych w sprawach łączności i informatyki poszczególnych służb o udostępnienie tych danych.

²⁶ Projekt nr UC32 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12384504> (dostęp 18 grudnia 2024 r.).

W świetle powyższego, zapewnienia Ministra, że nie otrzymywał informacji o ewentualnych trudnościach i wyzwaniach w zakresie funkcjonowania łączności radiowej cyfrowej, o czym więcej w części 2, należy uznać za potwierdzenie braku nadzoru nad badanym obszarem.

(akta kontroli: str. 147-149)

NIK zauważyła też, że Minister nie miał wiedzy o przyjętej przez PSP w grudniu 2023 r. koncepcji migracji do cyfrowego systemu łączności w standardzie DMR, pomimo że przedstawiciele DT MSWiA współpracowali ze Strażą Pożarną na różnych etapach przygotowania tego planu. Do końca kontroli Minister nie pozyskał przedmiotowego dokumentu, a jedynie informację Komendanta, że ma on charakter wewnętrzny i zawiera wstępne założenia do planowanej zmiany łączności radiowej w PSP.

Sytuacja ta, w ocenie NIK, świadczy o braku bieżącej współpracy i nadzoru nad działaniami służby w tym obszarze oraz może prowadzić do poniesienia przez PSP niezasadnych wydatków – szczególnie wobec realizowanych w MSWiA prac na rzecz wdrożenia jednolitego systemu łączności cyfrowej TETRA, z którym DMR nie jest kompatybilny.

(akta kontroli: str. 234, 339)

Także nadzór sprawowany przez Ministra nad wyznaczonymi przez niego komórkami organizacyjnymi MSWiA nie był w pełni rzetelny. Ustalono, że DT MSWiA, który miał prowadzić m.in. sprawy w zakresie planowania i rozwoju łączności radiowej w podległych służbach i innych organach, realizował powyższe zadania w bardzo ograniczonym zakresie. W toku kontroli uzyskano wyjaśnienia Ministra, że działanie departamentu polegało na przyznawaniu służbom zasobów częstotliwości radiowych, według zgłaszanych przez nich potrzeb, oraz że nie realizowano innych działań związanych z funkcjonowaniem systemów łączności radiowej w podległych mu służbach.

Minister poinformował też, że DT prowadził jedynie nadzór nad budową oraz wdrożeniem infrastruktury ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej dla potrzeb Ministra i służb resortu SWiA i nie prowadził nadzoru zadań związanych w ogólności z organizacją i funkcjonowaniem systemów łączności radiowej w podległych służbach. Przy tym inne departamenty MSWiA nadzorujące w imieniu Ministra podległe służby²⁷ nie realizowały zadań związanych z nadzorem nad funkcjonowaniem w nich systemów łączności.

(akta kontroli: str. 8, 85-86, 318-319)

NIK stwierdziła też, że Minister nie dysponował wiedzą o niewielkiej przydatności radiowej sieci współdziałania służb MSWiA, którą wskazał jako narzędzie do nawiązania łączności w sytuacji bezpośredniej współpracy. Przyjęte w 2019 r. zasady organizacji radiowej sieci współdziałania określały możliwość komunikacji między funkcjonariuszami różnych służb z użyciem łączności analogowej VHF na niezabezpieczonym kanale radiowym B112. W kontroli wykazano, że służby resortu SWiA nie wykorzystywały sieci współdziałania i kanału radiowego B112 do realizacji zadań wymagających wspólnych działań. Sporadycznie testowano kanał podczas prowadzonych ćwiczeń, stwierdzając m.in. trudności związane z brakiem zabezpieczeń i przestarzałą techniką komunikacji, o czym więcej w części 3.

²⁷ Departament Porządku Publicznego sprawujący nadzór nad Policją, Strażą Graniczną i Służbą Ochrony Państwa i Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (nadzór nad Państwową Strażą Pożarną).

Minister zapewnił, że do MSWiA nie wpływały informacje o ograniczeniach stosowania radiowej sieci współdziałania MSWiA ani żadna ze służb nie zwracała się z wnioskiem o aktualizację zasad organizacji tej sieci.

(akta kontroli: str. 310)

Niedostateczny nadzór w obszarze współdziałania między funkcjonariuszami podległych służb oraz z innymi podmiotami skutkowało też brakiem wiedzy Ministra o formalnych uzgodnieniach w tym obszarze np. z Siłami Zbrojnymi RP. Kontrola wykazała, że w MSWiA nie gromadzono informacji o zawartych przez podległe służby porozumieniach dotyczących uregulowania zasad współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania zarządzania kryzysowego oraz obronności państwa, w tym dotyczących systemów łączności.

Rażącym przykładem braku nadzoru Ministra nad funkcjonowaniem łączności w służbach MSWiA podczas działań w sytuacji kryzysowej były wyjaśnienia, że nie posiada on informacji, jakie działania podjęły poszczególne służby dla zapewnienia łączności między funkcjonariuszami podczas powodzi w południowo-zachodnim regionie Polski i stanu klęski żywiołowej w II połowie 2024 r. Tym samym MSWiA nie wiedziało, czy i jakie trudności wystąpiły w komunikacji służbowej oraz jakich urządzeń i systemów użyto dla nawiązania łączności pomiędzy uczestniczącymi w działaniach służbami. Ostatecznie na potrzeby kontroli pozyskano informacje z PSP, które wskazywały na szereg problemów związanych z organizacją łączności i infrastrukturą radiokomunikacyjną, w rozwiązaniu których wsparł służby m.in. Instytut Łączności – PIB (przekazując terminale satelitarne Starlink).

(akta kontroli: str. 223, 322-323, 343-345)

W ocenie NIK nierzetelny sposób sprawowania nadzoru przez Ministra nad organizacją i funkcjonowaniem łączności radiowej w podległych mu służbach, co znalazło potwierdzenie w treści udzielanych wyjaśnień, mógł przyczynić się do opóźnienia we wdrażaniu jednolitego ogólnokrajowego systemu radiowej łączności cyfrowej dla służb resortu SWiA oraz innych podmiotów działających w strukturze zarządzania kryzysowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zrealizował wdrożenia tworzonych od wielu lat koncepcji nowoczesnego systemu radiowej łączności cyfrowej, który zapewniłby możliwość skutecznej komunikacji i współdziałania między służbami działającymi na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, ratownictwa i zarządzania kryzysowego. Jednak w okresie objętym kontrolą MSWiA opracowało szczegółową analizę wraz z rekomendacją wdrożenia technologii cyfrowej łączności w standardzie TETRA w służbach podległych Ministrowi. W 2024 r., realizując m.in. wniosek NIK w powyższej sprawie, opracowano w MSWiA projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który zawierał uregulowania w zakresie utworzenia ogólnokrajowego systemu cyfrowej łączności radiowej.

