



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPB.410.002.01.2022

Pan
Mariusz Kamiński
Minister
Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 5/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 22 lutego 2023 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także „MSWiA” lub „Ministerstwo”), ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński – od 13 sierpnia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli (dalej także „Minister SWiA”)
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. Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/65/2022 z 10 czerwca 2022 r.2. Jacek Szczerbiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/67/2022 z 10 czerwca 2022 r.3. Adriana Surwiło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/66/2022 z 10 czerwca 2022 r.

(akta kontroli, t. 1. str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA realizował zadania w zakresie funkcjonowania systemu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego w obszarze swojej właściwości. Wdrożone w ramach systemu rozwiązania nie były jednak w pełni dostosowane do reagowania na zagrożenia, w tym związane z działaniami hybrydowymi. Zagrożenia takie nie były przedmiotem odrębnych prac i analiz przeprowadzanych w MSWiA, a przedstawiciel Ministra SWiA sporadycznie uczestniczył w spotkaniach roboczego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji działań w tym obszarze (dalej „Zespół Roboczy”). Ponadto zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi nie zostały uwzględnione w przygotowanym przez Ministra projekcie ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej. Zagrożeń o tym charakterze

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

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

(jako samodzielnych) Minister SWiA nie identyfikował również w żadnym z raportów częściowych sporządzanych w kontrolowanym okresie, a zagadnienia zarządzania kryzysowego nie były przedmiotem audytów ani kontroli wewnętrznych i zewnętrznych. Wobec stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości, w ocenie NIK celowym byłoby prowadzenie, przez właściwe jednostki wewnętrzne MSWiA, systematycznych działań kontrolnych w zakresie zarządzania kryzysowego i ochrony ludności. Minister SWiA identyfikował i reagował na zagrożenia, które wystąpiły w okresie objętym kontrolą. Jednak nie zakwalifikował on wydarzeń na polsko-białoruskiej granicy³ jako sytuacji kryzysowej, mimo iż spełniała ona przesłanki określone w resortowym PZK. NIK zauważa, że pomiędzy sytuacjami zidentyfikowanymi jako „kryzysowe” przez Ministra SWiA oraz przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej „RCB”) istniały rozbieżności, co mogło wynikać m.in. z nieprecyzyjnej definicji tego rodzaju sytuacji i braku wiedzy o przesłankach kwalifikowania ich przez RCB (tj. podmiot zapewniający obsługę Ministra w sprawach zarządzania kryzysowego) do tego zbioru.

Minister powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej także „ZZK” lub „Zespół”), jednak w okresie objętym kontrolą Zespół ten nie odbył ani jednego protokołowanego posiedzenia. Minister SWiA nie zrealizował, pomimo podjętych działań, wniosku NIK dotyczącego wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju⁴. Brak takiego systemu może mieć negatywny wpływ na skuteczność podejmowanych działań, zwłaszcza w fazie reagowania na zagrożenia, w tym hybrydowe.

Minister SWiA wydał stosowne wewnętrzne akty prawne regulujące organizację należącej do jego właściwości części systemu, jednak nie wszystkie obowiązki związane z opracowaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym podejmowanie były rzetelnie.

W *Planie zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej: sprawy wewnętrzne*⁵ (dalej także „resortowy PZK”, lub „PZK”) Minister SWiA nie uwzględnił wniosków z *Raportu częściowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* (dalej także „raport częściowy”) - edycja 2019 w zakresie dokonanej klasyfikacji kryteriów akceptacji ryzyka dla trzech spośród 17 zagrożeń⁶.

Nierzetelne działanie polegało również na zatwierdzeniu wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego (dalej także „WPZK”), wobec których sformułowane zastrzeżenia mogły mieć wpływ na funkcjonalność planów. Minister SWiA nie zaktualizował także *Wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego* (dalej „wytyczne”) pomimo upływu ponad pięciu lat od wydania poprzednich oraz pomimo istnienia okoliczności świadczących o potrzebie wprowadzenia zmian w tym dokumencie. Ponadto, wbrew ustawowemu obowiązkowi, Minister SWiA nie dochował dwuletniego terminu na dokonanie aktualizacji resortowego PZK. Aktualizacja tego planu powinna zostać przeprowadzona najpóźniej w lutym 2022 r., lecz do czasu zakończenia czynności kontrolnych Minister nie podjął czynności zmierzających do jego aktualizacji bądź zatwierdzenia nowego PZK.

W MSWiA nie był prowadzony odrębny, dedykowany monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych Ministerstwu zadań. Przeprowadzone zmiany organizacyjne wynikały wprost z dostosowania struktury Ministerstwa do zmieniających się przepisów prawa.

³ W okresie od sierpnia 2021 r. do końca lipca 2022 r.

⁴ Wniosek został sformułowany po kontroli P/17/039 *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*.

⁵ Zatwierdzonego przez Sekretarza Stanu Macieja Wąsika z upoważnienia Ministra SWiA 10 lutego 2020 r.

⁶ Wymienionych w raporcie częściowym (edycja 2019) - dla których zostały sporządzone karty zagrożeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

- 1.1 1.1.1 Na podstawie § 20 zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸ realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego należała do Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (dalej „DOLiZK”). Szczegółowe uregulowanie zakresu działalności w tym obszarze znalazło się w regulaminach organizacyjnych DOLiZK z 2016 i 2021 r. W jego skład wchodziły m.in. komórki organizacyjne zajmujące się bezpośrednio problematyką zarządzania kryzysowego, tj. Wydział Zarządzania Kryzysowego, Wydział Ochrony Ludności i Zespół do Spraw Współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Z dniem 20 marca 2020 r. przekształcono ww. Zespół w Zespół do Spraw Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a w wyniku wprowadzenia nowego regulaminu organizacyjnego DOLiZK z dnia 27 kwietnia 2021 r. Zespół ten został zlikwidowany. Pozostałe sprawy z obszaru zarządzania kryzysowego zostały przypisane do zadań Departamentu Porządku Publicznego (dalej także „DPP”) oraz Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji (dalej także „DSMiM”)⁹. Ponadto w resortowym PZK – edycja 2020 wskazano, że komórką organizacyjną MSWiA odpowiedzialną za zarządzanie kryzysowe (jako podmiot wiodący we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego) w zakresie zapewnienia ciągłości działania urzędu obsługującego ministra i bezpieczeństwa obiektu był Departament Bezpieczeństwa (dalej także „DBI”).

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 322-333; t. 3 str. 238-251 [plyta CD])

- 1.1.2 Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, polegające na koordynacji działań obejmujących planowanie i raportowanie w zarządzaniu kryzysowym oraz sprawowaniu w imieniu Ministra SWiA nadzoru nad funkcjonowaniem Szefa Obrony Cywilnej Kraju¹⁰ (dalej „Szef OCK” lub „SOCK”), w okresie objętym kontrolą realizowało w DOLiZK łącznie dziewięciu pracowników, na 61 zatrudnionych w tym departamencie¹¹. Na dzień 6 września 2022 r. odpowiedzialni za realizację zadań z tego obszaru było w DOLiZK siedem osób, w tym dyrektor, pięć osób zatrudnionych w Wydziale Zarządzania Kryzysowego i jeden pracownik (naczelnik wydziału) zatrudniony w Wydziale Ochrony Ludności¹².

Pięcioro pracowników DOLiZK posiadało co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe, dwóch pracowników posiadało staż krótszy niż 3 lata. Wszystkie zatrudnione (na dzień 6 września 2022 r.) osoby posiadały wykształcenie kierunkowe związane z bezpieczeństwem

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz. Urz. MSWiA z 2018 r. poz. 15. Zarządzenie to było w okresie objętym kontrolą zmieniane pięciokrotnie, przy czym zmiany te nie wprowadzały nowych istotnych regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego.

⁹ Departament pod tą nazwą został utworzony na mocy zarządzenia Ministra SWiA nr 21 z 30 września 2021 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego MSWiA (Dz. Urz. MSWiA z 2021 poz. 43) w miejsce dotychczasowego Departamentu Spraw Międzynarodowych. Zadania departamentu określił regulamin organizacyjny DSMiM z 9.11.2021 (Zarządzenie Dyrektora Generalnego MSWiA nr 22 z 2021 r.). Zadania w zakresie zarządzania kryzysowego dotyczyły głównie koordynowanie spraw związanych z udziałem przedstawicieli resortu spraw wewnętrznych i administracji w cywilnych misjach zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej, misjach pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w ramach innych form oddlegowania za granicę realizowane przez Wydział Współpracy Międzynarodowej.

¹⁰ Wraz z wejściem w życie ustawy z 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny przepisy o obronie cywilnej (zawarte w dziale IV ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej) zostały uchylone. Tym samym z dniem 23 kwietnia 2022 r. zniesione zostało stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

¹¹ Stan zatrudnienia w Departamencie Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego został wskazany na dzień 13 czerwca 2022 r. tj. dzień rozpoczęcia kontroli i wynosił 61 osób (w tym 1 na urlopie bezpłatnym).

¹² W tej liczbie, na dzień badania, trzech pracowników nie pełniło obowiązków ze względu na długostrwałą, liczącą ponad 30 dni nieobecność (w tym dwie osoby ponad 3 miesiące). W ciągu całego okresu objętego kontrolą pięciu z dziewięciu pracowników było długostrwale nieobecnych. Stan ten oznacza, że w praktyce zadania z obszaru zarządzania kryzysowego wykonywało w DOLiZK 4 pracowników, w tym dyrektor departamentu.

narodowym lub zarządzaniem kryzysowym, w tym dwóch pracowników ukończone studia podyplomowe w dziedzinie zarządzania kryzysowego. Osoby te w okresie objętym kontrolą uczestniczyły też w szkoleniach m.in. z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego, zarządzania zespołem oraz efektywnej komunikacji ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych, a także z zakresu prewencji terrorystycznej.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, t. 2 str. 198-203; t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

W opinii Dyrektora DOLiZK stan zatrudnienia w DOLiZK pozwalał na zapewnienie prawidłowego i rzetelnego wypełniania bieżących zadań, a w sytuacjach tego wymagających, Wydział Zarządzania Kryzysowego (WZK) był wspierany przez pozostałych pracowników departamentu, oddelegowanych do wykonania niektórych zadań.

(akta kontroli t. 3 str. 63-64)

NIK zwraca uwagę, że taki sposób organizacji zatrudnienia w WZK DOLiZK może okazać się niewystarczający do zapewnienia prawidłowego i rzetelnego wypełniania wszystkich zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w obszarze odpowiedzialności Ministra SWiA, zwłaszcza w sytuacjach nawarstwienia zadań i wymagających intensyfikacji działań. Delegowanie innych pracowników do tych zadań w „sytuacjach tego wymagających” jest – zdaniem NIK – rozwiązaniem doraźnym.

W DPP, w okresie objętym kontrolą, zadania z obszaru zarządzania kryzysowego realizowało łącznie czterech pracowników, w tym naczelnik wydziału, dwóch głównych specjalistów i jeden starszy specjalista w Wydziale do Spraw Terroryzmu, Przystępczości Zorganizowanej i Organizacji Służby Ochrony Państwa¹³. Wszyscy pracownicy DPP posiadali ponad trzyletnie doświadczenie zawodowe, a trzy zatrudnione osoby posiadały wykształcenie kierunkowe związane z bezpieczeństwem narodowym lub zarządzaniem kryzysowym. Osoby te w okresie objętym kontrolą uczestniczyły też w szkoleniach m.in. z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego, zarządzania zespołem oraz efektywnej komunikacji ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowych, profilaktyki antyterrorystycznej oraz jedna osoba w ćwiczeniach w zakresie zarządzania kryzysowego NATO.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, t. 2 str. 198-203; t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

W DSMiM w badanym okresie zadania z obszaru zarządzania kryzysowego realizowało łącznie dwóch pracowników, w tym naczelnik wydziału i jeden główny specjalista. Na dzień badania zadania te wykonywało dwóch pracowników, z tym że jedna osoba została zatrudniona dopiero we wrześniu 2021 r., co oznacza, że tylko jedna osoba posiadała ponad trzyletnie doświadczenie zawodowe. Jedna osoba posiadała tytuł doktora nauk społecznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Osoby te w okresie objętym kontrolą uczestniczyły w szkoleniach m.in. z zakresu ryzyka w ochronie bezpieczeństwa.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, t. 2 str. 198-203; t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

1.1.3 W MSWiA nie był prowadzony odrębny monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań. Analiza tych zagadnień była prowadzona jedynie pośrednio poprzez coroczne ankiety dla potrzeb opracowania rocznego planu audytu wewnętrznego dla Zespołu Audytu Wewnętrznego w Departamencie Kontroli MSWiA (dalej także „DK”). W ankiecie na rok 2021 zdiagnozowano m.in. następujące problemy: realizacja dodatkowych zadań, w szczególności związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, nałożenie na DOLiZK dodatkowych zadań (COVID- 19, kontrole w WOPR i GOPR, bez dodatkowych etatów merytorycznych oraz obsługa Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych). Natomiast w ankiecie na rok 2022 zdiagnozowano następujące problemy: realizacja dodatkowych zadań, w szczególności związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, brak wystarczających środków finansowych na realizację zadań z obszaru systemu powiadamiania ratunkowego.

¹³ W tej liczbie, na dzień badania, wszyscy pracownicy pełnili obowiązki, jednak w ciągu całego okresu objętego kontrolą dwóch z czterech pracowników było długotrwale nieobecnych (w tym jeden ponad 3 miesiące).

W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy obowiązujących regulacji wewnętrznych w celu usprawnienia realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego. Minister SWiA wyjaśnił¹⁴, że w celu usprawnienia realizacji zadań w tym obszarze w DOLiZK dokonano zmian organizacyjnych, wynikających z wprowadzenia w 2021 r. nowego regulaminu organizacyjnego DOLiZK¹⁵, zgodnie z którym m.in. zlikwidowano Zespół ds. RCB (w związku z odwołaniem z dniem 9 listopada 2020 r. przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia udzielonego Ministrowi SWiA w zakresie wykonywania czynności wynikających z podległości RCB Prezesowi Rady Ministrów oraz zlecenia RCB zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym), a także utworzono Wydział Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 25-56, t.2 str. 9—103, 322-333, t.3 str. 304-311, 340-342)

1.1.4 W okresie objętym kontrolą w MSWiA prowadzone były prace nad dwoma projektami aktów prawnych dotyczącymi ochrony ludności, tj. ustawy o ochronie ludności i o obronie cywilnej oraz ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Procedura legislacyjna pierwszego z tych projektów rozpoczęła się w 2017 r., ale na wniosek MSWiA w dniu 8 grudnia 2020 r. projekt ten został wykreślony z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów¹⁶.

Prace legislacyjne nad drugim z ww. projektów ustawy rozpoczęły się w lutym 2022 r. Ich inicjatorem oraz departamentem wiodącym przy tworzeniu był DOLiZK. Projekt ten wpisano do wykazu prac legislacyjnych rządu (RCL) pod nr UD 432 w dniu 9 września 2022 r.¹⁷ Zakładał on m.in. zniesienie obowiązku sporządzania planów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach. W nowym projekcie ustawy nie uwzględniono zarówno definicji, jak i zadań w obszarze zagrożeń hybrydowych, a fraza ta nie pojawia się w ogóle w całym dokumencie.

(akta kontroli t. 1 str. 13.21,57-61, t. 2 str. 322-333, t.3. str. 71-76)

- 1.2 1.2.1 Zespół Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także „ZZK MSWiA” lub „Zespół”) został utworzony zarządzeniem Nr 56 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 września 2018 r.¹⁸ (dalej „Zarządzenie w sprawie ZZK”). W skład Zespołu wchodziło 10 osób, w tym m.in. Minister SWiA (jako przewodniczący), Sekretarz Stanu lub Podsekretarz Stanu w MSWiA, odpowiedzialny za sprawy zarządzania kryzysowego (jako zastępca przewodniczącego), Komendanci Główni – Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendant Służby Ochrony Państwa.

ZZK MSWiA opiniował resortowy plan zarządzania kryzysowego (edycja 2020) w okresie od grudnia 2019 r. do lutego 2020 r. w trybie obiegowym przewidzianym w § 4 ust. 3 ww. Zarządzenia. Z czynności tej nie sporządzono protokołu¹⁹. Przewodniczący Zespołu nie zwołał posiedzenia ZZK, ale w dniu 16 grudnia 2019 r. sekretarz Zespołu (Dyrektor DOLiZK) skierował do wszystkich członków Zespołu pismo wskazujące na zasadność wprowadzenia niezbędnych korekt planu, informując jednocześnie, że brak uwag na arkuszu uzgodnień w wyznaczonym terminie będzie traktowany jako akceptacja aktualizacji planu. Proponowane korekty dotyczyły zmian roli Ministra SWiA we wskazanych w siatce bezpieczeństwa trzech zagrożeniach, tj. zakłócenie w systemie gazowym, silny mróz/intensywne opady śniegu oraz huragan. Uwagi lub informacje o ich braku zgłosiło pięciu członków zespołu. W dniu 24 stycznia

¹⁴ W trakcie kontroli z upoważnienia Ministra odpowiedzi udzielał Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA. Przypis ten ma zastosowanie do każdego wyjaśnienia Ministra SWiA przywołanego w wystąpieniu pokontrolnym.

