



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

KPB.410.4.4.2024

Pan
nadbryg. dr inż. Mariusz Feltynowski
Komendant Główny
Państwowej Straży Pożarnej
ul. Podchorążych 38,
00-463 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, ul. Podchorążych 38, 00-463 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadbryg. dr inż. Mariusz Feltynowski powołany na stanowisko Komendanta Głównego PSP z dniem 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: gen. brygadier Andrzej Bartkowiak od 5 grudnia 2019 r. do 9 stycznia 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Uwarunkowania koncepcyjne, prawne i organizacyjne, dotyczące systemu łączności radiowej.2. Funkcjonowanie systemu łączności radiowej w odniesieniu do wyzwań i zagrożeń współczesnego świata.3. Komunikacja z innymi służbami – interoperacyjność systemu łączności radiowej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 31 października 2024 r. z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, związanych z przedmiotem tej kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Szulc, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/79/2024 z 30 sierpnia 2024 r.2. Adrian Celiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/80/2024 z 30 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. Tom I, str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny PSP podejmował adekwatne do potrzeb i posiadanych możliwości działania w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu łączności radiowej umożliwiającej realizację zadań służby, jednak w skutek ograniczeń organizacyjnych, technicznych, kadrowych, a także przyjętego systemu finansowania PSP, nie udało się wyeliminować wszystkich problemów występujących w tym zakresie.

Funkcjonujący w PSP analogowy system łączności radiowej nie spełniał wymagań stawianych służbom ratowniczym i porządku publicznego w zakresie poufności korespondencji, bezpieczeństwa danych, jakości połączeń oraz utrudniał efektywną organizację łączności. System łączności PSP nie pozwalał również (poza wyjątkami związanymi z czasowym użytkowaniem systemu TETRA² na terenie wybranych miast) na efektywną i bezpieczną komunikację ze służbami podległymi MSWiA, a także innymi podmiotami realizującymi zadania zarządzania kryzysowego oraz obronności państwa. Funkcjonariusze PSP posiadali dostęp do służbowych telefonów komórkowych, które były wykorzystywane jako dodatkowy środek komunikacji, zwłaszcza w sytuacjach, gdy tradycyjne systemy radiowe były niewystarczające lub w przypadku potrzeby szybkiej komunikacji indywidualnej. W sytuacjach awaryjnych dopuszczono w PSP możliwość wykorzystania prywatnych telefonów komórkowych. NIK zwraca jednakże uwagę na fakt, że wykorzystywanie w akcjach ratowniczo-gaśniczych przestarzałego systemu łączności analogowej, a także sprzętu nie gwarantującego niezawodnego działania w sytuacjach kryzysowych (telefony komórkowe) może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo i efektywność prowadzonych działań.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano incydentów związanych z nieautoryzowanym dostępem do ww. systemów łączności KG PSP, a funkcjonariusze byli właściwie przygotowani do ich używania. NIK zwraca jednakże uwagę na problem niedostatecznego poziomu zatrudnienia w PSP osób z wykształceniem teleinformatycznym – relacja ta wyniosła 1:728, tj. jeden pracownik z wykształceniem informatycznym na 728 użytkowników systemu³. Sytuacja ta może utrudnić szybką implementację oraz samo funkcjonowanie cyfrowych systemów łączności radiowej. Wpływ na sytuację kadrową w tym zakresie ma m.in. brak etatów i dodatków teleinformatycznych, co uniemożliwia oferowanie konkurencyjnych na rynku pracy warunków płacowych. PSP pozostaje jedyną służbą mundurową podległą MSWiA, która nie otrzymuje środków na dodatki teleinformatyczne.

W PSP opracowano normy należności dla wszystkich jednostek organizacyjnych, z podziałem na typ sprzętu i rodzaj jednostki PSP, a także określono wymagania techniczno-funkcjonalne użytkowanego sprzętu łączności radiowej. Komendant Główny PSP zapewnił wystarczającą liczbę radiotelefonów do właściwej realizacji zadań – każdy stały użytkownik sieci radiowej był wyposażony w radiotelefon, a ponadto PSP dysponowała radiotelefonami przewoźnymi.

² Terrestrial Trunked RAdio (TETRA) to cyfrowy trunkingowy standard mobilnej łączności radiowej opracowany przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

³ Szczegółowo opisane na stronach 13-14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Komendant Główny PSP w grudniu 2023 r. podjął decyzję o rozpoczęciu wdrażania w PSP łączności cyfrowej w standardzie DMR⁴. Standard ten pozwala na wykorzystanie dotychczasowej infrastruktury łączności analogowej, a także radiotelefonów będących w zasobach PSP oraz daje możliwość wyposażenia jednostek OSP w takie radiotelefony. Ogranicza to koszty wdrożenia systemu i powoduje, że jego wdrożenie i eksploatacja jest możliwa siłami własnymi PSP w racjonalnym i dającym się przewidzieć terminie.