Minister zapewnił środki na utrzymanie i rozwój funkcjonujących w służbach systemów łączności radiowej, m.in. w ramach Programu modernizacji na lata 2022-2025. W ww. ustawie zamieszczono mechanizm finansowania m.in. potrzeb w zakresie wdrożenia ogólnokrajowego systemu radiowej łączności cyfrowej.

Nadzór Ministra nad realizacją zadań dotyczących organizacji i funkcjonowania systemów łączności radiowej w podległych służbach nie był sprawowany rzetelnie, wiele istotnych zagadnień nie było przedmiotem zainteresowania komórek organizacyjnych MSWiA formalnie nadzorujących służby. Wyznaczony

m.in. do planowania, rozwoju i koordynacji budowy krajowego cyfrowego systemu łączności radiowej OCSŁRP-T Departament Teleinformatyki nie zatrudniał odpowiedniej liczby specjalistów w zakresie radiokomunikacji.

Pomimo różnic w sposobie przyznawania świadczenia teleinformatycznego pracownikom i funkcjonariuszom podległych służb, MSWiA nie planowało ich ujednolicenia. Minister zgłosił natomiast wniosek legislacyjny o ujęcie PSP w wykazie uprawnionych podmiotów.

OBSZAR

2. Funkcjonowanie systemu łączności radiowej w odniesieniu do wyzwań i zagrożeń współczesnego świata.

Opis stanu faktycznego

Ustalenia kontroli doraźnej NIK R/24/001²⁸ wykazały, że każda ze służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji posiadała odrębne sieci i systemy łączności radiowej, o których wdrożeniu zdecydowała niezależnie, a koszty rozwoju i utrzymania łączności były ponoszone w ramach własnych budżetów.

W grudniu 2022 r. powołany przez Ministra zespół, w oparciu o zebrane od podległych służb informacje i przeprowadzoną analizę dostępnych technologii, przedstawił opis istniejącego stanu w zakresie sieci i systemów radiokomunikacyjnych wykorzystywanych przez te jednostki. W dokumencie wskazano m.in., że:

- w Policji funkcjonują różne systemy łączności radiowej, pracujące w niekompatybilnych standardach: analogowym i cyfrowymi, jak DMR²⁹, EDACS, TETRA (TEA1 i TEA2), co powoduje duże trudności w zapewnieniu organizacji efektywnej łączności radiowej. Wskazano, że czynniki te znacznie utrudniają, a nawet uniemożliwiają stworzenie efektywnych sieci współdziałania w sytuacjach prowadzenia działań dynamicznych lub na dużą skalę, a pilnym problemem jest ochrona wrażliwych danych przekazywanych podczas działań służb drogą radiową (zarówno przed grupami przestępczymi, służbami obcych państw jak i radioamatorami oraz przedstawicielami mediów);
- Straż Graniczna wykorzystuje w systemie służbowej łączności radiowej (SSŁR) urządzenia (radiotelefony nasobne, przewoźne i bazowe, radioprzebienniki³⁰) w standardzie ETSI DMR dwóch odmiennych producentów, które są wspierane przez interfejsy sieciowe pozwalające na przenoszenie między użytkownikami usług jak dane i głos w oparciu o protokoły internetowe IP;
- jednostki Państwowej Straży Pożarnej używają głównie komunikacji analogowej w paśmie VHF, na kanałach otwartych lub zamkniętych (poprzez kod CTCSS³¹), a w czterech miastach korzystają z policyjnych systemów trankingowych TETRA³²; dla zwiększenia zasięgu i wzmocnienia sygnału

²⁸ Kontrola nr R/24/001 „Funkcjonowanie systemu łączności w służbach zlokalizowanych w m. st. Warszawie”, zrealizowana w czerwcu i lipcu 2024 r.

²⁹ DMR (Digital Mobile Radio) – otwarty standard cyfrowej łączności radiowej opracowany przez ETSI i zatwierdzony w 2005 roku.

³⁰ Radioprzebienniki to urządzenia retransmisyjne pośredniczące między nadawcami sygnału radiowego a jego odbiorcami.

³¹ CTCSS (Continuous Tone-Coded Squelch System) – system wyłączania blokady szumów odbiornika ciągłym, niesłyszalnym tonem.

³² System TETRA funkcjonował w Policji od kilkunastu lat na obszarze czterech miast, tj. w Warszawie, Krakowie, Łodzi i Szczecinie, a na mocy zawartych w 2016 r. porozumień, korzystała z niego Państwowa Straż Pożarna.

radiotelefonu stosowane są zintegrowane systemy łączności oparte na technologii IP, łączące z centralną konsolą radiową;

- Służba Ochrony Państwa korzysta z systemów łączności cyfrowej trunkingowej i konwencjonalnej, innych niż pozostałe służby, jak również z łączności analogowej, używając urządzeń (radiotelefonów, stacji bazowych) różnych producentów.

(akta kontroli: str. 16-26)

Celem pozyskania aktualnej informacji dla MSWiA w zakresie łączności w podległych służbach, w lipcu 2024 r. Pełnomocnik Ministra do spraw organizacji SBŁP wystąpił do właściwych Komendantów o przekazanie danych dotyczących charakterystyki posiadanych przez nich systemów komunikacji i łączności (jawnej i niejawnej) wraz z oceną możliwości ich wykorzystania w projektowanym systemie bezpiecznej łączności państwowej oraz wskazaniem problemów związanych z ich bieżącą eksploatacją.

Względem poprzedniej analizy (przeprowadzonej w 2022 r.), dane o systemach łączności radiowej zostały uzupełnione:

- 1) Komendant Główny Policji podkreślił znaczenie wdrażanej od 2022 r. platformy radiokomunikacyjnej w standardzie TETRA (z szyfrowaniem TEA2) dla komórek pionu kontrterrorystycznego i innych jednostek organizacyjnych Policji, w ramach której funkcjonują dwa centra zarządzające systemem, zintegrowane z systemami TETRA współpracujących podmiotów (od dwóch pozyskano nieodpłatnie zasięgi radiowe, co pozwoliło objąć systemem większy zasięg terytorium kraju).

W opinii Dyrektora Biura Łączności i Informatyki KGP tworzony System Radiokomunikacyjny Policji – TETRA (SRP-T) stanowi najlepsze technologicznie rozwiązanie mogące stanowić bazę do rozbudowy Systemu Bezpečnej Łączności Państwowej, o którym mowa w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej (podsystem SBŁP-T jako bezpieczna radiowa łączność trunkingowa) – przy zapewnieniu ram finansowych na jego rozwój i utrzymanie. Jako główny problem funkcjonowania łączności radiowej przywołał mnogość systemów radiowych pracujących w niekompatybilnych standardach (analogowe, DMR, TETRA TEA1 i TEA2³³), co znacząco utrudnia tworzenie efektywnej łączności i sieci współdziałania, tym samym duża część policyjnych systemów nie spełnia kryteriów nowoczesnego systemu łączności. Jako element dodatkowy wskazano możliwość użytkowania łączności satelitarnej, w oparciu o urządzenia (telefony) użyte przez Ministerstwo Obrony Narodowej na podstawie zawartego porozumienia³⁴.