¹⁵ Zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego MSWiA Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁶ 25 stycznia 2018 r. projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wpisano do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. 17 lipca 2019 r. skierowano go pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów. Jednak po wniosku MSWiA z 8 grudnia 2020 r. projekt ustawy został - 8 grudnia 2020 r. wykreślony z wykazu prac legislacyjnych Rządu.

¹⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754>

¹⁸ Zarządzenie w sprawie organizacji, składu oraz miejsca i trybu pracy Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA z 2018 r. poz. 66).

¹⁹ Obowiązek sporządzenia protokołu dla posiedzeń odbywanych w trybie obiegowym (zdalnym) został przewidziany przepisami § 5 pkt 3 Zarządzenia w sprawie ZZK. Opiniowanie Planu zk nie odbywało się jako posiedzenie ZZK.

2020 r. Sekretarz ZZK skierował do Dyrektora RCB obowiązujący resortowy plan zarządzania kryzysowego wraz z arkuszem zmian, projektem nowej procedury operacyjnej oraz arkuszem uzgodnień, wskazując tygodniowy termin na uzgodnienie aktualizacji planu na podstawie art. 12 ust. 2a ustawy o zarządzaniu kryzysowym²⁰ (dalej „ustawa o zk”). W dniu 11 lutego 2020 r. sekretarz ZZK poinformował członków o zatwierdzeniu planu przez Ministra SWiA. Opisany przebieg opiniowania PZK nie odbył się zatem jako posiedzenie ZZK, zwoływane na podstawie § 3 ust. 2 Zarządzenia w sprawie ZZK.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 65-76; t.2 str. 110-112)

1.2.2 W okresie objętym kontrolą nie odbyło się ani jedno posiedzenie ZZK, zarówno stacjonarne, jak i w trybie obiegowym z użyciem narzędzi komunikacji elektronicznej (z wyjątkiem obiegowego opiniowania resortowego PZK w edycji 2020). W kontrolowanym okresie ZZK nie realizował zadań wymienionych w art. 12 ust. 2c pkt. 1 i 4 ustawy o zk (co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

- 1.3 1.3.1 Zespół Roboczy został powołany na podstawie zarządzenia Nr 1/2018 z dnia 5 września 2018 r. (dalej jako „zarządzenie Nr 1/2018”) przez Przewodniczącego Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej „RZZK”) ²¹. Przepisy tego zarządzenia (§ 2 ust. 1 pkt 2a) wskazywały przedstawiciela MSWiA jako stałego członka Zespołu Roboczego. Zespół ten miał na celu realizację zadań związanych w szczególności z bieżącym monitorowaniem zagrożeń hybrydowych, oceną ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych wskutek działań hybrydowych, a także przygotowaniem propozycji reagowania na zagrożenia hybrydowe i koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w tym zakresie.

Minister SWiA posiadał wiedzę o 17 spotkaniach Zespołu Roboczego, które odbyły się w okresie objętym kontrolą (do końca I półrocza 2022 r.). Dwa z tych spotkań, w dniach 31 stycznia i 20 lutego 2020 r., nie były posiedzeniami ww. Zespołu, choć ich tematyka dotyczyła zagadnień zagrożeń hybrydowych²². Pozostałych 15 odbyło się w siedzibie RCB i miały charakter niejawni²³. Minister SWiA poinformował, że szczegółowa dokumentacja z prac ww. Zespołu stanowi informację niejawną, opracowywaną przez RCB²⁴, a w posiedzeniach Zespołu Roboczego brał udział przedstawiciel Ministra MSWiA.

(akta kontroli t. 1 str. 82-90, t.3 str. 9-10)

1.3.2 Przedstawiciel Ministra SWiA wziął udział tylko w ośmiu z 26 udokumentowanych przez RCB, protokołowanych posiedzeń Zespołu Roboczego²⁵, pomimo skierowanego zaproszenia na 24 z nich²⁶ (co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W żadnym z nich nie wziął udziału upoważniony Sekretarz lub Podsekretarz Stanu z MSWiA.

(akta kontroli t. 3 str. 9-12)

- 1.4 MSWiA nie gromadziło danych o wydatkach na wykonanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, zrealizowanych w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie. Wojewodowie wykazywali wydatki zrealizowane w tym obszarze w sprawozdaniach budżetowych Rb-28. Dane z tych sprawozdań, przekazane przez wojewodów na potrzeby niniejszej kontroli wskazywały, że wydatki na ochronę ludności

²⁰ Ustawa z dnia 25 kwietnia 2007 r. Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

²¹ Na podstawie § 6 Zarządzenia Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M. P. z 2014 r. poz. 926.)

²² Pierwsze posiedzenie w dn. 31 stycznia 2020 odbyło się w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), drugie w dn. 20 lutego 2020 zostało zorganizowane w związku inicjatywą Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczącą potrzeby utworzenia komórki ds. zagrożeń hybrydowych w KPRM oraz potrzebą wypracowania modelu obiegu informacji, w tym systemu koordynacji działań w zakresie przeciwdziałania dezinformacji oraz sporządzania analiz z obszaru zagrożeń o charakterze hybrydowym w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji. Odbyło się ono w MSWiA.

²³ 3 posiedzenia – zastrzeżone, 12 posiedzeń – poufne.

²⁴ Ww. dokumentacja była, zgodnie z wyjaśnieniami Ministra SWiA, w posiadaniu RCB.

²⁵ Tylko jedno posiedzenie (z 26) odbyło się w trybie jawnym. Pozostałe miały klauzulę poufne lub zastrzeżone.

²⁶ Dla posiedzeń z 20 i 27 lipca 2021 r. brak danych o wysłaniu zaproszenia.

i zarządzanie kryzysowe były realizowane w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej: 75421 – Zarządzanie Kryzysowe i 75414 – Obrona Cywilna. Poziom tych wydatków był zróżnicowany od ok. 1 mln zł do kilkunastu mln zł oraz charakteryzował się wyraźnie wyższym poziomem wydatków w rozdziale Zarządzanie Kryzysowe, w zależności od województwa. Można było jednak zaobserwować stałą tendencję w latach 2020-2022, polegającą na wyraźnym zmniejszeniu wydatków w województwach w obydwu rozdziałach w roku 2021 w stosunku do roku 2020 i znaczący wzrost zaplanowanych i zrealizowanych wydatków w tych rozdziałach (głównie w rozdziale 75421) w pierwszym półroczu 2022 r. w stosunku do lat poprzednich²⁷.

Minister SWiA gromadził natomiast dane o wydatkach realizowanych w ramach budżetu państwa na realizację zadań z zakresu Obrony Cywilnej przez Szefa OCK. Dane te wraz z analizą potrzeb i oceną finansowania zadań corocznie były przekazywane do MSWiA w ramach sprawozdań z działalności Szefa OCK²⁸.

(akta kontroli t. 1 str. 82-90, 334-387, 399-426, 440-511, 517-546, 604-608, t.2 str. 1-76)

- 1.5 Na podstawie art. 541 ustawy o obronie Ojczyzny²⁹ obowiązkiem kierownika jednostki jest uniknięcie sytuacji polegającej na zaprzestaniu lub poważnym zakłóceniu pracy urzędu państwowego lub samorządowego w sytuacji wojny lub mobilizacji, poprzez m.in. wyłączenie z obowiązku pełnienia służby wojskowej z urzędu lub na wniosek.

1.5.1 Na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „ustawa o obowiązku obrony RP”) Ministerstwo SWiA zostało w 2018 r. objęte militaryzacją (staje się jednostką zmilitaryzowaną na wypadek wojny), co miało stworzyć urzędowi Ministra możliwość zwiększenia potencjału, zarówno osobowego jak i materialowego, do poziomu niezbędnego do bezkolizyjnego wykonywania, w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, jego statutowych działań. Regulamin jednostki zmilitaryzowanej, zawierający też numer tej jednostki, został zatwierdzony 18 grudnia 2018 r. Minister przy pomocy DBI zapewnił przeprowadzenie analiz niezbędnych do zapobieżenia zagrożeniu, polegającym na zaprzestaniu lub poważnym zakłóceniu pracy Ministerstwa na wypadek wojny lub mobilizacji. Analizy kadrowe zostały przeprowadzone w każdej jednostce organizacyjnej Ministerstwa, w celu sporządzenia imiennych list pracowników przeznaczonych do służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz zbiorczo w DBI. Na chwilę opracowania książki etatów jednostki przeznaczonej do militaryzacji (grudzień 2018 r.) przydziały mobilizacyjno-organizacyjne nadano 778 osobom na 1045 zatrudnionych.

Badanie wniosków i decyzji dotyczących reklamowania pracowników Ministerstwa od obowiązku służby wojskowej w jednostce zmilitaryzowanej nie wykazało nieprawidłowości. W ocenie NIK skala tych wyłączeń (ogółem 22% wszystkich zatrudnionych i 36% zatrudnionych w DOLiZK) pozwalała Ministrowi SWiA na stworzenie możliwości elastycznego wykorzystania pracowników zarówno zmobilizowanych, jak i reklamowanych od służby wojskowej w celu zapewnienia niezakłóconej pracy Ministerstwa na wypadek wojny lub mobilizacji.

(akta kontroli t. 1 str. 82-90, t.2 251-264)

- 1.6 Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³⁰, dział „sprawy wewnętrzne” obejmuje sprawy obrony cywilnej. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 3 ustawy o obowiązku obrony RP, SOCK podlegał Ministrowi SWiA.

²⁷ Wykazywane przez wojewodów w sprawozdaniach RB-28 wydatki w latach 2020-2022 mogły zawierać też środki przekazywane w sytuacjach nadzwyczajnych w ramach rezerwy ogólnej budżetu państwa, rezerw celowych jak i dotacji, stąd znaczne zróżnicowanie wielkości wydatków w poszczególnych województwach i różnice w poszczególnych latach.

²⁸ Ocena przygotowań OC za rok 2021 nie została sporządzona przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju, ze względu na uchylene z dn. 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obowiązku obrony RP.

²⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305). Poprzednio zasady reklamowania od służby wojskowej regulował art. 116 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.). Ustawa została uchylona przez art. 823 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny z dniem 23 kwietnia 2022 r.

1.6.1 W okresie objętym kontrolą nadzór nad działalnością SOCK był sprawowany w imieniu Ministra SWiA przez DOLiZK³¹. Nadzór w tej formule był realizowany do czasu wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, tj. 23 kwietnia 2022 r. Okresowy, bieżący (coroczny) nadzór nad działalnością SOCK był prowadzony przez DOLiZK poprzez:

- opracowywanie informacji o realizacji zadań obrony cywilnej;
- przedkładanie oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawierającej diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej³².

Zadania i czynności z zakresu nadzoru zostały określone w dokumentach pn. *Procedury dotyczące nadzoru sprawowanego przez Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego z 2018 i 2020 r.* Zadania wskazane w ww. dokumentach pracownicy DOLiZK realizowali m.in. poprzez:

- coroczne sporządzanie analizy informacji (sprawozdania) Szefa OCK dotyczącej realizacji zadań obrony cywilnej za rok ubiegły według przygotowanego przez DOLiZK wzoru i przekazanie tej analizy i sprawozdania SOCK do zatwierdzenia Ministrowi SWiA,
- coroczne sporządzenie analizy i opinii do opracowanej przez SOCK oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej zawierającej diagnozę stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami.

(akta kontroli t. 1 str. 322-333, 557-603; t.3 str. 63-64, str. 238-251 [płyta CD])

W okresie objętym kontrolą Dyrektor DOLiZK przedstawiał Ministrowi SWiA sprawozdania z działalności Szefa OCK za poszczególne lata wraz z opinią o sprawozdaniu w formie notatki służbowej³³. Na podstawie rekomendacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej „KPRM”) zawartej w dokumencie *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej*³⁴ do zatwierdzenia przez Ministra dołączano też w formie tabelarycznej ocenę działalności SOCK pod kątem skuteczności i efektywności realizowanych zadań i osiągniętych celów w roku sprawozdawczym oraz tabelaryczne sprawozdanie z wykonania nadzoru merytorycznego z działalności Szefa OCK przez DOLiZK za dany rok. W żadnym z tych dokumentów nie formułowano uwag ani wniosków dotyczących zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym. Formułowane przez Dyrektora DOLiZK opinie do sprawozdań ograniczały się do streszczenia wskazanych przez SOCK działań w poszczególnych obszarach aktywności dotyczących obrony cywilnej oraz oceny skuteczności tych działań. W opiniach do sprawozdania za 2020 i 2021 r. zwrócono uwagę na ograniczenia w działalności w obszarze obrony cywilnej w zakresie analityczno-sprawozdawczym, kontrolnym i szkoleniowym ze względu na panującą pandemię wirusa SARS-CoV-2 i prace nad projektem ustawy

³¹ §17 pkt 1 lit. b Regulaminu organizacyjnego, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 6 Ministra SWiA z dn. 29 lutego 2016- r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa SWiA, §2 pkt 1) lit. c) załącznika do Zarządzenia nr 26 Dyrektora Generalnego MSWiA z dn. 6 kwietnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOLiZK, § 20 pkt 1 lit. b) i pkt 2 Zarządzenia nr 13 Ministra SWiA z dn. 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa SWiA oraz pkt 1 lit. c), pkt 5 lit. a, b), pkt 8 i 11 załącznika do Zarządzenia nr 5 Dyrektora Generalnego MSWiA z dn. 27 kwietnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOLiZK. Przepisy te określały zadania DOLiZK z zakresu nadzoru i koordynacji nad obszarem obrony cywilnej i nad działalnością Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

³² Wymienioną w dokumencie formą nadzoru był udział w opracowaniu przez SOCK Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej (PODC) w obszarze MSWiA (opracowywany co 4 lata na okres 10-letni). Realizowany on był na podstawie § 9 ust.1 pkt 2 Rozporządzenia RM z dn.15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1911 ze zm.). Ww. program sporządził Szef OCK w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz z wojewodami. Ostatni, obowiązujący PODC został opracowany i zatwierdzony przez Prezesa RM w 2017 r. W 2021 r., ze względu na zatwierdzenie w 2020 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. Na wniosek SOCK, za zgodą KPRM odstąpiono od sporządzenia nowego programu.

³³ Sprawozdania wraz z oceną za 2019, 2020 i 2021 r.

³⁴ Dokument KPRM z marca 2012 r.

o ochronie ludności i kłęski żywiołowej, która w założeniu kompleksowo ureguje kwestie obrony cywilnej.

(akta kontroli t. 1 str. 322-333, 334-439, 517-555, t.2 str.77-88, t. 3 str. 63-64)

Dyrektor DOLiZK przedstawiał też Ministrowi w formie notatek służbowych opinie do opracowanych przez Szefa OCK *Ocen przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*³⁵. Oceny opracowane przez SOCK, stanowiły obszerny materiał, który odnosił się do aspektów funkcjonowania obrony cywilnej, wskazując na najistotniejsze ograniczenia i trudności oraz wyznaczał projektowane działania na kolejny okres. Opinie Dyrektora DOLiZK zawierały streszczenie dokumentu Szefa OCK wraz z przytoczeniem najistotniejszych problemów oraz rekomendacji i uwarunkowań, wskazanych przez Szefa OCK. Notatki każdorazowo rekomendowały Ministrowi SWiA przyjęcie informacji i zatwierdzenie przygotowanej przez DOLiZK oceny, jako rzetelnego obrazu stanu obrony cywilnej. W żadnej z rekomendacji DOLiZK nie identyfikował istniejących zagrożeń (w tym hybrydowych) ani nie wskazywał konieczności udziału Ministra SWiA w rozwiązywaniu sygnalizowanych przez SOCK problemów. W ocenie NIK, brak rekomendacji działań w zakresie problemów zgłaszanych przez SOCK w ocenie stanu obrony cywilnej w kraju, stanowił istotną słabość opinii formułowanych przez Dyrektora DOLiZK i wpływał na jakość sprawowanego w ten sposób nadzoru. Rekomendacja ograniczona jedynie do zatwierdzenia przez Ministra SWiA sporządzonej przez SOCK, jako rzetelnego obrazu funkcjonowania obrony cywilnej, mogła ograniczać zdolność prawidłowej reakcji Ministra, jako sprawującego nadzór nad obroną cywilną.