Jednocześnie NIK zauważa, że decyzja Komendanta Głównego PSP została podjęta w sytuacji, gdy dla wszystkich służb podległych MSWiA zaplanowano wprowadzenie jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej w standardzie TETRA. NIK zwraca uwagę, że wprowadzenie w PSP systemu DMR stanowi z jednej strony odpowiedź na największe wady obecnie stosowanej łączności analogowej, z drugiej strony zaś istnieje ryzyko, że w przypadku wdrożenia systemu TETRA, część ponoszonych obecnie wydatków na system DMR (wdrożenie i utrzymanie) może nie mieć uzasadnienia w potrzebach służby. Wprowadzanie cyfrowej łączności radiowej w standardzie DMR może w przyszłości spowodować bowiem, że w PSP będą funkcjonowały dwa systemy łączności, oparte na dwóch niekompatybilnych standardach. Konsekwencjami takiego stanu rzeczy będą problemy z ich współpracą oraz zwiększone koszty utrzymania. Ewentualne połączenie obu systemów w zakresie komunikacji głosowej za pomocą konsol integrujących systemy łączności, może okazać się w skali całego kraju bardzo kosztowne.

NIK zwraca także uwagę, że koszty wprowadzenia nowego systemu nie zostały całościowo wyliczone w momencie podejmowania decyzji o jego wdrożeniu. PSP przyjęła model wdrożenia etapowego, oparty na pracy powoływanych lokalnie Zespołów ds. Wdrożenia Cyfrowej Łączności Radiowej, których zadaniem jest m.in. oszacowanie zakresu inwestycji wymaganych do migracji. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwa ma być migracja dokonywana kolejnymi krokami, z zachowaniem łączności z garnizonami, które jeszcze nie przeszły na system cyfrowy (co umożliwi standard DMR). Zdaniem NIK, na obecnym etapie wdrożenia systemu DRM, należy jednakże ustalić całościowe koszty wprowadzenia nowego systemu łączności, w tym koszty szkoleń pracowników. Pozwoli to na podjęcie działań zmierzających do zapewnienia mechanizmów finansowania tego przedsięwzięcia w najbliższych latach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Organizacja i funkcjonowanie systemu łączności w PSP.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do §10 regulaminu organizacyjnego KG PSP⁵ do zadań Biura Informatyki i Łączności KG PSP należy, m.in. określanie propozycji kierunków rozwoju oraz zasad organizacji łączności na potrzeby krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i przedkładanie ich do zatwierdzenia Komendantowi Głównemu.

⁴ Digital Mobile Radio (DMR) to standard cyfrowego radia mobilnego opracowany przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

⁵ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 1 Komendanta Głównego PSP (Dziennik Urzędowy KG PSP z 1 lutego 2024 r. poz. 1).

W kwietniu 2019 r. Komendant Główny PSP wprowadził „Instrukcję w sprawie organizacji łączności radiowej” (dalej Instrukcja). Określono w niej zasady stosowania środków łączności radiowej, organizację łączności radiowej, prowadzenia dokumentacji, realizacji szkoleń oraz sposób prowadzenia korespondencji radiowej w jednostkach ochrony przeciwpożarowej. W Instrukcji określono, m.in. zasady budowy sieci radiowych, wymagania techniczno-funkcjonalne dla radiotelefonów i instalacji antenowych, zasady programowania radiotelefonów, zasady tworzenia kryptonimów, zasady prowadzenia korespondencji radiowej, wymagania stawiane abonentom sieci radiowych oraz dokumentację łączności. Instrukcja określiła także strukturę sieci radiowych wyznaczając:

- Krajową Sieć Współdziałania i Alarmowania (KSW), tj. sieć pracującą w oparciu o ogólnopolski kanał radiowy. Dysponentem tej sieci ustanowiono Komendanta Wojewódzkiego PSP, nadzór nad przestrzeganiem zasad i warunków pracy w sieci sprawowali odpowiednio Kierujący Działaniem Ratowniczym na miejscu działań, SKKP/SKKM na terenie powiatu, SKKW⁶ na terenie województwa;
- Sieć Wojewódzką (PW), obejmującą zasięgiem radiowym obszar województwa. Dysponentem tej sieci ustanowiono Komendanta Wojewódzkiego PSP, nadzór nad jej prawidłowym funkcjonowaniem sprawował SKKW;
- Sieć Powiatową (PR), obejmującą zasięgiem radiowym obszar powiatu/miasta. Dysponentem tej sieci ustanowiono Komendanta Powiatowego/Miejskiego PSP, nadzór nad jej prawidłowym funkcjonowaniem sprawował SKKP/SKKM oraz Komendant Wojewódzki PSP;
- Sieć Szkolną (KS), której dysponentem ustanowiono Komendanta Szkoły PSP, a nadzór nad jej funkcjonowaniem sprawował Punkt Alarmowy Komendanta Szkoły PSP;
- Sieć Szkolno-Dydaktyczną (KSD). Dysponentem oraz nadzorującym sieć ustanowiono Komendanta Szkoły PSP;
- Sieć Dydaktyczno-Szkoleniową (KWOS) przeznaczoną dla Wojewódzkich Ośrodków Szkolenia. Dysponentem oraz nadzorującym działanie sieci ustanowiono Naczelnika Ośrodka Szkolenia;
- Sieć Komendy Głównej (PG), sieć obejmującą obszar m.st. Warszawy. Dysponentem sieci ustanowiono Dyrektora Biura KG PSP nadzorującego problematykę łączności, a nadzór sprawował SKKG;
- Sieć Alarmową (PA), tj. sieć radiową służącą do uruchamiania systemów selektywnego alarmowania. Dysponentem sieci ustanowiono Komendanta Powiatowego/Miejskiego, a nadzór nad jej funkcjonowaniem sprawował Komendant Powiatowy/Miejski oraz Komendant Wojewódzki PSP;
- Radiowe Łącze Sterowania (ST), umożliwiające zapewnienie wymaganych zasięgów poprzez wykorzystanie stacji retransmisyjnych. Dysponentem częstotliwości ustanowiono Dyrektora Biura KG PSP nadzorującego problematykę łączności, a nadzór sprawował Komendant Wojewódzki PSP;

⁶ SKKP – Stanowisko Kierowania Komendanta Powiatowego, SKKM – Stanowisko Kierowania Komendanta Miejskiego, SKKW – Stanowisko Kierowania Komendanta Wojewódzkiego.

- Operacyjny Kierunek Radiowy (KO) – sposób łączności uruchamianej doraźnie, zapewniający łączność pomiędzy SKKP/SKKM, a sztabem Kierującego działaniem ratowniczym (KDR). Dysponentem sieci ustanowiono SKKG, a nadzór nad jej funkcjonowaniem sprawowało właściwie Stanowisko kierowania PSP;
- Sieć dowodzenia i współdziałania (KDW) – sieć uruchamiana doraźnie podczas akcji ratowniczo-gaśniczych, służąca do dowodzenia i współdziałania pomiędzy siłami ratowniczymi własnymi oraz współdziałającymi. Dysponentem sieci ustanowiono SKKW, a nadzór sprawował KDR;
- Sieć ratowniczo-gaśniczą (KRG) – sieć uruchamiana doraźnie podczas akcji ratowniczo-gaśniczych, przeznaczona do łączności na miejscu prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczej. Dysponentem sieci ustanowiono Komendanta Wojewódzkiego PSP (na terenie województwa) oraz Komendanta Miejskiego/Powiatowego PSP (na terenie powiatu). Nadzór nad funkcjonowaniem sieci sprawował odpowiednio KDR na miejscu działań, SKKP/SKKM na terenie powiatu oraz Komendant Wojewódzki na terenie województwa;
- Krajową Sieć Współdziałania ze Statkami Powietrznymi (KSWL) – sieć uruchamiana doraźnie, zapewniająca łączność pomiędzy jednostkami PSP, a statkami powietrznymi, biorącymi udział w akcjach ratowniczych. Dysponentem sieci ustanowiono Komendanta Wojewódzkiego PSP. Nadzór nad funkcjonowaniem sieci sprawował odpowiednio KDR na miejscu działań, SKKP/SKKM na terenie powiatu oraz SKKW na terenie województwa;
- Krajową Sieć Współpracy z Harcerzami (KSH) – dysponentem sieci ustanowiono Komendanta Powiatowego/Miejskiego PSP. Nadzór nad funkcjonowaniem sieci sprawował odpowiednio KDR na miejscu działań, SKKP/SKKM na terenie powiatu oraz Komendant Wojewódzki na terenie województwa;
- Radiową Sieć Retransmisyjną (RSR), tj. sieć służącą do zwiększania zasięgu łączności radiowej na potrzeby KDR. Dysponentem sieci ustanowiono SKKW, a za nadzór nad przestrzeganiem zasad i warunków pracy w sieci odpowiedzialny był KDR;
- Sieci Współdziałania z innymi podmiotami – sieci radiowe, których dysponentem są inne jednostki/organizacje/służby (sieć współdziałania MSWiA-B112, ogólnopolska sieć służby zdrowia – PRM, itd.).