- 2) Straż Graniczna poinformowała o realizacji dwóch projektów inwestycyjnych³⁵ w celu rozwoju posiadanej infrastruktury radiokomunikacyjnej i zwiększenia bezpieczeństwa, m.in. poprzez uruchomienie silniejszego szyfrowania (AES256) w użytkowanym systemie SSŁR VHF opartym o urządzenia pracujące w standardzie ETSI DMR.
- 3) Mając na uwadze zwiększenie bezpieczeństwa komunikacji PSP zdecydowała o konieczności modernizacji analogowych sieci łączności

³³ Pominięto wycofany z Policji analogowo-cyfrowy system trunkingowy EDACS.

³⁴ Porozumienie zawarte między Komendantem Głównym Policji a Dowództwem Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni.

³⁵ Modernizacja systemu radiokomunikacyjnego SG. Rozbudowa Systemu Służbowej Łączności Radiowej Straży oraz Systemu Lokalizacji Radiotelefonów (SLR) oraz Modernizacja systemu radiokomunikacyjnego - uruchomienie szyfrowania AES 256 wraz z aktualizacją oprogramowania w radiotelefonach standardu ETSI DMR.

radiowych do poziomu cyfrowego DMR – w kilku powiatach prowadzone jest wdrożenie standardu cyfrowej łączności. W czerwcu br. uzyskano zgodę Policji³⁶ na przeprowadzenie na terenie całego kraju testów policyjnego systemu trunkingowego SRP-T, który w opinii Zastępcy Komendanta Głównego PSP ma potencjał do rozbudowy jako system ogólnokrajowy dla wszystkich służb resortu SWiA oraz - w przypadku możliwości formalnej - również dla innych podmiotów (np. Ochotniczych Straży Pożarnych), pod warunkiem zapewnienia finansowania na ten cel i wyznaczenia Policji jako operatora krajowego/dysponenta systemu. Dodatkowo, PSP korzystała z systemu satelitarnego Starlink na podstawie umowy podpisanej z Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym dotyczącej udostępnienia terminali satelitarnych (łącza są utrzymywane przez PSP).

- 4) Komendant SOP zwrócił uwagę na ograniczony zasięg użytkowanych systemów łączności i brak możliwości integracji z systemami wykorzystywanymi w innych służbach MSWiA, przez co łączność SOP nie może być zastosowana w systemie bezpiecznej łączności państwowej.

(akta kontroli: str. 175, 179-214)

Decyzja PSP o wdrożeniu w cyfrowej łączności radiowej w standardzie DMR - wobec planowanego wprowadzenia jednolitego systemu łączności radiowej dla wszystkich służb podległych MSWiA w standardzie TETRA - może spowodować, że w PSP będą jednocześnie budowane, a następnie będą funkcjonowały dwa systemy łączności oparte na dwóch niekompatybilnych standardach. Konsekwencjami takiego stanu rzeczy mogą być problemy z ich współpracą oraz zwiększone koszty utrzymania. Wskazane wyżej plany PSP zmierzające do unowocześnienia łączności zostały zawarte w przyjętej w grudniu 2023 r. koncepcji migracji na cyfrową łączność radiową DMR, dla której termin realizacji określono do 31 grudnia 2026 r. w wojewódzkich sieciach radiowych, a we wszystkich jednostkach do końca 2028 r.

Minister wyjaśnił, że dokument ten nie został przekazany do MSWiA. Jak ustalił w KG PSP, miał on charakter wewnętrzny i został opracowany w celu sformułowania wstępnych założeń do dalszych prac nad migracją systemów łączności radiowej w PSP. Koncepcja ta była niezbędna w PSP do zapewnienia bezpiecznej komunikacji podczas działań ratowniczo-gaśniczych z jednostkami OSP oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi w technologii DMR.

W MSWiA przedsięwzięcie to nie było przedmiotem analizy pod kątem zapewnienia finansowania, pomimo sygnalizowania przez przedstawicieli KG PSP na spotkaniach z Departamentem Teleinformatyki MSWiA konieczności wdrożenia standardu cyfrowego i przyznania dodatkowych częstotliwości na potrzeby wdrożenia DMR oraz informowania o wnioskach z przeprowadzonych pilotaży.

Minister wyjaśnił, że wobec przyjętej koncepcji utworzenia ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa, rozwiązania realizowane przez poszczególne służby należy traktować jako przejściowe - do czasu powstania systemu ogólnokrajowego. Migracja sieci konwencjonalnych (analogowych) do rozwiązań DMR zapewnia co najmniej elementarne bezpieczeństwo prowadzonej korespondencji radiowej i co najważniejsze, umożliwia przeprowadzenie łagodnej migracji sieci radiowych z analogowych do cyfrowych standardu DMR

³⁶ Zgoda Komendy Głównej Policji na bezpłatne testowe użytkowanie systemu TETRA przez Państwową Straż Pożarną z użyciem urządzeń dostępowych PSP (do 30 czerwca 2025 r.) obejmowała też obsługę administratorów SRP-T, konieczną do uruchomienia usługi, oraz wsparcie techniczne i konsultacyjne.

(sprzęt radiowy DMR może pracować zarówno w systemie cyfrowym jak i w sieciach analogowych).

(akta kontroli: str. 88, 234, 339)

W opinii NIK wykazane w przeprowadzonych w 2022 i 2024 r. analizach różnicowanie i brak kompatybilności systemów łączności radiowej funkcjonujących w służbach podległych Ministrowi, potwierdziły pilną konieczność wprowadzenia jednolitego, spójnego systemu nowoczesnej łączności radiowej dla wszystkich służb.

W kontroli ustalono, że Ministerstwo nie jest użytkownikiem systemów łączności radiowej. Minister wyjaśnił, że ani on, ani inne osoby nie korzystają z komunikacji poprzez środki łączności radiowej cyfrowej z kierownictwem podległych służb, z uwagi na brak potrzeb w tym zakresie. W razie konieczności istnieje możliwość wyposażenia MSWiA w sprzęt radiotelefoniczny używany przez podległą służbę, pracujący w ramach cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego.