(akta kontroli t. 1 str. 322-333, 440-516, t. 2 str. 1-76)

1.6.2 Z dniem 23 kwietnia 2022 r., tj. wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny, moc utraciła ustawa o obowiązku obrony RP, czyli jedyny akt prawny rangi ustawowej regulujący zagadnienia związane z obroną cywilną. Na podstawie art. 61 Protokołów dodatkowych do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych spośród wymienionych w tym artykule, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub kłesk żywiołowych, i przewyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania³⁶.

Dyrektor DOLiZK skierował 2 czerwca 2022 r. do wojewodów pismo dotyczące realizacji zadań, o których mowa w powyższym przepisie. Poinformował, że pomimo uchylecia ustawy o obowiązku obrony RP, zgodnie z Protokołami dodatkowymi do Konwencji Genewskich obrona cywilna jest definiowana nie instytucjonalnie, ale funkcjonalnie (zadaniowo). Zadania te są określone w szeregu ustaw i obowiązujących aktów wykonawczych. Ponadto wskazał, że na stronie internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej zamieszczono obowiązujące, wydane 28 grudnia 2020 r. „Wytyczne do działalności w dziedzinie ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej w 2021 i 2022 roku”. Poza tym pismem Minister SWiA nie podejmował innych działań, tzn. nie wydawano wytycznych ani zaleceń w tym zakresie. Według informacji Ministra SWiA także Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (dalej „KG PSP”) nie podejmował tego rodzaju działań.

Nie można uwzględnić wyjaśnień Ministra SWiA, w których wskazał, iż uchylene przepisów ustawowych regulujących zagadnienia obrony cywilnej nie spowodowało luki prawnej, uniemożliwiającej wykonywanie zadań z tego obszaru, a wytyczne wydane przez KG PSP w grudniu 2020 r. obowiązywały, ponieważ zostały wydane nie tylko na podstawie przepisów ustawy o obowiązku obrony RP (uchylonej), ale także na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej³⁷.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 62-66, t.2 str. 182-191)

³⁵ Dokument ten sporządził Szef OCK na podstawie § 12 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia RM z dn.15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego. MSWiA przekazywało ocenę Radzie Ministrów (§ 12 ust. 2 rozporządzenia).

³⁶ Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2057.

Podkreślić należy, że konsekwencją uchylecia przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP była likwidacja funkcjonujących dotychczas struktur i organów obrony cywilnej na wszystkich jej szczeblach. Z dniem wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny przestało obowiązywać także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin oraz zasady i tryb kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej³⁸.

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

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

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

- 1.7 1.7.1 Prace legislacyjne dotyczące zdefiniowania systemu obrony cywilnej i ochrony ludności polegały w MSWiA głównie na opracowaniu projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z września 2022 r. (zob. pkt 1.1.4 niniejszego wystąpienia). W projekcie tym określono m.in. organy właściwe w sprawach ochrony ludności oraz ich zadania i zasady działania, jak też zasady wykonywania zadań obrony cywilnej. Jako kompleksowe analizy stanowiące podstawę tych prac Minister SWiA wskazał ustalenia, oceny i wnioski zawarte w szeregu kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2017-2022.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 57-61, 322-333)

1.7.2 Jednym z elementów prac na rzecz skutecznej ochrony ludności i obrony cywilnej powinny być, w rozumieniu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego³⁹ (dalej „SBN” lub „Strategia”), m.in. działania mające na celu budowę odporności państwa na zagrożenia w tym o charakterze hybrydowym, zapewniające powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności. Jak wskazywała treść opracowanych przez RCB dla poszczególnych lat „Katalogów zdarzeń”⁴⁰ (zob. pkt. 3.4) zjawiskiem coraz powszechniej identyfikowanym, były zagrożenia o charakterze hybrydowym. Jednak przygotowany przez MSWiA projekt ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej nie odnosił się do tego zagadnienia, a fraza „zagrożenia hybrydowe” nie występowała w ogóle w projekcie ustawy.

Minister SWiA poinformował, że w okresie od października 2021 r. do kwietnia 2022 r. w RCB trwały prace nad projektem dokumentu „Konceptcja Kompleksowego Wzmacniania Odporności”. Udział pracowników DOLiZK polegał na konsultacjach roboczych, wymianie korespondencji, uwagach merytorycznych oraz spotkaniach organizowanych przez RCB.

³⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

³⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M. P. poz. 413).

⁴⁰ Wdrożonych od 1 kwietnia 2017 r.

Minister SWiA nie wskazał jakie inne działania były podejmowane w obszarze właściwości MSWiA i z jego inicjatywy na rzecz budowy odporności państwa na zagrożenia, w tym hybrydowe. Ponadto, pracownicy DOLiZK brali udział w krajowych i międzynarodowych ćwiczeniach o tematyce obejmującej przeciwdziałanie zagrożeniom takich jak: *DEFENDER Europe 20*, *KAPER 20*, *RENEGADE/SAREX-21*, *PATROL-21*, *NATO CMX-22* oraz *Integrated Resolve 2022*. Ostatnie z wymienionych ćwiczeń zostało zaplanowane na listopad 2022 r. i miało być skoncentrowane na zagrożeniach hybrydowych i narodowych mechanizmach reagowania na zagrożenia hybrydowe. W ćwiczeniach zarządzania kryzysowego, uwzględniających aspekt zagrożeń o charakterze terrorystycznym, brali również udział przedstawiciele DPP.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 322-333)

1.7.3 W SBN wskazano, że mechanizmy realizacji jej postanowień zostaną określone w ustawie o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Do czasu jej przyjęcia Strategia miała być wdrażana w ramach obowiązujących przepisów prawa. Za realizację postanowień zawartych w Strategii odpowiadać mieli m.in. ministrowie kierujący działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych. Zostali oni zobowiązani do uwzględnienia interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, ujętych w Strategii we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej.

W Ministerstwie, ani też z udziałem Ministra SWiA nie były prowadzone prace nad projektem ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Jak poinformował Minister SWiA projekt taki nie wpłynął jako projekt zewnętrzny, ani też nie został przekazany przez komórkę lub jednostkę resortu spraw wewnętrznych do procedowania. Projekt o takim tytule nie znajdował się w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Minister nie posiadał też wiedzy, czy prace w powyższym zakresie były prowadzone przez inne organy administracji rządowej.

(akta kontroli t. 1 str.13-21, 322-333, t.3 str. 4-7)

Jako działania na rzecz zintegrowania systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa (filary I cel 1.1 SBN)⁴¹ Minister SWiA wskazał jedynie pierwsze spotkanie robocze Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym 27 sierpnia 2020 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Wzięli w nim udział przedstawiciele DOLiZK (ówczesny dyrektor DOLiZK oraz Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego).

W zakresie prac dostosowujących krajowy system zarządzania kryzysowego do systemu reagowania kryzysowego Sojuszu Północnoatlantyckiego tak, aby m.in. tworzył skuteczne narzędzia do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym (filary I cel 1.5 SBN), Minister SWiA poinformował, że obszar ten miał zostać uregulowany w ramach ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, zgodnie z zapisami SBN RP, a w pracach nad tą ustawą, poza pierwszym spotkaniem, nie brał udziału.

Minister SWiA nie wskazał też swojego udziału w innych pracach mających na celu określenie nowej roli i kompetencji RZZK oraz RCB⁴², poza przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej.

(akta kontroli t. 1 str. 82-92, 322-333, t.3 str. 4-7, 71-76)

SBN określiła też cel strategiczny odnoszący się do zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania państwa i obywateli w przestrzeni informacyjnej, poprzez m.in. zbudowanie na poziomie strategicznym zdolności do ochrony przestrzeni informacyjnej (w tym do systemowego

⁴¹ Działania na rzecz spójności procesów planowania obronnego i zarządzania kryzysowego to jeden kierunków interwencji (nr 5.2.1.) Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 - przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M.P. poz. 377).

⁴² Określenie roli RCB w systemie bezpieczeństwa narodowego to jeden kierunków interwencji (nr 5.1.1.) Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022.

zwalczania dezinformacji) oraz stworzenie jednolitego systemu komunikacji strategicznej państwa i realizowanie spójnych działań komunikacyjnych z wykorzystaniem różnorodnych kanałów komunikacji i mediów.

Działania Ministra SWiA w tym zakresie sprowadziły się do organizacji zadań Departamentu Komunikacji Społecznej (dalej „DKS”). Departament ten, jako komórka odpowiedzialna za komunikację, w imieniu Ministra współpracowała w zakresie identyfikacji zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem się dezinformacji w kontekście działań hybrydowych z innymi resortami i instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa, takimi jak: KPRM, MON, MSZ oraz NASK – Naukową i Akademicką Siecią Komputerową – Państwowym Instytutem Badawczym. Wydział Monitoringu Informacji DKS, pracujący w trybie całodobowym przez 7 dni w tygodniu, zajmował się m.in. monitoringiem informacji, w tym identyfikowaniem informacji posiadających znamiona dezinformacji. Minister SWiA nie poinformował o innych działaniach na poziomie strategicznym w ramach realizacji celu wskazanego w SBN, w tym pracach nad budową jednolitego systemu komunikacji strategicznej państwa (filar I, cel 5.2 SBN).

(akta kontroli t. 1 str. 82-90; t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

1.8 W informacji o wynikach kontroli NIK P/17/039 „*Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*”⁴³ sformułowane zostały do Ministra SWiA wnioski wskazujące na konieczność przeprowadzenia pogłębionej systemowej analizy, związanej z funkcjonowaniem zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz podjęcia działań (w tym legislacyjnych) na rzecz usprawnienia funkcjonowania tych obszarów, w tym:

- analizy związanej z organizacją zarządzania kryzysowego,
- wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju⁴⁴,
- zainicjowania kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki szczebla powiatowego oraz gminnego.

Jednocześnie, niezależnie od powyższych wniosków, w ww. informacji podkreślono zasadność przeprowadzenia przez Ministra SWiA kompleksowej analizy obowiązujących aktów prawnych pod kątem możliwości integracji systemów zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej w obszarze wspólnych kompetencji oraz zadań, celem poprawy skuteczności działań.

1.8.1 Minister SWiA poinformował, że wnioski sformułowane przez NIK zostały wykorzystane w pracach nad projektem ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej, która ma w sposób kompleksowy regulować organizację i sposób funkcjonowania ochrony ludności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej na czas pokoju, a także zintegrować te zagadnienia z innymi systemami ochrony ludności, określonymi w poszczególnych ustawach branżowych m.in. poprzez podniesienie do rangi ustawy zagadnienia obecnie regulującego krajowy system ratowniczo-gaśniczy. Oprócz konsolidacji aktów prawnych projekt ustawy, zdaniem Ministra, zawierał również korelację z założeniami i głównymi kierunkami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP. Projekt ustawy zakładał również likwidację obowiązku tworzenia planów zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu administracji publicznej, w związku z tym, według Ministra, wniosek dotyczący przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego został zrealizowany, gdyż projektodawca (MSWiA) dostrzegł niefunkcjonalność PZK i zakwestionował zasadność ich tworzenia.

Podstawą do przeprowadzenia tych zmian była, w opinii Ministra SWiA, kompleksowa analiza systemu przeprowadzona przez NIK oraz sformułowane wnioski i rekomendacje z kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2017-2022, w zakresie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa narodowego, ochrony ludności i zarządzania kryzysowego oraz

⁴³ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/039/>

⁴⁴ Przygotowanie i wdrożenie systemu łączności na potrzeby zarządzania systemem bezpieczeństwa narodowego, w tym kierowania obroną państwa, jest jednym z zadań wymienionych w Strategii bezpieczeństwa narodowego RP. Także jedno z zamierzeń dotyczące tego obszaru (tj. rozwijania Sieci Łączności Rządowej) zawarto w „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”. Podkreślono, że zapewni ona też łączność pomiędzy upoważnionymi osobami na wypadek sytuacji kryzysowych.

funkcjonowania systemów ratowniczych. Jako własną analizę, dotyczącą opisanych przez NIK zagadnień, Minister SWiA wskazał uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej. Wnioski i uwagi dotyczące kompleksowej analizy organizacji zarządzania kryzysowego, w tym spójnego opracowywania i wdrażania planów zarządzania kryzysowego, zostały w opinii Ministra, zrealizowane poprzez przygotowanie projektu ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej, który całkowicie eliminuje planowanie kryzysowe na każdym szczeblu administracji państwowej. Zdaniem NIK, takie stanowisko oznaczało w praktyce zaniechanie dalszych analiz we wskazanym we wniosku zakresie.

(akta kontroli t. 1 str. 13-21, 322-333)

1.8.2 Minister SWiA nie zrealizował wniosku sformułowanego w informacji o wynikach kontroli P/17/039 *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* dotyczącego wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministra realizacja wniosku pokontrolnego NIK miała polegać na utworzeniu Ogólnopolskiego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji (dalej także „OCŚLR-P” lub „System”). W tym celu Minister SWiA powierzył Komendantowi Głównemu Policji zadania operatora OCŚLR-P⁴⁵, a także powołał Zespół monitorujący budowę Systemu⁴⁶. Budowa OCŚLR-P miała zostać oparta m.in. o istniejącą oraz planowaną infrastrukturę radiokomunikacyjną Policji, z możliwością wykorzystania infrastruktury technicznej organów i jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także z możliwością wykorzystania infrastruktury technicznej innych podmiotów zgodnie z umowami lub porozumieniami z tymi podmiotami, o ile byłoby to niezbędne do zapewnienia warunków technicznych oraz realizacji usług dla abonentów OCŚLR-P.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż I etap budowy OCŚLR-P planowano zakończyć 21 grudnia 2020 r. I etap budowy OCŚLR-P miał być zrealizowany w ramach prowadzonego przez KGP projektu modernizacji policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu ETSI TETRA, finansowanego w ramach Programu modernizacji Policji (...) w latach 2017-2020. Wtedy też miał on zostać wdrożony do eksploatacji, co nie zostało zrealizowane ani we wskazanym terminie, ani później. Na dzień 23 maja 2022 r., tj. dzień przedłożenia ostatniego kwartalnego sprawozdania z realizacji zadań operatora OCŚLR-P za okres od 1 lutego do 30 kwietnia 2022 r., w KGP nadal trwało bowiem badanie ofert złożonych w ramach postępowania nr 162/BLI/18/TG/PMP, mającego być podstawą pierwszego etapu budowy OCŚLR-P⁴⁷.

(akta kontroli t. 2 str. 162-191, 204-245, t. 3 str. 252-264)

NIK zwraca uwagę, iż działania podejmowane przez Ministra SWiA w celu utworzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju były nieskuteczne i nieefektywne. W ciągu pięciu lat od chwili powierzenia Komendantowi Głównemu Policji budowy OCŚLR-P nie został bowiem zrealizowany żaden z planowanych etapów budowy Systemu. Co więcej, Minister SWiA, odwołując Komendanta Głównego Policji z funkcji operatora OCŚLR-P⁴⁸, zrezygnował z budowy Systemu w dotychczas planowanym kształcie. Zdaniem Ministra SWiA przyczynami rezygnacji z budowy Systemu były: wygaśnięcie środków pochodzących z Programu modernizacji Policji (...) w latach 2017-2020, które były przewidziane na finansowanie projektu

⁴⁵ Decyzja nr 164 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2017 r.

⁴⁶ Zarządzenie nr 36 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2017 r.

⁴⁷ Z ustaleń kontroli wynika również, że część prac pod budowę OCŚLR-P została wykonana pomiędzy 9 sierpnia 2019 r. a 13 lipca 2020 r. w ramach realizacji umowy nr 202/197/BLI/19/RG/PMP, zawartej w ramach przeprowadzonego postępowania z wolnej ręki. Umowa ta została jednak unieważniona wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 lipca 2020 r., sygn. akt XXIII Ga 2236/19. Minister SWiA nie posiadał wiedzy o wydatkach poniesionych w ramach tej umowy. Minister SWiA wskazał, iż operator OCŚLR-P o zawarciu umowy z wolnej ręki poinformował Ministra dopiero w kwartalnym sprawozdaniu z realizacji zadań operatora Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji (OCŚLR-P) z dnia 20 listopada 2019 r. bez wskazania kosztów realizacji tej umowy.