(akta kontroli: str. 147)

W zestawieniu systemów łączności, które funkcjonują w służbach podległych MSWiA, wykazano m.in., że Policja traktuje używane nadal w jednostkach organizacyjnych systemy TETRA (szyfrowanie TEA1) i DMR jako łączność pomocniczą, a także, podobnie jak inne służby, łączność analogową jako element zapasowy.

(akta kontroli: str. 145, 165-168)

Minister podał, że nie otrzymywał informacji o ewentualnych trudnościach i wyzwaniach w zakresie funkcjonowania łączności radiowej cyfrowej. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że w 2022 r. w przekazanych przez kierownictwo służb podległych MSWiA danych do prowadzonej przez zespół analizy, wskazano na wiele zagadnień stanowiących utrudnienia w funkcjonowaniu systemów łączności, tj. niewielki zasięg łączności cyfrowej na obszarze kraju, znaczne różnicowanie funkcjonujących systemów cyfrowych (DMR, TETRA, NXDG) uniemożliwiające skuteczną organizację łączności radiowej, ryzyko ujawnienia danych wrażliwych w niedostatecznie zabezpieczonych systemach, brak funkcji lokalizacji patroli użytkujących radiotelefony niezbędnej dla sprawnego dysponowania zasobami, kłopoty kadrowe związane z pozyskiwaniem specjalistów łączności cyfrowej oraz niedobór środków finansowych na rozwijanie posiadanych systemów łączności.

(akta kontroli: str. 14-64, 147)

Sygnaly o problemach organizacyjnych przekazywano także wewnątrz MSWiA, w szczególności w notatce Dyrektora Departamentu Teleinformatyki (przedłożonej w lutym 2024 r. Sekretarzowi Stanu MSWiA) dotyczącej konieczności wydania przez Ministra przepisów pozwalających afiliować funkcjonujący i rozwijany w Policji SRP-T do planowanego Cyfrowego Systemu Radiokomunikacyjnego (CSR), którego budowę wskazano jako rekomendację zespołu powołanego w 2022 r. do przeprowadzenia analizy. Wskazano, że system jest tworzony przez Policję w ramach własnego budżetu, dlatego niezbędne są działania w celu stworzenia warunków do jego rozwoju i zapewnienia możliwości obsługi wszystkich służb resortu (a także udostępnienia innym podmiotom realizującym zadania z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego, ratownictwa i zarządzania kryzysowego w kraju), w szczególności wypracowania mechanizmów finansowania jego utrzymania.

(akta kontroli: str. 93-96)

W uzupełnieniu, na potrzeby kontroli NIK, Minister przekazał informacje o trudnościach związanych z systemami łączności radiowej uzyskane od kierowników komórek łączności i informatyki poszczególnych służb, z których najważniejsze to: brak jednolitego systemu łączności oraz brak interoperacyjności, rozumianej jako zgodność systemów umożliwiającą wspólne działania różnych podmiotów (problemy pojawiają się przy współpracy pomiędzy służbami, które korzystają z różnych systemów komunikacyjnych, co wymaga zastosowania specjalnych narzędzi do integracji systemów lub zmusza do bezpośredniej, osobistej wymiany informacji).

Ograniczenia te powodowały m.in. konieczność przekazywania przez jednostkę Straży Granicznej (Podlaski Oddział SG) wspierającym ją funkcjonariuszom Sił Zbrojnych RP środków łączności radiowej celem zapewnienia skutecznego współdziałania, a tym samym wymagało doposażenia oddziału w dodatkowe radiotelefony przenośne.

Państwowa Straż Pożarna wskazała na trudności przy korzystaniu z analogowych systemów łączności (VHF), tj. zakłócenia radiowe (współdzielenie kanału radiowego przez zbyt wielu abonentów, co może powodować nakładanie się sygnałów), brak szyfrowania uniemożliwiający bezpieczne przekazywanie informacji i zwiększone ryzyko zewnętrznych zakłóceń, brak wsparcia dla zaawansowanych funkcji, takich jak transmisja danych, czy lokalizacja GPS. Celem m.in. zabezpieczenia sieci i zwiększenia zasięgów radiowych w PSP przyjęto koncepcję migracji na cyfrową łączność radiową DMR, np. pod kątem eliminacji zakłóceń radiowych pomiędzy różnymi stanowiskami kierowania.

(akta kontroli: str. 147-149)

Minister, przekazując informacje o technicznych aspektach systemów łączności funkcjonujących w podległych mu służbach, ponownie oparł się na danych pozyskanych od kierowników komórek organizacyjnych właściwych w sprawach łączności i informatyki poszczególnych służb. Wskazał m.in., że użytkowany w Policji system TETRA oraz w Straży Granicznej system DMR umożliwiały transmisję danych LTE (docelowo 5G) w ograniczonym stopniu, wynikającym z limitu danych. W pozostałych służbach systemy łączności nie pozwalały na przesyłanie danych, służyły jedynie do komunikacji głosowej.

Telefonia komórkowa była wykorzystywana w każdej służbie, zgodnie z zawartymi umowami z operatorami, jako odrębny, niezależny sposób łączności (może także służyć jako narzędzie nawiązywania łączności głosowej w sytuacji ograniczonej możliwości korzystania z łączności radiowej, jako wsparcie w działaniach ratowniczych w terenie o ograniczonym zasięgu). W odniesieniu do wykorzystywania prywatnych telefonów komórkowych do realizacji zadań służbowych, KGP przekazała, że nie odnotowano takiego problemu. Z ustaleń kontroli prowadzonych jednocześnie w jednostkach Policji i innych służbach wynika, że jest to kwestia nieuregulowana, a wobec niedostatków radiowych systemów łączności oraz niewielkiej w stosunku do liczby funkcjonariuszy ilości służbowych telefonów komórkowych, telefony prywatne mogą być wykorzystywane jako uzupełniający środek łączności.

(akta kontroli: str. 145-147)

Zróźnicowanie systemów łączności w służbach podległych Ministrowi powoduje, że nie można w jednolity sposób opisać ich funkcjonalności pod względem skuteczności i bezpieczeństwa komunikacji między funkcjonariuszami. Na podstawie danych zgromadzonych przez Ministra ustalono, że:

- najwyższy standard łączności radiowej zapewnia system TETRA (z szyfrowaniem TEA2) stosowany w niektórych jednostkach Policji, posiada

zdolność rozbudowy systemu do poziomu ogólnokrajowego a funkcja TDMA³⁷ umożliwia dostęp wielu użytkownikom;

- funkcjonujący w dużej części jednostek Policji i oddziałach Straży Granicznej system cyfrowy standardu DMR oferuje szyfrowanie korespondencji ARC4 z kluczem 40-bit (poziom szyfrowania jest niższy niż w TETRA TEA2), umożliwia rozbudowę w ograniczonym zakresie i wykorzystuje wielodostęp TDMA;
- łączność analogowa nie jest traktowana jako system w ścisłym tego słowa znaczeniu, sieci analogowe stosowane w większości jednostek PSP³⁸ nie mają możliwości szyfrowania, nie wykorzystują efektywnie kanałów komunikacji i nie umożliwiają rozbudowy;
- odrębny system łączności radiowej NEXEDGE KENWOOD w SOP używa techniki maskowania sygnału, ma ograniczone możliwości rozbudowy i pozwala na efektywne wykorzystanie kanałów komunikacji.

Możliwość komunikacji między służbami jest ograniczona do współpracy w ramach tożsamyh systemów łączności radiowej, np. radiotelefony TETRA posiadają współdzielone grupy do komunikacji, co wymaga jednak w obecnej sytuacji udostępnienia urządzeń. W przypadku łączności konwencjonalnej komunikacja jest możliwa jedynie w trybie analogowym.

(akta kontroli: str. 150-151)

Minister wyjaśnił, że nie otrzymywał od podległych służb informacji o trudnościach technicznych w systemach łączności, dotyczących np. ograniczonego zasięgu stacji bazowych czy wadliwości sprzętu. Odnosząc się do kwestii ustanowienia rozwiązań zastępczych w razie nagłego kryzysu, zdarzenia skutkującego utratą lub ograniczeniem możliwości wykorzystania systemów łączności, Minister wskazał, że zadanie to należy do organizatorów tych systemów, tj. kierowników poszczególnych służb podległych MSWiA. Na podstawie informacji zebranych z komórek organizacyjnych właściwych w sprawach łączności i informatyki poszczególnych służb Minister przekazał, że służby zabezpieczają się na wypadek awarii poprzez m.in. instalację siłowni (podtrzymanie bateryjne do 12/24 godzin), zasilanie gwarantowane UPS i agregaty prądotwórcze, samochody pełniące funkcję mobilnego centrum dowodzenia oraz urządzenia do łączności satelitarnej.

(akta kontroli: str. 151-153)

W kwestii zabezpieczenia systemów przed dostępem osób nieuprawnionych MSWiA udostępniło informacje uzyskane od podległych służb o stosowanych przez nie metodach fizycznej kontroli dostępu do urządzeń transmisyjnych, częściowo umiejscowionych w obiektach chronionych. Część systemu była objęta monitoringiem wizyjnym, jak wejścia do serwerowni, stacji przemiennikowych, a użytkowany sprzęt (radiotelefony, stacje bazowe) podlegał ewidencjonowaniu i nadzorowi.

Sporadycznie stwierdzone incydenty związane z próbami ingerencji w systemy łączności zmotywowały Kierownictwo SG do podjęcia działań w celu aktualizacji infrastruktury radiokomunikacyjnej oraz zwiększenia mocy szyfrowania korespondencji radiowej w stosowanym SSŁR.

³⁷ TDMA - (ang. Time Division Multiple Access) tzw. wielodostęp z podziałem czasowym.

³⁸ W KP PSP w Sokółce funkcjonuje łączność DMR, która zapewnia szyfrowanie ARC4 40 bitów umożliwiając efektywniejsze wykorzystanie pasma.

Bieżące działania zabezpieczające w służbach obejmują też stosowanie zasad (polityk) bezpieczeństwa dotyczących osób obsługujących systemy łączności, a uprawnienia do dostępu poddaje się okresowej weryfikacji.

(akta kontroli: str. 154-159)

W MSWiA nie dysponowano bieżącą wiedzą o wielkości kosztów poniesionych na finansowanie rozwoju i utrzymania systemów łączności radiowej w podległych służbach. Minister wskazał natomiast, że Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna i Służba Ochrony Państwa realizowały zadania w zakresie zakupu sprzętu informatyki i łączności m.in. ze środków Programu modernizacji zaplanowanego na lata 2022-2025, według corocznie zatwierdzanych harmonogramów. W ramach tego przedsięwzięcia służby przeznaczały środki między innymi na cyfryzację systemów łączności, modernizację i utrzymanie sieci (systemów) telekomunikacyjnych oraz ich rozwój.

Spośród przekazanych kontrolerom wszystkich wydatków na zadanie „Sprzęt informatyki i łączności” realizowane w ramach Programu modernizacji w latach 2022 - I poł. 2024 (sprawozdanie na dzień 30 czerwca 2024 r.), można było wyodrębnić częściowe kwoty wydatków poniesionych przez służby³⁹, w tym:

- 81 578,5 tys. zł w Policji na cyfryzację systemów radiokomunikacyjnych,
- 18 641,7 tys. zł w Straży Granicznej na rozwój i utrzymanie systemu telekomunikacyjnego,
- 2 480,1 tys. zł w SOP na radiotelefony, przemienniki radiowe, akcesoria do radiotelefonów i zestawy do komunikacji.

W uzupełnieniu odpowiedzi przekazano dane o wydatkach Państwowej Straży Pożarnej poniesionych na rozwój i utrzymanie systemów łączności w wysokości 495,3 tys. zł m.in. ze środków budżetowych (poza Programem modernizacji). W kontroli ustalono też, że PSP, pomimo przyjęcia w 2023 r. koncepcji migracji łączności do systemu cyfrowego DMR, nie zgłosiła potrzeb finansowych na realizację tego przedsięwzięcia, w tym ze środków modernizacyjnych na 2025 r.

Dopiero Pełnomocnik Ministra do spraw organizacji SBŁP przekazał kontrolerom dane pozyskane od służb w III kwartale br. dotyczące wysokości kosztów i nakładów poniesionych w latach 2016 - 2023 na utrzymanie systemów, m.in. łączności radiowej. Z przekazanych przez kierowników komórek do spraw łączności informacji wynikało, że kwota łączna wyniosła ponad 434,6 mln zł, z czego:

- w Policji koszty użytkowanych w tym okresie różnych systemów poniesiono w wysokości ponad 334,5 mln zł, głównie na TETRA TEA1 i TEA 2 – łącznie 252 164,9 tys. zł, na DMR 57 696,9 tys. zł i sieci analogowe 20 672,8 tys. zł;
- w SG na wdrożenie i utrzymanie łączności cyfrowej wydano (od 2011 r.) 25 060,6 tys. zł;
- w PSP wykorzystano na łączność radiową ponad 65,5 mln zł, w tym: konwencjonalną 62 514,3 tys. zł, na trunkingową 3 059,2 tys. zł;
- w SOP na łączność mobilną i trunkingową wydatkowano ok. 9,5 mln zł.