⁴⁸ Decyzja nr 31 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2022 r. w sprawie uchylecia decyzji w sprawie powierzenia Komendantowi Głównemu Policji zadań operatora Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej Policji.

będącego podstawą realizacji I etapu budowy OCSLR-P; znacznie przeciągające się, w związku ze skomplikowaną sytuacją formalno-prawną i zaistniałą sytuacją pandemiczną COVID-19, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na projekt KGP pn. „Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA”, będącego podstawą realizacji I etapu budowy OCSLR-P; wniosek operatora OCSLR-P zawarty w pkt 7 sprawozdania z realizacji jego zadań, za okres od 1 lutego do 30 kwietnia 2022 r., wskazujący na potrzebę uchylecia decyzji nr 164 i powiązane z tym zakończenie działalności Zespołu, powołanego zarządzeniem nr 36. Jednocześnie Minister SWiA powołał nowy Zespół, którego zadaniem było opracowanie rekomendacji kierunkowych dla budowy cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego⁴⁹. Zdaniem NIK, brak jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju może negatywnie skutkować krytycznymi zakłóceniami przede wszystkim na poziomie wymiany informacji, koordynacji i sprawności działań prowadzonych w zaistniałych w przyszłości sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli t. 2 str. 162-191, 204-245, t. 3 str. 252-264)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

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

Zgodnie z § 5 pkt 4 zarządzenia w sprawie ZZK sekretarz Zespołu opracowuje, w terminie do 31 marca roku następującego po okresie sprawozdawczym, projekt rocznego sprawozdania z prac Zespołu i przedkłada do zatwierdzenia przewodniczącemu Zespołu. Sprawozdania za 2020 i 2021 r. zostały sporządzone przez Sekretarza ZZK i zatwierdzone przez Ministra SWiA w terminach odpowiednio 30 marca 2021 r. i 10 marca 2022 r. W obu sprawozdaniach zapisano m.in., że „w okresie objętym sprawozdaniem (...) nie były zwoływane posiedzenia zespołu. Spotkań nie organizowano również w trybie ćwiczebnym, ze względu na sytuację epidemiczną w kraju”. W sprawozdaniu za 2020 r. wskazano jednak działania podejmowane w ramach zadań ustawowych przez poszczególnych członków ZZK MSWiA, choć nieomawianych na posiedzeniach Zespołu. Związane one były głównie z sytuacją epidemiczną COVID-19 i realizowane były przez MSWiA, Policję, Straż Graniczną i Państwową Straż Pożarną.

Podkreślić przy tym należy, że w Raporcie cząstkowym edycja 2022, zatwierdzonym przez Ministra SWiA w dniu 1 lipca 2022 r., wskazano 17 zagrożeń, wobec których działanie w fazie reagowania mieściło się w kompetencjach Ministra SWiA i dla których zamieszczono karty zagrożeń⁵⁰. W kartach tych sporządzano Analizę zdarzeń historycznych od 2019 r. dla

⁴⁹ Zarządzenie nr 24 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 sierpnia 2022 r.

⁵⁰ W Raporcie wymieniono 19 zagrożeń, choć faktycznie wskazano ich 17 a sporządzono karty zagrożeń dla 18. Dla zagrożenia pn. *Bunt w zakładzie karnym, ucieczka z zakładu karnego* nie sporządzono w ogóle karty zagrożeń. W zagrożeniach zidentyfikowanych nie wymieniono *Dezinformacji* i *Zagrożeń o charakterze terrorystycznym*, ale sporządzono karty zagrożeń.

poszczególnych rodzajów zagrożeń, wskazując na zaistniałe zdarzenia oraz istotne zjawiska i tendencje. W żadnej ze zidentyfikowanych sytuacji, w latach objętych kontrolą, nie zwoływano posiedzeń ZZK MSWiA, pomimo istotnych przesłanek wskazanych w raporcie i wiodącej roli w obszarze właściwości Ministra SWiA w fazie reagowania.

(akta kontroli t. 1 str. 13-2, 322-333, t. 2 str. 104-109; t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

Minister SWiA wyjaśniając przyczyny niezwoływania ZZK stwierdził, że w okresie tym odbywały się posiedzenia RZZK, które swoimi pracami obejmowały zagrożenia identyfikowane jako istotne z punktu widzenia zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli t. 3 str.71-76)

NIK nie podziela wyjaśnień Ministra SWiA oraz przyczyn niezwoływania posiedzeń ZZK, wskazanych w sprawozdaniach z prac ZZK MSWiA (epidemia COVID-19), ponieważ zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie ZZK to przewodniczący (Minister SWiA) zwołuje i ustala tryb, zakres i sposób przeprowadzenia posiedzenia, a na podstawie § 4 ust. 3 ww. zarządzenia Zespół może prowadzić prace w trybie obiegowym, w szczególności przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Zidentyfikowane w sprawozdaniu z prac ZZK za rok 2020 zagrożenia związane z epidemią COVID-19 oraz inne, wskazane w raporcie cząstkowym z lipca 2022 r., występowały w raportowanym okresie, co oznaczało, że wystąpiła potrzeba omawiania i koordynacji bieżących działań w tym zakresie na posiedzeniach Zespołu. Pomimo, że zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 i 2a ustawy o zk⁵¹ Minister SWiA jest stałym członkiem RZZK, to ustawa o zk zobowiązuje m.in. ministrów do utworzenia zespołów zarządzania kryzysowego na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego znajdujących się w ich właściwości. Warto też wskazać, że RZZK jest organem opiniotwórczo-doradczym utworzonym przy Radzie Ministrów, któremu ustawa o zk przypisała inne kompetencje niż zespołom resortowym.

Wskazane przez Ministra SWiA przyczyny niezwoływania posiedzeń ZZK oznaczają, że RZZK może faktycznie zastępować działania resortowego zespołu w każdym zakresie i w związku z tym jego działanie, jako dublujące działania RZZK, może być zbędne. NIK nie podziela tego poglądu, tym bardziej, że przepisy ustawy o zk wskazują też inne zadania zespołów resortowych.

2. W okresie objętym kontrolą przedstawiciel Ministra SWiA wziął udział jedynie w ośmiu z 26 udokumentowanych (do końca I półrocza 2022 r.) posiedzeniach Zespołu Roboczego⁵². Przy czym formalnie wyznaczony przedstawiciel Ministra w osobie Dyrektora DBI uczestniczył tylko w jednym z tych posiedzeń, a w pozostałych siedmiu - pracownik DBI zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty, co było niezgodne z przepisami Zarządzenia nr 1/2018⁵³.

(akta kontroli t. 3 str. 9-12)

NIK nie podziela argumentacji Ministra SWiA, aby wykonywanie innych ważnych obowiązków służbowych oraz ograniczenia spotkań i kontaktów związanych z epidemią COVID-19 stanowiło wystarczające usprawiedliwienie dla braku uczestniczenia przedstawiciela Ministra SWiA w większości (69%) posiedzeń Zespołu Roboczego. Działania mające na celu budowę odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, powinny bowiem stanowić jeden z elementów prac na rzecz skutecznej ochrony ludności i obrony cywilnej w rozumieniu SBN, za wdrażanie której odpowiedzialny był Minister SWiA w zakresie swojej właściwości. W opinii NIK powyższe wskazuje na ograniczone zaangażowanie w działania na rzecz rozwiązywania problemów dotyczących identyfikacji i zapobiegania zagrożeniom

⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

⁵² Minister SWiA został zaproszony na 24 z 26 posiedzeń organizowanych w okresie objętym kontrolą.

⁵³ Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 1/2018 upoważnieni przedstawiciele poszczególnych organów powinni zajmować stanowisko co najmniej dyrektora.

o charakterze hybrydowym. Tym bardziej, że Minister SWiA nie posiadał pełnej wiedzy o przesłanych do jego wiadomości protokołach z posiedzeń Zespołu Roboczego⁵⁴.

(akta kontroli t. 3 str. 71-76)

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo, że Minister SWiA stworzył - w sensie formalnym - system zarządzania kryzysowego w obrębie podległego mu urzędu, zapewnił niezakłócone funkcjonowanie Ministerstwa na okres nadzwyczajny (wojny lub mobilizacji) oraz realizował nadzór nad działalnością Szefa OCK, to w ocenie NIK wdrożone - w MSWiA - rozwiązania w ramach systemu nie działały w pełni skuteczne i efektywne.

Minister stworzył, w resorcie spraw wewnętrznych i administracji, strukturę organizacyjną obejmującą zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, a posiadający doświadczenie i przygotowanie zawodowe pracownicy DOLiZK realizowali czynności polegające m.in. na koordynacji działań obejmujących planowanie i raportowanie w ramach zarządzania kryzysowego. Jednak w opinii NIK, jedną z przyczyn niepełnej lub nierzetelnej realizacji niektórych zadań, mogła być zła organizacja zatrudnienia pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe w MSWiA. W praktyce zadania te wykonywało zaledwie kilka osób. Dyrektor DOLiZK stosował rozwiązania doraźne, polegające na oddelegowaniu innych pracowników do realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, ale zdaniem NIK, ten sposób organizacji zatrudnienia w DOLiZK, mógł wpływać na brak realizacji niektórych zadań lub ich jakość.

Współpraca z RCB – zapewniającym obsługę w sprawach zarządzania kryzysowego – istniała, w sposób przewidziany w strukturze organizacyjnej, jedynie do 27 kwietnia 2021 r., kiedy to zlikwidowano istniejący w strukturze DOLiZK Zespół do spraw RCB (poprzednio do 20 marca 2020 r. Zespół do Spraw Współpracy z RCB)⁵⁵. W MSWiA nie był prowadzony odrębny, dedykowany monitoring działań dotyczących zarządzania kryzysowego pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych pracownikom zadań. Przeprowadzone zmiany organizacyjne wynikały wprost z dostosowania tej struktury do zmieniających się przepisów prawa w tym obszarze.

Pomimo, że Minister SWiA powołał zgodnie z art. 12 ust. 2b ustawy o zk Zespół Zarządzania Kryzysowego, to w okresie objętym kontrolą Zespół nie odbył ani jednego protokołowanego posiedzenia w trybie wskazanym przepisami zarządzenia w sprawie ZZK. W związku z tym ZZK nie realizował zadań wymienionych w art. 12 ust. 2c pkt 1, 3 i 4 ustawy o zk, także w trybie obiegowym.

Przedstawiciel Ministra SWiA wziął udział jedynie w kilku posiedzeniach Zespołu Roboczego, przy czym formalnie wyznaczony przedstawiciel Ministra w osobie Dyrektora DBI uczestniczył tylko w jednym z nich. Do udziału w pozostałych oddelegowany pracownik DBI zatrudniony na stanowisku głównego specjalisty, co było niezgodne z przepisami Zarządzenia nr 1/2018⁵⁶. Pomimo, iż jednym z elementów prac na rzecz skutecznej ochrony ludności i obrony cywilnej powinny być, w rozumieniu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP m.in. działania mające na celu budowę odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewniające powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności, to zagrożenia hybrydowe nie były przedmiotem odrębnych analiz lub prac w MSWiA⁵⁷. Brak zaangażowania w działania na rzecz uwzględnienia tego typu zagrożeń potwierdza fakt, że w projekcie ustawy

⁵⁴ Z informacji uzyskanej w wyniku czynności kontrolnych w RCB wynikało, że do MSWiA poprzez system OPAL przekazano protokoły z 15 posiedzeń mających miejsce w latach 2020-2022 (I półrocze). Tymczasem Minister SWiA potwierdził posiadanie jedynie dziewięciu protokołów, w tym trzech przekazanych już po 1 lipca 2022 r.

⁵⁵ Jedną z przyczyn było uchylene z dniem 9 listopada 2020 r. upoważnienia Prezesa RM z dn. 22 sierpnia 2019 r. dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wykonywania czynności wynikających z podległości RCB Prezesowi Rady Ministrów oraz do zlecania RCB dodatkowych, niewymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁶ Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 1/2018 upoważnieni przedstawiciele poszczególnych organów powinni zajmować stanowisko co najmniej dyrektora.

⁵⁷ Zgodnie z postanowieniami SBN, za jej realizację do czasu uchwalenia ustawy o bezpieczeństwie narodowym mieli odpowiadać poszczególni ministrowie w obszarach swoich właściwości.

o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej przygotowanym przez MSWiA nie odniesiono się do zagrożeń o charakterze hybrydowym.

NIK krytycznie odnosi się do faktu, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zbudowano jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju, za którego budowę odpowiedzialne było MSWiA. Tym samym nie zrealizowano skutecznie wniosku skierowanego do Ministra SWiA po kontroli P/17/039 *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*. Pomimo działań podjętych przez Ministra SWiA oraz Komendanta Głównego Policji do czasu zakończenia kontroli system łączności pomiędzy służbami oraz innymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego nie został zbudowany. W ocenie NIK, może to oznaczać istotną wadę systemu wpływającą negatywnie na skuteczność podejmowanych działań, zwłaszcza w fazie reagowania na zagrożenia, w tym hybrydowe.

OBSZAR 2. **Prawidłowość i rzetelność realizacji zadań związanych z opracowywaniem oraz wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym i strategicznym.**

Opis stanu faktycznego

- 2.1 Minister SWiA zatwierdził PZK w dniu 21 grudnia 2018 r., a jego aktualizację (obowiązującą w okresie objętym kontrolą) – w dniu 10 lutego 2020 r. Projekt aktualizacji PZK uzgodniono z członkami ZZK w MSWiA, w tym z dyrektorami komórek organizacyjnych MSWiA⁵⁸ oraz organami podległymi Ministrowi SWiA⁵⁹. W dniu 24 stycznia 2020 r. projekt aktualizacji PZK (edycja 2020) przekazano do Dyrektora RCB w celu jego uzgodnienia. Dyrektor RCB nie odniósł się do projektu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DOLiZK, brak odpowiedzi w wyznaczonym przez MSWiA terminie potraktowano jako uzgodnienie aktualizacji. PZK (edycja 2020) został poddany modyfikacjom w dniu 13 lutego 2020 r., tj. już trzy dni po jego akceptacji. Polegały one na aktualizacji danych kontaktowych Sekretarza Stanu w MSWiA oraz korekcie wykazu dokumentów planistycznych⁶⁰. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 16 listopada 2022 r., Minister SWiA nie opracował nowego PZK, ani nie dokonał jego aktualizacji (co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. 1 str. 315-333; t. 2 str. 89; t. 3 str. 238-251)

Plany sporządzone przez kierowników urzędów centralnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra SWiA nie zostały włączone do PZK. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż Minister SWiA sprawował nadzór nad zapewnieniem spójności planów zarządzania kryzysowego KG PSP, KG SG, KGP, Komendanta SOP i Szefa UdsC z resortowym PZK. Nadzór polegał na dokonywaniu uzgodnień i zgłaszaniu uwag za pomocą arkusza uzgodnień do poszczególnych planów zarządzania kryzysowego, za pomocą trybu „śledź zmiany”, a także na nanoszeniu komentarzy na projektach poszczególnych dokumentów.

(akta kontroli t. 1 str. 315-333; t. 3 str. 238-251)

W PZK (edycja 2020) nie uwzględniono zagrożeń hybrydowych. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż spowodowane to było brakiem zdefiniowania tego pojęcia w porządku prawnym.

NIK zwraca uwagę, iż zasadnym jest zamieszczanie w resortowym PZK informacji o możliwym wystąpieniu działań hybrydowych, w szczególności w związku z wystąpieniem kryzysu uchodźczego na granicy polsko-białoruskiej czy wystąpieniem bezprecedensowej sytuacji związanej z agresją Rosji na Ukrainę. Sytuacje takie, pozostające nadal poniżej poziomu wojny, wiążą się ze zwiększonym ryzykiem wystąpienia poważnych zagrożeń ze strony niezidentyfikowanych podmiotów. Powyższe uzasadnia ponadto fakt, iż problematyka zagrożeń hybrydowych została dostrzeżona także w KPZK (aktualizacja 2021/2022)⁶¹. W dokumencie tym podano definicję działań hybrydowych oraz ich potencjalne skutki, a także wskazano, że „efektywne zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie na zagrożenia hybrydowe wymaga podjęcia przez instytucje państwa odpowiednich działań, m.in. w zakresie przygotowania struktur i narzędzi służących wykrywaniu i identyfikowaniu działań hybrydowych oraz przygotowaniu do obrony przed nimi”.

(akta kontroli t. 1 str. 315-333)

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

⁵⁸ Dyrektorem Departamentu Bezpieczeństwa, Dyrektorem Departamentu Porządku Publicznego oraz Dyrektorem Departamentu Komunikacji Społecznej.

⁵⁹ Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Komendantem Służby Ochrony Państwa.

⁶⁰ Nieobowiązujące zarządzenie nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego wraz z kartami realizacji zadań zostało zastąpione zarządzeniem nr 5 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie *przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*.

⁶¹ W części A, str. 17-18.

SWiA roli współpracującej w fazie zapobiegania powodzi oraz epizootii⁶². W ocenie NIK nie miało to jednak istotnego znaczenia dla funkcjonalności Planu, w szczególności w zakresie zapewnienia właściwej koordynacji działań w ramach zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli t. 3 str. 228-229, 238-251)

W charakterystyce zagrożeń PZK nie uwzględniono zagrożenia pn. „skażenie chemiczne na morzu”, pomimo tego, iż zostało ono wyszczególnione w siatce bezpieczeństwa resortowego Planu, a w KPZK (w obu edycjach) Ministrowi SWiA została przypisana rola współpracująca. Nie można przy tym uwzględnić wyjaśnień Dyrektora DOLiZK, który wskazał, iż to właśnie przypisanie jedynie roli współpracującej, a nie wiodącej, spowodowało nieuwzględnienie zagrożenia w charakterystyce resortowego Planu, ani wyjaśnień Ministra SWiA, który stwierdził, iż zakres jego działań oraz możliwości użycia sił i środków względem tego zagrożenia były ograniczone. NIK zauważa, iż przypisanie Ministrowi SWiA wyłącznie roli współpracującej nie stanowiło przeszkody do uwzględnienia w charakterystyce resortowego Planu pozostałych dziewięciu zagrożeń⁶³. Powyższe, zdaniem NIK, stanowiło jednak jedynie wewnętrzną niespójność dokumentu, która nie miała istotnego negatywnego znaczenia dla zastosowania PZK w praktyce.

(akta kontroli t. 3 str. 13-22, 228-229, 238-251)

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

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

Minister SWiA wyjaśnił, iż ocena zasadności wskazania podmiotu wiodącego dla wymienionych wyżej zagrożeń zostanie dokonana w przypadku opracowania kolejnej edycji PZK.

(akta kontroli t. 3 str. 86-98, 213-229, 238-251)

Zdaniem NIK niewskazanie podmiotu wiodącego w opisanych przypadkach nie miało istotnego znaczenia dla funkcjonalności Planu, ponieważ dla wymienionych zagrożeń we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego przypisano podmiot koordynujący w postaci właściwej komórki organizacyjnej MSWiA.

⁶² W resortowym PZK Minister SWiA został wskazany jako organ współpracujący w fazie zapobiegania powodzi, mimo iż w KPZK (ani w aktualizacji 2019/2020, ani aktualizacji 2021/2022) w fazie zapobiegania ministrowi właściwemu ds. spraw wewnętrznych ani ministrowi właściwemu ds. administracji nie została przypisana żadna rola w tej fazie. W resortowym PZK Minister SWiA został również wskazany jako organ współpracujący w fazie zapobiegania epizootii, co było zgodne z KPZK w wersji aktualizacji na lata 2019/2020, jednak nie odpowiadało aktualizacji KPZK na lata 2021/2022, w której Minister SWiA nie został wskazany jako organ współpracujący w fazie zapobiegania omawianego zagrożenia.

⁶³ Rola współpracująca została przypisana Ministrowi SWiA również w stosunku do zagrożeń: epidemii, zakłócenia funkcjonowania systemów i usług telekomunikacyjnych, zakłócenia w systemie energetycznym, zakłócenia w systemie paliwowym, zakłócenia w systemie gazowym, epizootii, epifitotyz, katastrofy morskiej, zakłócenia w funkcjonowaniu sieci i systemów informatycznych.

- 2.2 W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwie wersje raportu cząstkowego zatwierdzone przez Ministra SWiA w dniu 14 października 2019 r. oraz 1 lipca 2022 r.⁶⁴ Dyrektor RCB nie zgłaszał do nich zastrzeżeń lub uwag, o których mowa w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego⁶⁵. Zadania związane z opracowaniem Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby KPZK zostały powierzone Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego DOLiZK⁶⁶.

(akta kontroli t. 3 str. 238-251)

Raport cząstkowy MSWiA (zarówno edycja 2019, jak i 2022) sporządzony został jedynie w formie tekstu jednolitego z pominięciem elektronicznej wersji formularza z rozszerzeniem *.xls, co było niezgodne z „Procedurą opracowania raportu cząstkowego” przygotowaną przez RCB w 2010 r. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż w ocenie MSWiA proponowana forma sporządzania raportu była „przestarzała i mało czytelna”. Natomiast raporty cząstkowe MSWiA były wzorowane „na kształcie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego przygotowanego przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”. Dyrektor RCB nie zgłaszał ani uwag, ani zastrzeżeń do kształtu obu edycji raportów cząstkowych MSWiA, co zdaniem NIK było nieformalną akceptacją praktyki stosowanej w MSWiA.

(akta kontroli t. 3 str. 86-98, 238-251)

Raporty cząstkowe sporządzone przez kierowników urzędów centralnych podległych lub nadzorowanych przez MSWiA nie zostały włączone do raportu cząstkowego MSWiA (np. w formie załączników), ale ich zakres informacyjny został uwzględniony w treści raportu Ministra SWiA w stopniu, w jakim był zbieżny z zadaniami realizowanymi przez Ministra⁶⁷.

(akta kontroli t. 3 str. 238-251)

W edycji raportu z 2022 r. dodano nową kartę zagrożenia, tj. „dezinformację”. Ponadto w karcie zagrożenia poświęconej migracji, zmieniono nazwę zagrożenia z „nielegalnej masowej migracji” na „masową migrację”. Problematyka zagrożeń hybrydowych nie została ujęta ani w raporcie z 2019 r., ani z 2022 r. jako osobna karta zagrożeń, jednak w edycji z 2022 r. kilkakrotnie użyto sformułowania „hybrydowy/hybrydowe” w kontekście działań o charakterze hybrydowym, działań hybrydowych, czy zagrożeń hybrydowych. Zostały one wymienione w kartach innych zagrożeń jako:

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

Dyrektor DBI wyjaśnił, iż w dniu 14 lipca 2021 r., podczas zorganizowanego przez DOLiZK spotkania dotyczącego aktualizacji raportów cząstkowych, ówczesny pracownik Departamentu Bezpieczeństwa przyjął zobowiązanie przygotowania karty dla działań hybrydowych. Pracownik ten zakończył pracę w MSWiA z dniem 31 grudnia 2021 r. i nie przekazał do wiadomości Dyrektora DBI, ani innego pracownika Departamentu, informacji o podjętym

⁶⁴ Raport (edycja 2022) został zatwierdzony po upływie roku od podjęcia prac nad jego aktualizacją. Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż wydłużenie okresu planistycznego spowodowane było zaistniałą sytuacją geopolityczną oraz zaangażowaniem pracowników Departamentu do realizacji innych zadań.

⁶⁵ Dz. U. poz. 2344.

⁶⁶ § 4 pkt 1 lit. a Regulaminu organizacyjnego DOLiZK.

⁶⁷ W raporcie cząstkowym MSWiA wskazano, iż „analiza zagrożeń jest zbieżna z danymi zawartymi w raportach cząstkowych KG Policji, KG Straży Granicznej, KG Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Służby Ochrony Państwa, Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców” z zaznaczeniem, iż „wykorzystano tylko ten zakres informacyjny, który jest związany z realizacją zadań ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji”. W raporcie cząstkowym MSWiA wymieniono również łącznie 11 zagrożeń, które znajdowały się w raportach cząstkowych organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra SWiA, ale nie zostały włączone do raportu cząstkowego MSWiA z zastrzeżeniem, iż powinny one zostać ujęte w raportach cząstkowych innych ministrów kierujących działami administracji rządowej, zgodnie z ich właściwością. Należały do nich zagrożenia w ruchu drogowym i kolejowym, choroby zakaźne, awarie systemów energetycznych, zdarzenia radiacyjne, uprowadzenie zakładników, zajęcie obiektu (w tym również przetrzymywanie zakładników), uprowadzenie środka transportu, epidemia, epizootia, epifitoza oraz skażenia biologiczne, chemiczne i radiologiczne.

zobowiązaniu. Dyrektor DBI zaznaczył, iż informacje w tym zakresie powziął dopiero w toku kontroli NIK.

Dyrektor DOLiZK potwierdził, iż propozycja dodania karty zagrożenia pn. „działania hybrydowe” została zainicjowana przez przedstawiciela DBI obecnego na wspomnianym wyżej spotkaniu. Nie wyjaśnił jednak, czy przed przedłożeniem raportu cząstkowego do zatwierdzenia Ministrowi SWiA, on albo inny upoważniony pracownik kontaktował się z DBI w celu powzięcia informacji na temat stanu prac nad kartą.

(akta kontroli t. 3 str. 65-67, 86-98, 228-229, 238-251)

Minister SWiA posiadał Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (edycja 2020). W dniu 14 września 2020 r. z dokumentem zapoznano się trzech pracowników MSWiA, w tym ówczesny Dyrektor DOLiZK.

(akta kontroli t. 3 str. 50-53)

- 2.3 Zarządzeniem nr 16 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 kwietnia 2017 r.⁶⁸, wydanym na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o zk, wprowadzono do stosowania wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Za ich opracowanie odpowiedzialny był Wydział Zarządzania Kryzysowego DOLiZK. Potrzeba wydania wytycznych wynikała m.in. ze zmian prawnych regulujących tematykę szeroko pojętego bezpieczeństwa oraz z doświadczeń nabytych podczas opiniowania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Celem projektodawcy była poprawa poziomu funkcjonalności, użyteczności i przejrzystości tych planów. Projekt wytycznych, zawierający opinie zgłaszane przez wojewodów⁶⁹, został skierowany 17 lutego 2017 r. do RCB celem zaopiniowania. Zmiany zaproponowane przez RCB nie zostały jednak uwzględnione w zarządzeniu, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK – obejmowały tylko rozwinięcie w aspekcie modułów zadaniowych ujętych już w projektowanych wytycznych. Po wydaniu wytycznych do Ministra SWiA nie wpłynęły uwagi lub zastrzeżenia dotyczące ich praktycznego zastosowania. Wytyczne nie odnosiły się do kwestii zagrożeń hybrydowych. Od 20 kwietnia 2017 r., tj. od wydania zarządzenia, Minister SWiA nie zaktualizował wytycznych, ani nie wydał nowych, pomimo istnienia ku temu obiektywnych przesłanek (co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. 1 str. 102-105, t. 3 str. 23-49, 86-98, 130-139)

- 2.4 W okresie objętym kontrolą Minister SWiA zatwierdził plany zarządzania kryzysowego dla wszystkich województw. Analiza dokumentacji dotyczącej dotrzymania dwuletniego terminu w zatwierdzaniu WPZK dla 15 województw⁷⁰ wykazała, iż jedynie pięciu wojewodów przekazało plany do zatwierdzenia przed upływem dwóch lat od zatwierdzenia poprzedniego. Przy czym czas ten był zróżnicowany i wahał się od ponad miesiąca (w przypadku Wojewody Pomorskiego) do 3 dni (w przypadku Wojewody Lubuskiego) przed upływem dwuletniego cyklu. Z kolei dziewięciu wojewodów przekazało plany do zatwierdzenia już po upływie dwuletniego cyklu, przy czym opóźnienie wahało się od 3 dni (w przypadku Wojewody Opolskiego) do 2 lat i 7 miesięcy (w przypadku Wojewody Kujawsko-Pomorskiego). W opisanych przypadkach pisma upominające skierowano tylko do Wojewody Podkarpackiego, który ostatecznie przekazał plan do zatwierdzenia z pięciomiesięcznym opóźnieniem oraz do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, który – jak wskazano powyżej – przekazał plan do zatwierdzenia z opóźnieniem wynoszącym 2 lata i 7 miesięcy. Dyrektor DOLiZK zauważył, iż ustawodawca nie przewidział formy kontroli i nadzoru nad realizacją niniejszych zadań, a tym samym Minister SWiA nie posiadał ustawowych kompetencji do egzekwowania terminów do przekazywania WPZK. Dаты zatwierdzania poszczególnych WPZK były zróżnicowane. Minister SWiA, wskazał, iż było to spowodowane różnymi terminami zatwierdzenia ich pierwszej edycji. Te z kolei

⁶⁸ Dz. Urz. MSWiA poz. 17.

⁶⁹ W dniu 20 września 2016 r. ówczesny Dyrektor DOLiZK poinformował wojewodów o podjęciu prac nad przygotowaniem nowych wytycznych i zwrócił się z prośbą o przekazanie propozycji dotyczących ich treści, w tym propozycji konkretnych zapisów. W odpowiedzi ośmiu Wojewodów zgłosiło swoje sugestie.

⁷⁰ Z badania wyłączono województwo dolnośląskie, ponieważ nie została przedłożona dokumentacja zatwierdzająca względem planu poprzednio obowiązującego, a jedynie dokumentacja dotycząca planu, który nie został zatwierdzony przez Ministra SWiA.

wynikały, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DOLiZK, z nieostrego zapisu art. 34 ust. 1 ustawy o zk, który wskazywał, że plany te były sporządzane w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Spowodowało to dowolność sporządzenia i przekazania planów przez wojewodów.

(akta kontroli t. 1 str. 93-101, 106-136; t. 3 str. 13-22, 207-211, 230-251)

Plan przekazany przez Wojewodę Dolnośląskiego w październiku 2020 r. nie został zatwierdzony przez Ministra SWiA z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych i opracowanie niezgodne z wytycznymi. Kolejny WPZK został przekazany przez Wojewodę 19 sierpnia 2021 r.⁷¹ W okresie od 30 listopada 2020 r. do 19 sierpnia 2021 r., tj. w okresie od niezatwierdzenia planu przekazanego przez Wojewodę za pismem z 5 października 2020 r. do chwili przekazania do zatwierdzenia kolejnego planu, w MSWiA nie podejmowano czynności mających na celu wyegzekwowanie przekazania planu spełniającego wymogi formalne i sporządzonego zgodnie z zapisami zawartymi w wytycznych.

(akta kontroli t. 3 str. 13-22, 208-211)

W okresie objętym kontrolą wszystkie WPZK zostały przekazane do Dyrektora RCB celem uzyskania opinii. Przeprowadzone badanie 28 opinii RCB⁷² wykazało, iż do najczęściej pojawiających się uwag należały te dotyczące:

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

(akta kontroli t. 1 str. 106-136 t. 3 str. 208-211, 230-251)

- 2.5 Minister SWiA, pomimo uwagi sformułowanej w informacji o wynikach kontroli P/17/039, nie uregulował, ani nie doprecyzował procedury dokonywania zmian w planach zarządzania kryzysowego w zależności od ich charakteru i istotności. Minister SWiA wyjaśnił, iż proces aktualizacji nie został doprecyzowany, bowiem w MSWiA dostrzeżono niefunkcjonalność planów zarządzania kryzysowego. W związku z tym procedowana ustawa o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej w założeniu ma znieść konieczność tworzenia wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.

W odniesieniu do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, w okresie objętym kontrolą w obiegu pozostawało pismo⁷³ informujące wojewodów o opublikowaniu wytycznych. Wskazano w nim, iż zatwierdzenia przez Ministra nie wymagają zmiany nie mające zasadniczo znaczenia dla treści dokumentu (jak np. zmiany redakcyjne) dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami, wynikającymi z ustawy. Jednocześnie dokonywanie oceny charakteru zmian

⁷¹ WPZK wpłynął do MSWiA w dniu 26 sierpnia 2021 r.

⁷² Analizie poddano opinie RCB złożone względem aktualnie (na dzień prowadzenia czynności kontrolnych) i poprzednio obowiązujących WPZK (dotyczyło wyłącznie planów obowiązujących bezpośrednio przed tymi aktualnymi), z wyjątkiem opinii dla poprzednio obowiązującego WPZK dla województwa kujawsko-pomorskiego, która nie została przedłożona kontrolerom NIK oraz opinii dla planów przekazanych Ministrowi SWiA do zatwierdzenia po 1 lipca 2022 r.