Ponadto, Minister wyjaśnił, że w ramach podziału budżetu dla podległych służb dokonuje się rozdziału środków m.in. na zadania inwestycyjne, w tym wykazane łącznie zakupy sprzętu informatycznego, elektronicznego i łączności. W MSWiA przyjęto założenie, że kierownik jednostki po otrzymaniu limitu wydatków na kolejny rok budżetowy ma najlepszą wiedzę w zakresie realizowanych zadań

³⁹ Szacunkowa kwota ok. 103 mln zł, nieprecyzyjna z uwagi na brak szczegółowych danych w MSWiA.

i konieczności zabezpieczenia w planie środków na wydatki obligatoryjne, w tym na systemy łączności.

(akta kontroli: str. 112, 124-125, 236-237, 375: plik 004)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Każda ze służb podległych MSWiA utrzymywała własne systemy łączności radiowej, często pracujące w odmiennych standardach. Łączność cyfrowa TETRA stosowana w Policji i system DMR w Straży Granicznej były odpowiednio zabezpieczone i pozwalały na skuteczną komunikację wielu użytkowników, czego nie zapewniały sieci analogowe użytkowane w większości jednostek PSP. W toku kontroli Minister pozyskał wiedzę o występujących w służbach trudnościach organizacyjnych i technicznych wynikających m.in. z braku nowoczesnego systemu łączności radiowej. MSWiA nie dysponowało jednak bieżącą informacją o faktycznych kosztach ponoszonych przez służby na budowę i rozwój radiowych sieci łączności w podległych mu służbach, a jedynie ogólnymi kwotami wykorzystanymi z Programu modernizacji w okresie od początku 2022 r. do połowy 2024 r. na zakupy sprzętu łączności i informatyki. Pełnomocnik Ministra pozyskał dodatkowo dane o kosztach poniesionych w latach 2016-2023, które wyniosły blisko 435 mln zł.

Wobec przyjęcia w KG PSP planu migracji do cyfrowego systemu łączności w standardzie DMR, NIK wskazuje na potencjalne ryzyko ponoszenia nadmiernych nakładów na wdrożenie systemu, który nie jest kompatybilny z docelowym standardem TETRA. NIK zwraca uwagę, że Minister nie znał – do czasu przedstawienia przez kontrolerów NIK – koncepcji KG PSP.

System DMR może okazać się przydatny jako system przejściowy w okresie budowania SBŁP-T. W ocenie Izby Minister powinien jednak objąć nadzorem działania PSP w tym obszarze, aby z jednej strony ułatwić tej służbie szybkie przejście na standard cyfrowy, a z drugiej ograniczyć ryzyko i koszty związane z jednoczesną budową dwóch systemów łączności – poprzez ustalenie harmonogramów wdrożenia obu systemów, ewentualne zmiany w koncepcji czy zaplanowanie racjonalnego wykorzystania systemu opartego na DMR w sytuacji, gdy wprowadzony zostanie ogólnopolski system cyfrowej łączności radiowej dla służb.

OBSZAR

3. Komunikacja z innymi służbami – interoperacyjność systemu łączności radiowej.

Opis stanu
faktycznego

Pomimo prowadzonych w Ministerstwie od wielu lat prac dotyczących kierunków rozwoju łączności radiowej w celu zapewnienia bezpiecznej i niezawodnej łączności cyfrowej, a także możliwości skutecznego współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ratownictwo, w okresie objętym kontrolą nadal nie wprowadzono w Polsce ogólnokrajowego nowoczesnego systemu cyfrowego, co wielokrotnie rekomendowano w wyniku prowadzonych analiz.

Każda ze służb podległych MSWiA utrzymywała własne systemy łączności, jak również podejmowała decyzje o ich rozbudowie. Łączność ta obejmowała sieci analogowe (w PSP i części jednostek Policji) i systemy cyfrowe pracujące w odmiennych standardach radiowych (w Policji DMR i TETRA, w Straży Granicznej DMR, w SOP NEXEDGE), na sprzęcie różnych producentów, co utrudniało sprawną i bezpieczną współpracę między funkcjonariuszami tych służb oraz przedstawicielami innych podmiotów działających w strukturze zarządzania kryzysowego.

Minister wyjaśnił, że powodem aktualnej różnorodności sieci i systemów łączności radiowej w służbach resortu SWiA jest brak ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej, a poszczególne służby podejmują działania zmierzające do modernizacji swoich sieci i systemów radiowych w celu zwiększenia ich funkcjonalności i utrudnieniu ewentualnego niepożądanego zapoznawania się z prowadzoną w tych służbach korespondencją radiową.

Dodał też, że wobec planów utworzenia ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa, dotychczasowe wdrożenia rozwiązań sieci i systemów radiokomunikacyjnych realizowane przez poszczególne służby należy traktować jako przejściowe, a w przyszłości pełniące rolę rozwiązań rezerwowych i uzupełniających. Zgodnie z wynikami prac Zespołów, w tym powołanego przez Ministra w 2022 r., docelowo technologią do wdrożenia ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej powinna być TETRA.

(akta kontroli: str. 88)

Minister wskazał, że łączność radiowa dla potrzeb współdziałania służb resortu SWiA zapewniona była z wykorzystaniem radiowej sieci współdziałania służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (poprzez analogowy kanał B112), a sprzęt radiowy VHF wszystkich służb resortu może pracować w ramach tej sieci radiowej. W DT MSWiA opracowano i udostępniono podległym służbom zasady korzystania z analogowej łączności radiowej w razie potrzeby nawiązania bezpośredniej współpracy pomiędzy służbami, z użyciem sprzętu radiowego VHF. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że w praktyce żadna ze służb nie korzystała z sieci współdziałania MSWiA w realizowanych z innymi służbami działaniach, sporadycznie korzystano z sieci podczas wspólnych ćwiczeń.

(akta kontroli: str. 11, 73-79)

Zatwierdzone w kwietniu 2019 r. *Zasady organizacji i funkcjonowania radiowej sieci współdziałania służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* (wraz z załącznikiem dotyczącym zasad pracy w ww. sieci) dotyczyły tworzenia doraźnie – w miejscu prowadzenia działań – ruchomej sieci łączności radiowej simpleksowej typu otwartego bez stosowania blokad i sygnalizacji⁴⁰, w celu wymiany informacji, podejmowania decyzji bezpośrednio w rejonie działań i akcji ratowniczych oraz koordynacji współdziałania.

W kontroli ustalono, że dokument ten był poprzedzony analogicznymi zasadami dotyczącymi organizacji i współdziałania w sieci B112, które opracował i przesłał do podległych służb w grudniu 2012 r. ówczesny Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSW. Wytyczne dotyczące wykorzystywania radiowej sieci współdziałania, zasad pracy i korzystania z kanału B112 pozostały bez zmian.