⁷³ Z dnia 25 kwietnia 2017 r., znak DOLiZK-zk-5411-1/2017 podpisane przez ówczesnego Dyrektora DOLiZK.

powierzono wojewódzkiemu zespołowi zarządzania kryzysowego bądź jego przewodniczącemu. Według NIK, brak doprecyzowania procedury dokonywania zmian w WPZK mógł doprowadzić do rozbieżności w sposobie nanoszenia informacji o dokonanych modyfikacjach/aktualizacjach na kartach aktualizacji (których szablon różnił się w zależności od województwa) oraz do uznania charakteru tych zmian jako niewymagających zatwierdzenia przez Ministra, mimo iż niektóre z nich mogły mieć zasadnicze znaczenie dla treści dokumentu (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. 1 str. 10-21; t. 2 str. 289-290; t. 3 str. 86-98)

- 2.6 Rada Ministrów uchwałą Nr 17 z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”⁷⁴ powierzyła Ministrowi SWiA koordynowanie i nadzorowanie realizacji strategii. Jednym z zamierzeń zawartych w Strategii SP było opracowanie krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa ataków terrorystycznych i innych zagrożeń. Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA wskazał, iż zadanie to zostało powierzone RCB. W MSWiA sporządzono i realizowano Narodowy Program Antyterrorystyczny przyjęty uchwałą nr 252 Rady Ministrów⁷⁵. Program został przygotowany w ramach realizacji celu wynikającego ze Strategii SP dotyczącego przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. We wrześniu 2017 r., w ramach prac Międzyresortowego zespołu do spraw oceny funkcjonowania ratownictwa i zarządzania kryzysowego, pod przewodnictwem RCB opracowany został dokument stanowiący załącznik do sprawozdania z prac ww. zespołu pod tytułem „Analiza i ocena funkcjonowania ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce – wnioski i rekomendacje”. Zdefiniowano w nim wnioski, postulaty i rekomendowane kierunki zmian m.in. w zakresie zarządzania kryzysowego. Z kolei w zakresie podjęcia działań zmierzających do zwiększenia gotowości państwa do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych, które koncentrowałyby się na wprowadzeniu na stałe do porządku prawnego uchwalanych dotychczas epizodycznie przepisów regulujących kwestie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków w MSWiA, jak wskazał Minister, podjęte zostały prace nad nowym projektem ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Zaproponowano w nim wprowadzenie do porządku prawnego regulacji dotyczących kwestii pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków.

Ostatnia aktualizacja Planu działań na rzecz wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2020” w perspektywie do 2020 roku miała miejsce w 2017 r. Minister wyjaśnił, iż nie powstały i nie były przedstawiane do akceptacji kolejne wersje planu wdrażania SSP z uwagi na rozpoczęcie prac nad aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju.

(akta kontroli t. 1 str. 93-101, 138-314)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister SWiA nie opracował nowego PZK, ani nie dokonał jego aktualizacji pomimo upływu dwuletniego cyklu planowania, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o zk. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą aktualizacja PZK została zatwierdzona 10 lutego 2020 r. Tym samym, mając na uwadze zapis wyżej powołanego przepisu, nowy Plan albo jego aktualizacja powinna zostać zatwierdzona przez Ministra najpóźniej w lutym 2022 r.

(akta kontroli t. 1 str. 10-21, 315-333; t. 3 str. 213-227, 238-251)

NIK nie podziela argumentacji Dyrektora DOLiZK, jakoby zaangażowanie resortu w działania wynikające z agresji Rosji na Ukrainę, a także planowane zmiany legislacyjne znoszące obowiązek tworzenia dokumentów planistycznych, stanowiły usprawiedliwienie dla niedokonania aktualizacji resortowego PZK. Przede wszystkim w toku kontroli Dyrektor DOLiZK wyraził opinię, iż stan zatrudnienia w DOLiZK pozwalał na zapewnienie prawidłowego i rzetelnego wypełniania bieżących zadań, a do takich należała aktualizacja Planu. NIK zwraca

⁷⁴ M.P. poz. 136. (w dalszej części zwana „Strategią SP”).

⁷⁵ Z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019 (M.P. poz. 1218).

również uwagę, iż obowiązkiem Ministra było przestrzeganie przepisów obowiązujących w okresie objętym kontrolą, a nie przepisów prawdopodobnych i przyszłych, które w chwili powstania konieczności aktualizacji Planu (luty 2022 r.) znajdowały się dopiero na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych⁷⁶.

(akta kontroli t. 1 str. 10-21, 60-61, 315-333; t. 3 str. 61-64, 213-227)

2. Dokonana w toku kontroli analiza obu edycji raportów częściowych wykazała wewnętrzny brak spójności w treści dokumentów. W raporcie częściowym (edycja 2019) w części II poświęconej analizie i ocenie możliwości wystąpienia zagrożeń, w pkt 2 „Zidentyfikowane zagrożenia i ich uszeregowanie” wskazano, iż „na potrzeby sporządzenia okresowej analizy zagrożeń do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zidentyfikowano: 19 zagrożeń, wobec których reagowanie mieści się w kompetencjach ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji”. Lista wymieniająca zidentyfikowane zagrożenia i znajdująca się poniżej przytoczonego zdania zawierała jedynie 17 zagrożeń. Z kolei w matrycy oceny ryzyka zagrożeń uwzględniono 18 zagrożeń, a na kolejnej stronie wymieniono 17 kart, które zostały sporządzone na potrzeby raportu częściowego, pomimo tego, iż faktycznie raport zawierał 18 kart.

W raporcie częściowym (edycja 2022) w części II poświęconej analizie i ocenie możliwości wystąpienia zagrożeń, w pkt 2 „Zidentyfikowane zagrożenia i ich uszeregowanie” wskazano, iż „na potrzeby sporządzenia okresowej analizy zagrożeń do Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego zidentyfikowano: 19 zagrożeń, wobec których reagowanie mieści się w kompetencjach ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji”. Tymczasem lista wymieniająca zidentyfikowane zagrożenia i znajdująca się poniżej przytoczonego zdania zawierała jedynie 17 zagrożeń. Z kolei w matrycy oceny ryzyka zagrożeń uwzględniono 18 zagrożeń. Ponadto w części poświęconej kartom zagrożeń (lista kart), wymieniono ich 18, jednak karty nr 14 i nr 15 były tożsame i dotyczyły zagrożenia dla ludności w związku z wykryciem obiektów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego. Na liście nie uwzględniono natomiast karty dotyczącej zagrożenia „Bunt w zakładzie karnym, ucieczka z zakładu karnego”, mimo iż zagrożenie to zostało wymienione na wcześniejszych stronach raportu. Jednocześnie wyżej wymieniona lista kart nie była zgodna z kartami faktycznie zamieszczonymi w raporcie⁷⁷.

Oprócz tego w raporcie częściowym (edycja 2022) przygotowano kartę pod nazwą „Masowa migracja”. Stanowiło to zmianę w stosunku do raportu z edycji 2019 oraz w stosunku do zapisów zawartych w PZK MSWiA, gdzie zidentyfikowanym zagrożeniem była masowa nielegalna migracja. Rozszerzając zakres pojęciowy zagrożenia poprzez wykreślenie z jego nazwy wyrazu „nielegalna”, nie dokonano jednocześnie stosownych zmian we wstępnej części raportu, wskutek czego raport (edycja 2022) był niespójny nie tylko z uwagi na różne nazewnictwo stosowane dla zagrożenia, ale także z uwagi na ocenę prawdopodobieństwa jego wystąpienia⁷⁸.

Ponadto w raporcie częściowym (edycja zarówno 2019, jak i 2022) w karcie zagrożenia pn. „Zakłócenia w funkcjonowaniu jednostek ochrony zdrowia nadzorowanych przez MSWiA” wskazano, iż prawdopodobieństwo wystąpienia tego zagrożenia wynosi 2 (rzadkie), a wartość

⁷⁶ W dniu 14 lutego 2022 r. projekt ustawy o ochronie ludności i stanie kłęski żywiolowej został skierowany przez DOLIZK do uzgodnień wewnątrzresortowych. Natomiast w dniu 14 czerwca 2022 r. Sekretarz Stanu, działający z upoważnienia Ministra SWiA, skierował do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu wniosek o wpis projektu ustawy do „Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”. Na dzień 18 listopada 2022 r. projekt ww. ustawy znajdował się na etapie opiniowania (wg danych zamieszczonych na stronie internetowej <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909386#12909386>).

⁷⁷ Według listy karta nr 15 dotyczyła zagrożeń dla ludności w związku z wykryciem obiektów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego (i stanowiła powtórzenie karty nr 14), natomiast karta faktycznie zamieszczona w raporcie i opatrzona nr 15 dotyczyła zagrożeń dla porządku publicznego w związku z przestępczością zorganizowaną.

Karta nr 16 (według listy) dotyczyła zagrożeń dla porządku publicznego w związku z przestępczością zorganizowaną, natomiast karta faktycznie zamieszczona w raporcie i opatrzona nr 16 - zagrożeń radiacyjnych. Karta nr 17 (według listy) dotyczyła zagrożeń radiacyjnych, natomiast karta faktycznie zamieszczona w raporcie i opatrzona nr 17 - dezinformacji.

⁷⁸ W karcie zagrożenia masowa migracja (w edycji raportu 2022) prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oznaczono cyfrą 4 (prawdopodobne), a w matrycy oceny ryzyka zagrożeń prawdopodobieństwu masowej nielegalnej migracji przypisano cyfrę 3 (możliwe).

ryzyka oznaczono jako małe (kolor zielony). Natomiast w matrycy oceny ryzyka zagrożeń dla tego zagrożenia przypisano jednocześnie dwie różne wartości ryzyka (średnie i małe) oraz dwa różne prawdopodobieństwa jego wystąpienia, tj. 3 (możliwe) i 2 (rzadkie).

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż opisane niespójności stanowiły omyłki pisarskie lub błędy redakcyjne, do których doszło najprawdopodobniej podczas scalania dokumentu. Jednocześnie zaznaczył, iż zostaną one skorygowane podczas aktualizacji dokumentu.

Poza tym w raporcie cząstkowym (edycja 2019) na 18 przygotowanych kart zagrożeń, w 12 w rubryce dot. sił i środków do osiągnięcia celów strategicznych jednakowo wskazano, iż „Siły i środki resortu spraw wewnętrznych, jakie zostaną zaangażowane w przypadku wystąpienia określonych wyżej kategorii zagrożeń, będą adekwatne do potrzeb – w zależności od skali zagrożenia i rozwoju sytuacji z nim związanej⁷⁹”. Podobnie w raporcie cząstkowym (edycja 2022): na 18 kart zagrożeń, w 13 użyto przytoczonego wyżej zdania⁸⁰.

(akta kontroli t. 3 str. 86-98, 238-251)

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż przytoczone wyżej sformułowanie „należy rozpatrywać w gotowości do reagowania resortu niezależnie od skali zagrożenia. Cechą charakterystyczną sytuacji kryzysowych jest nie tylko ich nieprzewidywalność, co do ich wystąpienia, rozwoju, ale również określenia sił i środków, jakie mogą zostać wykorzystane, w każdej fazie zarządzania tą sytuacją. Podanie konkretnej liczby sił i środków mogłoby powodować ograniczenia w działaniu w przypadku ich niedoszacowania. Doświadczenie MSWiA w dotychczas występujących sytuacjach kryzysowych pokazuje, że działania resortu określane są przez bieżące potrzeby w reagowaniu względem zagrożenia”.

(akta kontroli t. 3 str. 86-98)

W ocenie NIK, przed wypełnieniem rubryki raportu pn. „siły i środki niezbędne do osiągnięcia celu strategicznego”, należało dokonać osobnej, w stosunku do każdego zagrożenia, analizy posiadanych sił i środków, za pomocą których miałyby zostać zrealizowane cele strategiczne i przedsięwzięcia do ich realizacji. Powinność ta nie była tożsama ze wskazaniem konkretnej liczby sił i środków, którą to Dyrektor DOLiZK zanegował w swoich wyjaśnieniach. Zdaniem NIK wystarczające byłoby wskazanie m.in.: osób, które realizowałyby cele strategiczne; systemów, urządzeń i sprzętu, którymi dysponowano i wykorzystano by w sytuacji wystąpienia danego zagrożenia czy finansów, jakie przeznaczono by do realizacji poszczególnych przedsięwzięć. NIK zauważa, iż w przygotowanej przez RCB „Procedurze opracowania raportu cząstkowego” wskazano, jakie elementy należy rozumieć przez pojęcie „siły i środki”, wobec czego ogólnikowe sformułowanie użyte przez Ministra SWiA nie było wystarczające.

3. Minister SWiA zatwierdził⁸¹ WPZK pomimo merytorycznych uwag zgłaszanych przez Dyrektora RCB, jak i samego Ministra, mogących mieć wpływ na funkcjonalność tych planów. Minister nie monitorował również działań podejmowanych przez wojewodów w celu poprawienia WPZK zgodnie z wnoszonymi uwagami.

(akta kontroli t. 1 str. 106-136; t. 3 str. 86-98, 208-227, 230-251)

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, iż „ustawodawca nie przewidział formy kontroli i nadzoru nad realizacją przedmiotowych zadań. Ponadto przedmiotowe działania mogłyby w skrajnych sytuacjach spowodować, że plan w ogóle nie zostałby zatwierdzony, gdyż fakt uwzględniania poszczególnych uwag musiałby zostać poprzedzony dokonaniem konsultacji z poszczególnymi podmiotami, co wydłużałoby i tak już długi proces zatwierdzania planów”.

(akta kontroli t. 3 str. 86-98)

⁷⁹ Stwierdzenie to zostało nieznacznie zmodyfikowane w karcie dot. masowej nielegalnej migracji i brzmi: „Siły i środki podmiotów resortu spraw wewnętrznych i administracji, jakie są kierowane do działań rutynowych związanych z przeciwdziałaniem przestępczości granicznej oraz ochrony granicy państwowej są dostosowywane do określonych wyżej kategorii zagrożeń i są adekwatne do potrzeb - w zależności od skali zagrożenia i rozwoju sytuacji z nim związanej.”

⁸⁰ W przypadku karty zagrożenia: masowa migracja sformułowanie to pojawia się w brzmieniu z raportu cząstkowego z edycji 2019 r.

⁸¹ W okresie objętym kontrolą Minister odesłał do poprawy jedynie Plan dla województwa dolnośląskiego z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych i opracowanie niezgodne z Wytycznymi.

Zdaniem NIK Minister nie powinien być zatwierdzać planów, do których on sam bądź Dyrektor RCB zgłaszał uwagi merytoryczne. W ustawie o zk Minister został upoważniony do zatwierdzania WPZK, ale upoważnienie to nie było tożsame z obowiązkiem zatwierdzania Planów, które w treści zawierały zapisy mogące wpływać na ich funkcjonalność. W przytoczonych sytuacjach rzetelne działanie polegałoby na zwróceniu niezatwierdzonych Planów do poprawy. Ryzyko wydłużenia procesu zatwierdzania planów nie stanowiło, w ocenie NIK, usprawiedliwienia dla tego rodzaju postępowania. Minister posiadał bowiem narzędzie w postaci wytycznych, w których możliwe było określenie terminu, na ile czasu przed upływem dwuletniego czasu planowania wojewodowie powinni dostarczyć plany do zatwierdzenia. Termin ten powinien być zostać wyznaczony w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w sposób, który umożliwiałby - w razie potrzeby - wprowadzenie przez wojewodów niezbędnych poprawek i dokonanie obowiązkowych uzgodnień z właściwymi organami, a także który umożliwiałby ponowne opiniowanie przez Dyrektora RCB, bez ryzyka przekroczenia ustalonego dwuletniego cyklu planowania.

4. W okresie objętym kontrolą obowiązywały wytyczne do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w kształcie niezmienionym od dnia ich wydania przez Ministra SWiA, tj. od 20 kwietnia 2017 r. Dyrektor Departamentu Kontroli zakwestionował pogląd wyrażony przez NIK w toku poprzedniej kontroli nr P/17/039, jakoby wydanie Wytycznych do WPZK stanowiło jedno z zadań planowania cywilnego, w związku z czym powinny one być podlegać aktualizacji w okresie nie dłuższym niż dwa lata, wskazanym w art. 5 ust. 3 ustawy o zk. Zdaniem Dyrektora Departamentu Kontroli stwierdzenie to stanowiło nadinterpretację zapisów ustawy, bowiem „gdyby ustawodawca chciał przypisać Ministrowi SWiA obowiązek wydawania wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego w cyklu nie dłuższym niż dwa lata to odpowiednie zapisy znalazłyby odzwierciedlenie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym”. Dyrektor zwrócił ponadto uwagę, iż ze względu „na zróżnicowany kalendarz aktualizacji planów poszczególnych województw, wynikający z różnych terminów zatwierdzenia ich pierwszej edycji, trudno byłoby przyjąć jeden, właściwy termin na aktualizację Wytycznych”.

NIK zwraca uwagę, iż cykl planowania obejmuje m.in. etap opracowywania planu zarządzania kryzysowego (art. 3 pkt 7 ustawy o zk), który to termin należy utożsamiać ze wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy zwrotem „przygotowanie planu”. Wiąże się to również z koniecznością wydawania wytycznych. Mając na uwadze fakt, że plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, zaś cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata, to – zdaniem NIK – wytyczne powinny podlegać odpowiednio systematycznej aktualizacji co dwa lata. Ponadto w toku kontroli zauważono obiektywne przesłanki świadczące o potrzebie aktualizacji wytycznych. Należały do nich:

- uwagi najczęściej formułowane w opiniach RCB względem WPZK (uwagi najczęściej zgłaszane przez Dyrektora RCB szczegółowo opisano w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego w sekcji Opis stanu faktycznego),
- konieczność doprecyzowania w wytycznych zapisów dotyczących sposobu zamieszczania w planach danych o infrastrukturze krytycznej znajdującej się na terenie województwa,
- nieaktualny, z uwagi na stan prawny, zapis w wytycznych (pkt 7 Wskazówki ogólne) dotyczący wskazania Szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych jako organów, z którymi uzgadniane miały być WPZK, zamiast Dowódców Wojsk Obrony Terytorialnej⁸²,

⁸² W art. 22 ust. 2 pkt 6 ustawy o obronie Ojczyzny wskazano, iż planowanie, koordynacja i wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działań w zakresie ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz akcjach ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego należy do zakresu działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej

- potrzeba uregulowania bądź doprecyzowania procedury dokonywania zmian w WPZK w zależności od ich charakteru i istotności⁸³ („aktualizacja planu”, „modyfikacja planu”), która była wskazywana już w informacji o wynikach kontroli nr P/17/039,
- potrzeba wskazania w wytycznych ogólnego terminu, na ile czasu (miesiące, tygodni lub dni) przed upływem dwuletniego cyklu na przeprowadzenie aktualizacji WPZK Wojewodowie powinni dostarczyć plany do zatwierdzenia.

(akta kontroli t. 2 str. 176-191; t. 3 str. 13-22; 208-227)

Dyrektor DOLiZK wskazał, iż nie analizował uwag formułowanych przez RCB względem WPZK. W związku z tym nie zwracał się do Ministra z wnioskiem lub sugestią aktualizacji wytycznych w sposób, który miałby na celu eliminację najczęściej pojawiających się błędów. Nie podjęto również działań zmierzających do zmiany wytycznych w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny, z uwagi na trwające prace nad zmianami legislacyjnymi mającymi znieść obowiązek tworzenia dokumentów planistycznych. Dyrektor zauważył również, iż w związku ze zmieniającym się otoczeniem prawnym Minister SWiA w pismach zatwierdzających WPZK niejednokrotnie przypominał o konieczności dokonywania bieżącej analizy aktualności aktów prawnych zamieszczanych w tych planach. Zdaniem Dyrektora DOLiZK w wytycznych „nie było miejsca na dokonanie rozróżnienia pojęć aktualizacji od modyfikacji WPZK”. Strukturę planów określał bowiem szczegółowo art. 5 ust. 2 ustawy o zk i zapisy wytycznych nie mogły naruszać wymienionych tam elementów. Wytyczne były „jedynie dokumentem pomocniczym adresowanym do wojewodów, doprecyzowującym elementy planów określonych w ustawie”. Dyrektor DOLiZK oponował również przeciwko określeniu ogólnego terminu, na ile czasu (miesiące, tygodni lub dni) przed upływem dwuletniego cyklu na przeprowadzenie aktualizacji WPZK Wojewodowie powinni dostarczyć Ministrowi SWiA plany do zatwierdzenia. Zdaniem Dyrektora DOLiZK „ustawodawca nie przewidział formy kontroli i nadzoru przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, jak również ministra do spraw wewnętrznych, w aspekcie zapisów art. 5 ust. 3 ustawy o zk”.

(akta kontroli t. 3 str. 13-22, 86-98)

W ocenie NIK Minister SWiA, posiadający ustawowe upoważnienie do zatwierdzania WPZK i wydawania wytycznych, dysponował narzędziem pozwalającym na usprawnienie współpracy z wojewodami, jednak nie wykorzystywał go w pełni. Celem wytycznych było, co wyartykułowano w ich wstępie, ujednoczenie zasad sporządzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego. Tym samym Minister powinien na bieżąco dążyć do udoskonalania wytycznych, kierując się przy tym m.in. doświadczeniem nabytym podczas opiniowania WPZK. Skoro w Planach nadsyłanych przez różnych wojewodów wielokrotnie pojawiały się błędy tego samego rodzaju, które mogły wpływać na funkcjonalność Planów, rolą Ministra było poddanie ich analizie i rozważenie wprowadzenia w wytycznych zmian mających na celu doprecyzowanie problematycznych kwestii, a w konsekwencji wyeliminowanie uchybień. Należały do nich nie tylko najczęściej formułowane uwagi, ale również spostrzeżenia dotyczące ujętych w Planach

⁸³ Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż w okresie objętym kontrolą 7 województw odnotowywano na kartach aktualizacji zmiany nanoszone w WPZK. Przy czym w dwóch przypadkach (woj. świętokrzyskie i lubelskie) częstotliwość wpisów sugeruje, iż zmian nie dokonywano systematycznie, ale w związku z upływem 2-letniego cyklu planowania i koniecznością przedłożenia WPZK do zatwierdzenia Ministrowi SWiA. Jednocześnie w dwóch innych przypadkach (woj. małopolskie i warmińsko-mazurskie) w kartach aktualizacji odnotowano zmiany w WPZK, które zostały dokonane w związku z uwagami zgłoszonymi przez Ministra SWiA i Dyrektora RCB w procedurze zatwierdzania WPZK. W pozostałych przypadkach z kart aktualizacji nie można wywnioskować, czy WPZK zostały poprawione zgodnie ze zgłoszonymi uwagami. Jednocześnie szablony wypełnionych kart aktualizacji różnią się od siebie w zależności od województwa.

Ponadto z ustaleń kontroli NIK wynika, iż 7 województw, które odnotowywano na kartach aktualizacji zmiany wprowadzane w WPZK, uznało je za zmiany korekcyjne, tj. niewymagające zatwierdzenia przez Ministra SWiA. W toku kontroli NIK zidentyfikowano jednak wpisy, które mogły świadczyć o dokonaniu wymagającej zatwierdzenia aktualizacji, a nie korekcie. Tymczasem żadna z tych zmian nie została przekazana do Ministra SWiA celem zatwierdzenia. W innych przypadkach wpisy były na tyle ogólne, że na ich podstawie nie można stwierdzić, czego dokładnie dotyczyły naniesione zmiany.

W kartach aktualizacji 9 pozostałych województw nie odnotowano, czy i jakie zmiany wprowadzono w WPZK. Wojewodowie wskazywali, iż przed upływem 2-letniego cyklu sporządzali nowy plan bądź dokonywali kompleksowej aktualizacji, utożsamiając ją niejako z nowym planem przekazanym do zatwierdzenia

zapisów poświęconych infrastrukturze krytycznej, które w toku kontroli pojawiły się jedynie dwukrotnie, ale mogły skutkować ujawnieniem zbyt szczegółowych informacji w danym obszarze⁸⁴.

Ponadto, zdaniem NIK, doprecyzowanie sformułowań „modyfikacja” i „aktualizacja” WPZK nie stanowiłoby działania sprzecznego z ustawą zk, ale byłoby formą ujednoczenia zasad sporządzania planów wojewódzkich. NIK zauważa przy tym, iż Minister podjął próbę doprecyzowania tych pojęć kierując 25 kwietnia 2017 r. pismo do wojewodów, w którym zawarł informację, iż „zatwierdzenia przez Ministra nie wymagają zmiany mające zasadniczego znaczenia dla treści dokumentu (jak np. zmiany redakcyjne) dokonywane pomiędzy kolejnymi aktualizacjami, wynikającymi z ustawy”. Jednak w tym samym piśmie ocenę charakteru zmian powierzył wojewódzkim zespołom zarządzania kryzysowego lub jego przewodniczącym, podczas gdy to rolę Ministra było wyraźne doprecyzowanie, oparte na dotychczasowych doświadczeniach, które z dokonywanych zmian nie wymagały przekazywania dokumentu do zatwierdzenia. Z kolei wskazanie w Wytycznych ogólnego terminu, na ile czasu (miesiące, tygodni lub dni) przed upływem dwuletniego cyklu na przeprowadzenie aktualizacji WPZK Wojewodowie powinni dostarczyć plany do zatwierdzenia, pozwoliłoby Ministrowi przekazywać do poprawy Plany, co do których sformulowano uwagi merytoryczne, bez ryzyka przekroczenia ustawowego cyklu planowania. Należy także nadmienić, iż w ocenie NIK trwające prace legislacyjne nad aktem prawnym przewidującym zniesienie obowiązku sporządzania Planów, nie stanowiły usprawiedliwienia dla niezaktualizowania wytycznych o elementy wynikające ze zmian prawnych już obowiązujących, tj. zmian wprowadzonych ustawą o obronie Ojczyzny. NIK przypomina, iż do obowiązków Ministra należała dbałość o zachowanie spójności pomiędzy wydawanymi przez niego aktami prawnymi, do których należały wytyczne, z przepisami obowiązującymi w okresie objętym kontrolą, a nie z przepisami prawdopodobnymi i przyszłymi, znajdującymi się w toku prac legislacyjnych.

5. Przeprowadzona w toku kontroli analiza porównawcza raportu częściowego (edycja 2019) z resortowym Planem (edycja 2020) wykazała brak spójności w zakresie klasyfikacji kryteriów akceptacji ryzyka względem trzech zagrożeń: dla funkcjonowania rejestrów państwowych i systemu wymiany informacji⁸⁵; dla porządku publicznego w związku z przestępczością zorganizowaną⁸⁶ oraz o charakterze terrorystycznym⁸⁷.

(akta kontroli t. 3 str. 86-98, 213-229, 238-251)

Minister SWiA wyjaśnił, że różnice w przypisywaniu wartości poziomu akceptowalnego ryzyka wynikały z subiektywnej oceny osób sporządzających dokumenty. Zaznaczył przy tym, że kwestia ta zostanie przeanalizowana w przypadku opracowania kolejnej edycji raportu częściowego oraz resortowego Planu.

(akta kontroli t. 3 str. 213-227)

⁸⁴ W opiniach do Wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wojewodowie (m.in. Wojewoda Podlaski i Wojewoda Mazowiecki) zwracali uwagę, iż na etapie sporządzania WPZK identyfikowali problemy dotyczące poziomu szczegółowości informacji zamieszczanych w kontekście infrastruktury krytycznej. W związku z tym zgłaszali postulat jednoznacznego wskazania elementów, które powinny znaleźć się w WPZK oraz stwierdzenia, iż załączniki dotyczące IK nie powinny być jawne. W treści wytycznych ostatecznie zamieszczono zapis, który zdaniem NIK, mógł nie być wystarczająco precyzyjny. W toku kontroli ustalono bowiem, że RCB zwróciło w swoich opiniach uwagę, iż w Planach dla województwa lubelskiego i małopolskiego zamieszczono zbyt szczegółowe informacje dotyczące infrastruktury krytycznej.

⁸⁵ W raporcie częściowym (edycja 2019) w karcie nr 9 pn. „Zagrożenia dla funkcjonowania rejestrów państwowych i systemu wymiany informacji” oznaczono poziom akceptowalnego ryzyka jako A (akceptowalne), natomiast w PZK temu zagrożeniu przypisano wartość T (tolerowane). Z kolei w kolejnej edycji raportu częściowego (2022) zagrożenie ponownie oznaczono wartością A (akceptowalne).

⁸⁶ W treści obu raportów częściowych wskazano, iż „nie jest możliwe określenie ryzyka wystąpienia zagrożenia przestępczością zorganizowaną, z uwagi na fakt, iż tego rodzaju zagrożenie ma inny charakter niż sytuacje kryzysowe i z różnym natężeniem jest zjawiskiem stałym”. Natomiast w PZK dokonano oceny poziomu akceptowalnego ryzyka dla tego zagrożenia i przypisano mu wartość WT (warunkowo tolerowane).

⁸⁷ W obu raportach częściowych nie oznaczono poziomu akceptowalnego ryzyka, a zamiast tego wskazano, iż „oceny poziomu zagrożenia dokonuje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.” Natomiast w PZK dokonano oceny poziomu akceptowalnego ryzyka dla tego zagrożenia i przypisano mu wartość T (tolerowane).

NIK zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia w resortowym planie kierunków działań wynikających z wniosków z raportu, o czym stanowi art. 5a ust. 5 ustawy o zk, a który to obowiązek nie został dochowany w opisywanym przypadku. NIK dopuszcza co prawda możliwość, iż na etapie sporządzania resortowego Planu (edycja 2020) zaistniały obiektywne przesłanki do zmiany klasyfikacji kryteriów akceptacji ryzyka przyjętych w raporcie (edycja 2019). Jednak zwraca uwagę na fakt, iż Dyrektor DOLiZK nie przedstawił ani sposobu szacowania poziomu akceptowalnego ryzyka, ani argumentów przemawiających za dokonanymi zmianami. Co więcej, powtórzenie w raporcie cząstkowym (edycja 2022) zapisów z raportu sporządzonego w 2019 r., sugeruje, iż działanie to wynikało nie tyle z wnikliwej analizy poziomu akceptowalnego ryzyka dla trzech ww. zagrożeń, ile z niezachowania należytej staranności podczas sporządzania wymienionych dokumentów planistycznych.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA realizował większość obowiązków nałożonych ustawą o zk, a związanych z opracowywaniem i wdrażaniem dokumentacji o charakterze planistycznym. Jednak, w ocenie NIK, podejmowane działania nie zawsze były realizowane w sposób rzetelny i prawidłowy, na co wskazują stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące przypadków braku spójności dokumentów (raportów cząstkowych, raportu cząstkowego z resortowym PZK) oraz niezaktualizowania resortowego planu zarządzania kryzysowego, pomimo upływu ustawowego terminu. Ponadto, Minister nie zaktualizował Wytucznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, chociaż istniały okoliczności świadczące o potrzebie wprowadzenia zmian w dokumencie. Jednocześnie NIK stwierdziła przypadki zatwierdzania wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego pomimo istnienia uwag mogących mieć wpływ na ich funkcjonalność.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą Minister SWiA zidentyfikował trzy sytuacje kryzysowe na poziomie MSWiA, były to.:

1. Epidemia wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę koronawirusową (COVID-19). Rozpoczęła się ona w marcu 2020 r. i trwała wciąż w dniu zakończenia czynności kontrolnych⁸⁸. Sytuacja została przypisana w resortowym PZK do zagrożenia pn. „epidemia”. W każdej z faz zarządzania kryzysowego MSWiA pełniło rolę jednostki współpracującej. Do realizacji zadań z zakresu tej sytuacji kryzysowej zostały użyte, w trybie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸⁹, oddziały Sił Zbrojnych RP⁹⁰.
2. Kryzys migracyjny, wywołany wojną będącą następstwem rosyjskiej agresji na Ukrainę, który rozpoczął się 24 lutego 2022 r. i trwał nadal w dniu zakończenia kontroli NIK. W każdej z faz zarządzania kryzysowego MSWiA pełniło rolę jednostki wiodącej. Sytuacja została

⁸⁸ W okresie od 20 marca 2020 r. do 15 marca 2022 r. obowiązywał w Polsce stan epidemii, następnie od 16 marca 2022 r. został zmieniony na stan zagrożenia epidemicznego, który utrzymywał się także w dniu zakończenia czynności kontrolnych.

⁸⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, ze zm.

⁹⁰ Minister wystosował 17 marca 2020 r. wniosek do Ministra Obrony Narodowej, w trybie art. 18 ust. 5 ustawy o Policji o wydanie decyzji o użyciu sił i środków wydzielonych z potencjału oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Wojsk Obrony Terytorialnej, do pomocy Policji w celu wsparcia działań realizowanych przez tę formację w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem wirusa SARS-CoV-2 na czas obowiązywania 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.), która wprowadzała szczególne rozwiązania, umożliwiające podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego stanowiące uzupełnienie podstawowych regulacji zawartych w szczególności w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, ze zm.) w zakresie prewencyjnej ochrony granicy Rzeczypospolitej Polskiej. W odpowiedzi na złożony wniosek, Minister Obrony Narodowej wydał decyzję nr 41/MON z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Policji.

przypisana w resortowym PZK do zagrożenia masową migracją⁹¹. Do realizacji zadań z zakresu tej sytuacji kryzysowej zostały użyte, na podstawie art. 25 ustawy o zk, oddziały Sił Zbrojnych RP.

3. Zatrucie rzeki Odry, które nie zostało przypisane do żadnego z istniejących w KPZK (jak również w resortowym PZK) katalogu zagrożeń. Minister wskazał, że sytuacja kryzysowa rozpoczęła się 11 sierpnia 2022 r. Spotkania roboczego zespołu koordynacyjnego, powołanego na potrzeby przedmiotowej sprawy odbywały się do dnia 3 października 2022 r. MSWiA pełniło rolę jednostki współpracującej, a do realizacji zadań zostały użyte, na podstawie art. 25 ustawy o zk, oddziały Sił Zbrojnych RP.