Minister wskazał na przyjęte założenia, że dla umożliwienia nawiązania połączenia i prowadzenia korespondencji w sieci radiowej, radiotelefony muszą pracować na tym samym kanale częstotliwościowym, z wykorzystaniem tego samego rodzaju modulacji i z zachowaniem jej parametrów, a także przy pomocy wspólnych kodów dostępowych, wykorzystując ten sam rodzaj maskowania korespondencji i wspólnych kodów szyfrujących. W czasie ustalania zasad radiowej sieci współdziałania w poszczególnych służbach resortu SWiA eksploatowane były różne rozwiązania łączności takie jak: sieci konwencjonalne (analogowe), sieci cyfrowe DMR, sieci cyfrowe NEXEDGE, więc jedyną możliwością zapewnienia łączności z wykorzystaniem posiadanego sprzętu

⁴⁰ Takich jak np.: selektywne wywoływanie, CTCSS, DTMF (Dual-Tone Multi-Frequency) – sposób zestawiania połączeń.

radiowego, było ustalenie takich parametrów kanału komunikacyjnego, by była zapewniona możliwość wymiany informacji z wykorzystaniem sprzętu radiowego wszystkich eksploatowanych w służbach resortu SWiA rozwiązań łączności w paśmie VHF.

Wyjaśnił też, że do korzystania z sieci zaproszeni zostali inni użytkownicy prowadzący działania z obszaru zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa, którzy także posiadali sprzęt radiowy różnych rozwiązań (analogowych i cyfrowych, np. DMR), co oznaczało że jedynym punktem wspólnym, jeśli chodzi o kanał komunikacyjny, było ustalenie kanału konwencjonalnego z pasma VHF z wykorzystaniem modulacji F3E⁴¹.

Wyjaśniając brak aktualizacji zasad radiowej sieci współdziałania Minister podał, że wskazane wyżej czynniki determinujące rodzaj sieci radiowej i parametry kanału radiowego pozostają aktualne, więc wprowadzenie innych, nowoczesnych standardów łączności radiowej mogłoby wyeliminować część użytkowników sieci z możliwości prowadzenia korespondencji w ramach łączności współdziałania i tym samym byłoby sprzeczne z ideą sieci współdziałania.

(akta kontroli: str. 332-333, 347, 385: plik 006)

NIK zauważa, że zaproponowana przez MSWiA analogowa sieć współdziałania służb nie odpowiadała nowoczesnym standardom łączności radiowej przeznaczonej dla służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa⁴². Stosowanie otwartej sieci typu simplex (nadawanie jednokierunkowe nadajnik – odbiornik), o ograniczonym zasięgu, podatnej na zniekształcenia i niezabezpieczonej przed dostępem osób nieuprawnionych, stwarza ryzyko niskiej jakości połączenia, jak też podsłuchiwanie i upublicznienia informacji o prowadzonych przez służby działaniach, a w określonych warunkach, nawet możliwość ich zakłócenia.

W kontroli ustalono, że służby resortu SWiA nie wykorzystywały sieci współdziałania, o której mowa wyżej (tj. kanału radiowego B112), do realizacji zadań wymagających współpracy pomiędzy służbami. W wyniku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin, stwierdzono że na stanowiskach kierowania i dowodzenia nie prowadzono bieżącego nasłuchu, a doraźne uruchomienie kanału B112 wymagało wcześniejszego uzgodnienia telefonicznego w celu dostrojenia radiotelefonów do właściwej częstotliwości.

Minister zapewnił, że do MSWiA nie wpływały informacje o ograniczeniach stosowania radiowej sieci współdziałania służb MSWiA. Zgodnie z założeniami, sieć uruchamiana jest na podstawie decyzji podjętej przez dowodzącego działaniami lub akcją ratowniczą w miejscu ich prowadzenia, sprawuje on też nadzór nad funkcjonowaniem sieci i zapewnieniem dyscypliny pracy w sieci podczas działań. Poinformował też, że żadna ze służb nie zwracała się do MSWiA o modyfikację zasad pracy w radiowej sieci współdziałania służb MSWiA.

(akta kontroli: str. 310)

MSWiA nie gromadziło informacji o korzystaniu z radiowej sieci współdziałania przez poszczególne służby w podejmowanych działaniach, ale na potrzeby kontroli przekazano dane uzyskane z jednostek PSP, które potwierdziły

⁴¹ F3E: F - modulacja częstotliwości, 3 - pojedynczy kanał modulujący, zawierający informację analogową, E - dotyczy telefonii i radiofonii.

⁴² Zgodnie ze standardami ETSI na potrzeby ratownictwa i transportu publicznego najbardziej odpowiednią technologią jest TETRA.

jednostkowe przypadki użycia kanału B112 w okresie objętym kontrolą⁴³. Zwrócono przy tym uwagę, że na miejscu akcji wykorzystuje się też inne sposoby współpracy, np. udostępnienie własnego sprzętu łączności.

Informacje PSP pokazały, że sprawność komunikacji za pomocą sieci współdziałania służb MSWiA była sprawdzana wielokrotnie podczas ćwiczeń, także prowadzonych we współpracy z Policją, np. działań ratowniczo-gaśniczych, zabezpieczenia imprez masowych, gotowości służb na wyzwania w sytuacjach kryzysowych. Minister poinformował, że nie posiada i nie przetwarza danych dotyczących uczestnictwa podległych mu służb w organizowanych, wraz z innymi podmiotami, szkoleniach i ćwiczeniach dotyczących prowadzenia komunikacji za pomocą łączności radiowej, a informacje te posiadają poszczególne służby resortu SWiA.

(akta kontroli: str. 87, 225, 334-337)

W opinii Ministra, dalszy rozwój radiowej łączności dla współdziałania służb resortu SWiA możliwy jest poprzez zwiększenie wykorzystywania przez poszczególne służby cyfrowego systemu trunkingowego SRP-T. Podkreślił on, że w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej założono powstanie systemu bezpiecznej łączności państwowej (SBŁP), którego jednym z podsystemów ma być system bezpiecznej radiowej łączności trunkingowej (SBŁP-T). Rolę tego podsystemu będzie mógł pełnić system radiokomunikacyjny Policji – TETRA (po jego rozbudowie), mając zapewnione w ustawie finansowanie budowy i utrzymania SBŁP-T.

Minister wyjaśnił też, że dopiero po wybudowaniu i wdrożeniu cyfrowego systemu łączności dla służb resortu SWiA oraz innych użytkowników realizujących zadania z szeroko rozumianego obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego, ratownictwa i zarządzania kryzysowego, takiego jak podsystem SBŁP-T, powstanie możliwość zorganizowania sieci łączności współdziałania przy wykorzystaniu standardów łączności radiowej właściwych dla zadań realizowanych przez ww. podmioty.

(akta kontroli: str. 11, 87, 333)

Wskazując inne możliwości zapewnienia wspólnej łączności radiowej między funkcjonariuszami Minister poinformował, że poszczególne służby – na mocy wzajemnych uzgodnień – wykorzystują dedykowane kanały współdziałania w ramach sieci i systemów łączności analogowej i cyfrowej. Zasady organizowania takiej łączności współdziałania pozostają w gestii poszczególnych służb podległych MSWiA. Były to przykładowo sieci wykorzystujące:

- kanał WSPG (służący do współpracy pomiędzy Policją a Strażą Graniczną),
- kanał pilotaży Ruchu Drogowego (służący m.in. do współpracy pomiędzy Policją a SOP w ramach pilotaży),
- kanał BOA (służący do współpracy jednostek pionu kontrterrorystycznego Policji z innymi służbami resortu SWiA i z MON – w dyspozycji Policji),
- kanał KSWL (Krajowa Sieć Współdziałania Lotnictwa – w dyspozycji PSP, umożliwiająca także współdziałanie ze środkami powietrznymi Policji),
- kanał PSWL (Pokładowa Sieć Współdziałania Lotnictwa – w dyspozycji PSP).

⁴³ W Toruniu zastosowano lokalną łączność z Policją podczas wyścigów kolarskich, w Białymstoku i Łodzi przy prowadzeniu działań poszukiwawczych osób na dużych terenach, w Zamościu – celem zabezpieczenia lądowania LPR, w Katowicach przy powołaniu sztabu w sytuacji wybuchy gazu w budynku wielorodzinnym.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdziło, że nie posiada porozumień ani innych dokumentów regulujących wymienione zasady współpracy dotyczące organizowania przez służby resortu SWiA sieci współdziałania.

W MSWiA nie zawierano i nie gromadzono informacji o zawartych przez podległe służby porozumieniach dotyczących formalnego uregulowania zasad współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania zarządzania kryzysowego oraz obronności państwa, w tym w zakresie systemów łączności.

Minister poinformował, że podczas cyklicznie organizowanych spotkań z udziałem przedstawicieli Straży Granicznej, Policji i Sił Zbrojnych RP, których celem było m.in. zapewnienie właściwej koordynacji działań formacji na wschodnim odcinku granicy państwowej z Republiką Białorusi, podnoszono temat zapewnienia właściwej łączności pomiędzy funkcjonariuszami służb podległych MSWiA i żołnierzami. Dla potrzeb łączności podczas wspólnych działań służb i wojska wykorzystywane były m.in. systemy TETRA i DMR, a w celu poprawy jakości połączeń podjęte zostały m.in. działania mające na celu zintegrowanie radiotelefonów.

(akta kontroli: str. 11-12, 223)

Przytoczone przez Ministra przykłady działań integrujących systemy łączności zrealizowanych przez Podlaski Oddział SG na granicy polsko-białoruskiej w ramach organizacji łączności współdziałania z Siłami Zbrojnymi RP⁴⁴ potwierdziły występowanie ograniczeń i trudności wynikających m.in. z ograniczonej pojemności systemu DMR, co powodowało nadmierne obciążenie kanałów radiowych, jak też z braku umiejętności pracy funkcjonariuszy w systemie radiokomunikacyjnym SG. Elementem zaradczym dla tych problemów miało stać się prowadzenie cyklicznych szkoleń dla osób delegowanych do wsparcia ochrony granicy państwowej oraz obustronne uzgadnianie każdego uruchomienia integratorów TETRA/DMR (obecnie systemy nie są zintegrowane).

(akta kontroli: str. 118)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zróznicowane systemy łączności radiowej użytkowane przez służby podległe MSWiA działały w odrębnych standardach (tj. m.in. TETRA, DMR oraz łączność analogowa), co utrudniało lub uniemożliwiało radiową komunikację między funkcjonariuszami tych służb, a tym samym stwarzało ryzyko niepowodzenia we współdziałaniu służb podległych MSWiA podczas reagowania na występujące zagrożenia.

Realnym problemem, z jakim musiały się zmierzyć SG i Policja, było ustanowienie wspólnej z wojskiem łączności na granicy polsko-białoruskiej. Próby sprzętowej integracji odmiennych systemów łączności przyniosły ograniczony skutek – ostatecznie współpraca w tym zakresie wymagała wyposażenia pozostałych formacji w radiotelefony SG. Kanał B112 – przeznaczony do współpracy między służbami MSWiA - wykorzystywany był głównie podczas ćwiczeń oraz incydentalnie we wspólnie podejmowanych działaniach.

Minister podjął jednak kroki w celu skutecznej integracji łączności w podległych sobie służbach. Wdrożenie podsystemu bezpiecznej łączności trunkingowej

⁴⁴ Na podstawie Decyzji nr 106 Dyrektora Błil KGSG z 9 września 2021 r. w sprawie organizacji radiowej łączności współdziałania podczas wsparcia SG przez Siły Zbrojne RP.

doprowadzić ma do efektywnej i spełniającej współczesne standardy integracji systemów komunikacji w służbach odpowiadających za utrzymanie bezpieczeństwa, działania ratownicze i zarządzanie kryzysowe. NIK zwraca jednak uwagę, że wdrożenie takie zaplanowane jest w perspektywie co najmniej sześciu lat, podczas gdy potrzeby związane z jednolitym, skutecznym i umożliwiającym interoperacyjność systemem łączności radiowej mają charakter pilny, a tym samym wymagają niezwłocznego podjęcia działań.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru Ministra nad realizacją przez wyznaczone komórki organizacyjne MSWiA zadań z zakresu organizacji i funkcjonowania łączności radiowej w służbach resortu SWiA.
2. Wprowadzenie przez Ministra mechanizmów bieżącego i systematycznego nadzoru nad wdrożeniem ogólnokrajowego jednolitego systemu radiowej łączności państwowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.4.1.2024

Warszawa, 2025-01-20

**Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze,

zawiadamiam, że w wystąpieniu pokontrolnym KPB.410.4.1.2024 z dnia 30 grudnia 2024 r. z kontroli nr P/24/033 „Funkcjonowanie systemu łączności w służbach podległych MSWIA”, przeprowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 35c ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- 1) zastąpienie na str. 20 w wersji 19 liczby „81 578,5 tys. zł” liczbą „81 605,6 tys. zł”,
- 2) dodanie na str. 20 w wersji 21, po wyrazie „telekomunikacyjnego” wyrazów „(w tym 14 917,4 tys. zł z Programu modernizacji i 3 724,3 tys. zł z innych źródeł)”.

p.o. Wicedyrektor Departamentu
Departament Porządku i Bezpieczeństwa
Wewnętrznego

Paweł Gibuła w zastępstwie za Tomasz Sordyl
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.