Żadna ze zidentyfikowanych przez MSWiA sytuacji kryzysowych nie była tematem prac resortowego ZZK. W żadnej z ww. sytuacji kryzysowych nie zostały zidentyfikowane zagrożenia hybrydowe. Minister wyjaśnił, że wskazane przez niego sytuacje kryzysowe były przedmiotem prac RZZK, gdzie przedstawiane były materiały oraz informacje w zakresie obszaru działania Ministra SWiA.

(akta kontroli: t. 2 str. 182-191, 203; t.3 str. 71-75, 148-153, 222-227)

NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą miały miejsce także inne zdarzenia zakwalifikowane przez RCB jako sytuacje kryzysowe, dla których MSWiA pełniło rolę „podmiotu wiodącego” w fazie reagowania⁹², m.in.:

- Silny wiatr – w dniach 19-23 czerwca 2020 r.;
- Zbiorowe zakłócenia porządku publicznego (protesty, ewakuacje i inne) – w dniach 22 października – 7 grudnia 2020 r.;
- Zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych w 2020 r. w MSWiA miały miejsce spotkania „innego zespołu” w tej sprawie;
- Powódź (alarm powodziowy i pogotowie przeciwpożarowe) w dniach 11 lutego – 18 marca 2021 r. oraz 1 września - 6 października 2021 r.;
- Działania hybrydowe na granicy polsko-białoruskiej (w tym nielegalne przekraczanie granicy) – w dniach 7 sierpnia 2021 r. – 31 lipca 2022 r.;
- Zbiorowe zakłócenia porządku publicznego („białe miasteczko” i Protest Ratowników medycznych) w dniach 16 września 2021 r. – 3 marca 2022 r.;
- Powódź (alarm powodziowy i pogotowie przeciwpowodziowe) w dniach 19-28 lutego 2022 r.;
- Zbiorowe zakłócenia porządku publicznego (strajk POLREGIO) – w dniach 15 kwietnia – 16 maja 2022 r.;
- Zakłócenia funkcjonowania systemów i sieci teleinformatycznych – dwa zdarzenia w dniach 17 marca 2022 r. oraz 16 lipca 2022 r.

Co najmniej jedna z wymienionych powyżej sytuacji kryzysowych, tj. sytuacja na polsko-białoruskiej granicy w okresie od sierpnia 2021 r. do końca lipca 2022 r., wypełniała ustawową definicję sytuacji kryzysowej i powinna zostać zakwalifikowana w MSWiA jako sytuacja kryzysowa.

Zdaniem NIK ww. sytuacja, mogąca być przykładem działań hybrydowych innego/innych państw przeciwko Polsce, powinna zostać zakwalifikowana przez MSWiA jako sytuacja kryzysowa, szczególnie iż Ministerstwo podjęło szeroko zakrojone działania w tej sprawie. Obejmowały one m.in: wprowadzenie odpowiedniego stopnia alarmowego⁹³, rozpoczęcie budowy bariery zabezpieczającej omawianą granicę, wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na niektórych odcinkach przygranicznych. Dodatkowo do wsparcia Straży

⁹¹ W PZK (edycja 2020) zagrożenie zostało ujęte pn. „nielegalna masowa migracja”. Natomiast w raporcie częściowym (edycja 2022) rozszerzono zakres pojęciowy zagrożenia poprzez wykreślenie z jego nazwy wyrazu „nielegalna”.

⁹² Zarówno w KPZK jak i resortowym PZK.

⁹³ Na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2234).

Granicznej na odcinku granicy z Białorusią zaangażowano funkcjonariuszy Policji oraz żołnierzy Sił Zbrojnych RP.

Minister SWiA wyjaśnił, że na skutek sytuacji na granicy polsko-białoruskiej realizowano zadania w zakresie właściwości MSWiA, jednakże nie na podstawie przepisów ustawy o zk.

Minister SWiA wskazał także, iż sytuacja na granicy polsko-białoruskiej była podstawą do wprowadzenia stanu wyjątkowego w oparciu o przepisy art. 230 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁴ oraz art. 3 ustawy o stanie wyjątkowym⁹⁵, „a tym samym działania w tej sytuacji wykraczały poza procedury określone ustawą o zarządzaniu kryzysowym, w której zdefiniowano sytuację kryzysową”.

(akta kontroli: t. 2 str. 182-191, 203; t. 3 str. 71-75, 148-153; t. 3 str. 265-300 [płyta CD])

NIK zauważa jednak, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego⁹⁶ weszło w życie z dniem ogłoszenia, a więc kilka tygodni po pierwszych przypadkach prób nielegalnego przekraczania granicy. Dodatkowo KPZK przewidywał proces przygotowania do wprowadzenia stanu wyjątkowego na terytorium RP. Regulacja ta została zamieszczona w *Standardowej Procedurze Operacyjnej* nr 6⁹⁷ (dalej „SPO-6”) pn. *Wprowadzenie stanu wyjątkowego*, gdzie wskazano koordynatora działań tj. Ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a także uczestników, podstawę prawną działań oraz ogólne sytuacje, w których należy zastosować SPO-6⁹⁸. Wyżej opisana procedura znajdowała się także w resortowym PZK⁹⁹ i określała m.in. zasady działania oraz zakres realizowanych zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego. Ponadto sytuacja na polsko-białoruskiej granicy w znacznym stopniu wpisywała się w zidentyfikowane w resortowym PZK zagrożenie pn. *Masowa nielegalna migracja*¹⁰⁰.

(akta kontroli: t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

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

(akta kontroli: t. 2 str. 182-191; t. 3 str. 265-300 [płyta CD])

- 3.2 W okresie objętym kontrolą nie miały miejsca niecierpiące zwłoki przypadki, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o zk, w których zarządzanie kryzysowe sprawował Minister SWiA.

(akta kontroli: t. 2 str. 182-191)

⁹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

⁹⁶ Dz. U. poz. 1612.

⁹⁷ KPZK (Aktualizacja 2021/2022) część B - str. 100-105.

⁹⁸ W dalszej części SPO-6 opisano szczegółowo (w 25 punktach) przebieg działań wraz ze wskazaniem wykonawców poszczególnych przedsięwzięć i czynności, mających na celu realizację procedury, tj. Wprowadzenie stanu wyjątkowego.

⁹⁹ Na str. 127-134 pn. „SPO 6 - Procedura określająca tryb realizacji zadań w sytuacji przygotowania do wprowadzenia lub wprowadzenia stanu wyjątkowego”.

¹⁰⁰ Na str. 17-18. Zagrożenie pn. „Masowa nielegalna migracja” zostało przypisane do Kategorii I, zawierającej zagrożenia, wobec których reagowanie mieści się w kompetencji Ministra SWiA. W tym zakresie zadania realizowane powinny być według procedur określonych w Planie zarządzania kryzysowego właściwego działu, samodzielnie lub we współpracy z organami i jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra SWiA.

- 3.3 W okresie objętym kontrolą Minister SWiA nie realizował zadań, wynikających z art. 7a ustawy o zk, a związanych z poleceniami Prezesa Rady Ministrów wydawanymi Ministrowi SWiA zgodnie z ustawą o zk. Minister nie wskazał jednak czy w okresie objętym kontrolą Prezes Rady Ministrów, w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową, wydawał mu polecenia, o których mowa w art. 7a ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W MSWiA odbywały się natomiast spotkania robocze o charakterze koordynacyjnym w temacie sytuacji na rzece Odrze¹⁰¹ tj. zanieczyszczenia rzeki i masowego śnięcia ryb w sierpniu 2022 r.

(akta kontroli: t. 2 str. 182-191; t. 3 str. 71-75, 304-311)

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

(akta kontroli: t. 3 str. 148-153)

Zasady bieżącego raportowania pomiędzy służbami podległymi Ministrowi SWiA, kierownictwem resortu i RCB zostały określone w „Katalogu zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu”, który – w zaktualizowanej wersji, obowiązującej od 16 grudnia 2019 r. – został przekazany, przez ówczesnego dyrektora DOLiZK, służbom i jednostkom podległym i nadzorowanym przez MSWiA pismem¹⁰² z 11 grudnia 2019 r. Katalog ten, stanowiący podstawę zapewnienia obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego MSWiA, został zatwierdzony został przez Sekretarza Stanu, Macieja Wąsika¹⁰³.

Dokument ten nie zawierał odrębnych uregulowań związanych z przekazywaniem informacji o „zagrożeniach hybrydowych”.

(akta kontroli: t. 2 str. 182-191; t. 3 str. 148-153, 265-300 [płyta CD])

W MSWiA do dnia 27 kwietnia 2021 r. działał zespół ds. RCB zajmujący się wzajemną współpracą, który (w związku z odwołaniem z dniem 9 listopada 2020 r. przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia udzielonego Ministrowi SWiA w zakresie wykonywania czynności wynikających z podległości RCB Prezesowi Rady Ministrów oraz zlecenia RCB zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym) został zlikwidowany. Zgodnie z zapisami nowego wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOLiZK¹⁰⁴, większość dotychczasowych zadań Zespołu do spraw RCB została rozdzielona pomiędzy wydziały DOLiZK, m.in. zadania dot. udziału w opracowaniu Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego zostało uwzględnione w zakresie działania Wydziału Zarządzania Kryzysowego DOLiZK.

W DOLiZK utworzony został także Wydział Usuwania Skutków Klęsk Żywiolowych oraz Wydział - Krajowe Centrum Monitorowania Systemu Powiadomienia Ratunkowego, który realizował m.in. zadania dot. organizacji systemu na terenie kraju oraz nadzoru i koordynacji jego

¹⁰¹ Spotkania były organizowane na ustną prośbę Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego - Piotra Glińskiego, skierowaną do Ministra SWiA na posiedzeniu RZZK w dniu 12 sierpnia 2022 r. Miały one na celu skoordynowanie działań oraz udzielenie wsparcia Ministrowi Klimatu i Środowiska w związku z wystąpieniem zjawiska śniętych ryb na rzece Odrze.

Pierwsze spotkanie odbyło się 12 sierpnia 2022 r. ostatnie - 3 października 2022 r. Spotkania początkowo prowadził Minister SWiA, następnie zaś Minister Klimatu i Środowiska. Łącznie odbyły się 22 spotkania.

¹⁰² znak: DOLiZK-zk-540-33/2019(22)

¹⁰³ W konsekwencji z dniem 16 grudnia 2019 r. poprzednio obowiązujący „Katalog zdarzeń/zagrożeń podlegających raportowaniu” z dnia 23 marca 2017 r. przestał obowiązywać.

¹⁰⁴ Zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego MSWiA Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

funkcjonowania¹⁰⁵. Z uzasadnienia do Regulaminu DOLiZK wynikało, że doświadczenia w funkcjonowaniu systemu powiadamiania ratunkowego, w tym silne powiązanie tego tematu z obszarem ochrony ludności i zarządzania kryzysowego, stanowiło uzasadnienie do przeniesienia przedmiotowego zadania z Departamentu Teleinformatyki (dalej „DT”) do DOLiZK. W dalszej części uzasadnienia zapisano, że rozwiązanie takie miało pozwolić na usprawnienie prac MSWiA w odniesieniu do wskazanych wyżej obszarów oraz na wypracowanie wspólnych rozwiązań proceduralnych i technicznych służących bezpieczeństwu ludności, a model łączący tematykę systemu powiadamiania ratunkowego z tematyką zarządzania kryzysowego przyjęty był w większości urzędów wojewódzkich, gdzie centra powiadamiania ratunkowego funkcjonowały w Wydziałach Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Wydział – Krajowe Centrum Monitorowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego został zbudowany na bazie funkcjonującego w DT Wydziału Systemu Powiadamiania Ratunkowego.

(akta kontroli: t. 1 str. 13-20, 25-56 322-332; t. 3 str. 238-251 [płyta CD])

- 3.5 W MSWiA zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną nie były przedmiotem kontroli i audytów wewnętrznych. Nie prowadzono także kontroli ww. zagadnień w jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra SWiA. Nie były prowadzone również kontrole zewnętrzne np. przez KPRM lub inne instytucje i organy kontrolne.

W okresie objętym kontrolą, ówczesny Departament Kontroli i Nadzoru zaplanował na rok 2020 kontrolę w RCB nt. „Prawidłowość realizacji zadań, wynikających z art. 11 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, określonych szczegółowo w upoważnieniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2019 r. dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wykonywania czynności wynikających z podległości RCB Prezesowi Rady Ministrów oraz do zlecenia RCB dodatkowych, niewymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym”. Aneks nr 1 do Planu kontroli MSWiA z dn. 17 grudnia 2020 r. wykreślono przeprowadzenie tej kontroli z uwagi na ograniczenia związane ze stanem epidemii COVID-19. Ponadto przyczyną rezygnacji z przeprowadzenia tej kontroli był także fakt, że 9 listopada 2020 r. Prezes Rady Ministrów odwołał udzielone Ministrowi SWiA upoważnienie. W kontrolowanym okresie nie były też prowadzone badania audytowe, których zakres obejmowałby zagadnienia dotyczące zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

(akta kontroli: t. 1 str. 13-20, t. 2 str. 114-161, 182-191)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister SWiA zidentyfikował w okresie objętym kontrolą trzy sytuacje kryzysowe i prowadził działania związane z reagowaniem na nie. Jednak nie wszystkie sytuacje kryzysowe zidentyfikowane przez RCB, a dla których podmiotem wiodącym¹⁰⁶ było MSWiA, zostały uznane za takie przez samo Ministerstwo. W ocenie NIK wydarzenia na polsko-białoruskiej granicy w okresie od sierpnia 2021 r. do końca lipca 2022 r., mogące stanowić przykład działań hybrydowych innego/innych państw przeciwko Polsce, powinny zostać zakwalifikowane przez MSWiA jako sytuacja kryzysowa, szczególnie iż Minister SWiA podjął działania – także opisane w KPZK i resortowym PZK.

Do 9 listopada 2020 r. Minister SWiA wykonywał, na podstawie stosownego upoważnienia, czynności wynikające z podległości RCB Prezesowi Rady Ministrów oraz zlecenia RCB zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym. W późniejszym okresie współpraca polegała na bieżących kontaktach wynikających m.in. z roli, którą pełniło RCB będące jednocześnie centrum zarządzania kryzysowego MSWiA. RCB przekazywało Ministrowi SWiA, za pośrednictwem DOLiZK, raporty i dokumenty pozwalające na identyfikację potencjalnych sytuacji kryzysowych.

¹⁰⁵ Jak również prowadzenia szkoleń dla pracowników centrów powiadamiania ratunkowego, a także zadania związane z utrzymaniem i obsługą techniczną systemu teleinformatycznego wykorzystywanego do wykonywania zadań centrum powiadamiania ratunkowego.

¹⁰⁶ Zgodnie z KPZK.

Zagadnienia związane z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną nie były przedmiotem kontroli i audytów, zarówno wewnętrznych, jak i przeprowadzanych w Ministerstwie przez podmioty zewnętrzne. MSWiA nie przeprowadzało także kontroli w tej tematyce w jednostkach i służbach podległych i nadzorowanych.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie działań w celu zwiększenia aktywności w zakresie identyfikacji i zapobiegania zagrożeniom o charakterze hybrydowym w pracach resortowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, jak również poprzez aktywny udział w pracach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego do spraw wczesnej identyfikacji zagrożeń hybrydowych oraz wsparcia koordynacji działań w tym obszarze, powołanego na podstawie Zarządzenia nr 1/2018 z dnia 5 września 2018 r. Przewodniczącego RZZK.
2. Aktualizację lub sporządzenie nowego resortowego planu zarządzania kryzysowego.
3. Zaktualizowanie Wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego.
4. Podjęcie działań mających na celu ustalenie, czy wojewodowie wprowadzili zmiany w aktualnie obowiązujących wojewódzkich planach zarządzania kryzysowego, które zostały zatwierdzone pomimo istnienia uwag mogących mieć wpływ na funkcjonalność planów.
5. Wprowadzenie mechanizmów mających na celu wyeliminowanie występowania wewnętrznych niespójności w raportach częściowych oraz niespójności pomiędzy raportem częściowym a sporządzanym na jego podstawie resortowym planem zarządzania kryzysowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

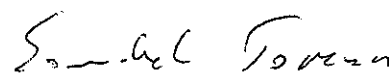
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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, 13 grudnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Prezes
Marian Banaś
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Tomasz Sordyl
p.o. Dyrektor Departamentu
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



.....
podpis