W Instrukcji określono następującą strukturę grup radiowych w standardzie TETRA:

- Grupa Wojewódzka (GPW), tj. grupa analogiczna do PW,
- Grupa Powiatowa (GPR), tj. grupa analogiczna do PR,
- Grupa Szkolna (GKS), tj. grupa analogiczna do KS,
- Grupa Dowodzenia i Współdziałania (GKDW), tj. grupa analogiczna do KDW,
- Grupa Ratowniczo – Gaśnicza (GKRG), tj. grupa analogiczna do KRG,
- Grupa Współdziałania z innymi służbami, tj. grupa przeznaczona na potrzeby współdziałania służb biorących udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych, o ile dana służba wyposażona została

w terminale systemu TETRA. Dysponentem grupy był operator systemu TETRA.

(akta kontroli Tom I, str. 33-94)

W dniu 27 listopada 2012 r. Komendant Główny PSP wydał Zasady organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeb działań ratowniczych. Zasady te były aktualizowane aneksami w dniach 15 stycznia 2014 r., 4 kwietnia 2016 r. oraz 3 kwietnia 2019 r. Ponadto, w związku z powtarzającymi się błędami w organizowaniu łączności, prowadzeniu korespondencji radiowej, prawidłowym wykorzystaniu SDŁ, itp. Zastępca Komendanta Głównego PSP zatwierdził, w dniu 13 kwietnia 2016 r. Metodę postępowania podczas organizacji łączności na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym. Dokumenty te uszczegółwiają Instrukcję w sprawie organizacji łączności radiowej.

(akta kontroli Tom I, str. 8-32, 95-100)

W dniu 22 kwietnia 2024 r. Komendant Główny PSP zatwierdził do stosowania standardy wyposażenia dla Samochodów dowodzenia i łączności na poziomie kompanii oraz batalionu.

(akta kontroli Tom I, str. 402-419)

1.2 Koncepcja rozwoju systemu łączności radiowej.

Opis stanu
faktycznego

W grudniu 2022 r. zespół powołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którego skład wchodził, m.in. przedstawiciele PSP, opracował „Analizę dostępnych technologii wraz z rekomendacją kierunkową do wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego dla potrzeb organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.”, zwaną dalej „Analizą” lub „Analizą MSWiA”. Rekomendacja zawarta w Analizie zakładała wdrożenie Cyfrowego Systemu Radiokomunikacyjnego (CSR) w oparciu o technologię cyfrową w standardzie TETRA, poprzez rozszerzenie obszarowe budowanej przez Policję platformy radiokomunikacyjnej pod warunkiem przeznaczenia tej platformy dla wszystkich służb resortu SWiA. Według Zespołu MSWiA, platforma ta ma potencjał do jej rozszerzenia na obszar całego kraju w perspektywie kilku lat. W Analizie tej znalazło się również stwierdzenie, że rozwiązania DMR nie są perspektywiczne, jako baza do rozbudowy w kierunku CSR z wielu powodów, m.in:

- brak istotnych wdrożeń w Europie,
- brak możliwości zaawansowanej integracji z systemami państw sąsiadujących,
- brak dostępnych częstotliwości,
- brak wdrożeń wielkoskalowych na świecie.

(akta kontroli Tom II, str. 312-362)

Komendant Główny PSP decyzją nr 79 z 9 grudnia 2022 r. powołał zespół zadaniowy (zwany dalej Zespołem albo Zespołem ds. Koncepcji) do opracowania „Koncepcji migracji na cyfrową łączność radiową DMR w Państwowej Straży Pożarnej oraz wymagań techniczno-funkcyjnych na radiowy system alarmowania OSP” (zwanej dalej Koncepcją). Zespół opracował Koncepcję w dniu 9 stycznia 2024 r. W Koncepcji tej opisano, m.in. stan aktualny w zakresie sieci radiowych VHF i systemów radiokomunikacyjnych wykorzystywanych przez PSP, kluczowe cyfrowe technologie radiokomunikacyjne dla PSP, określono priorytety PSP w odniesieniu do systemu cyfrowej łączności radiowej DMR, ustalono kryteria i wyznaczniki do migracji oraz umieszczono, m.in. rekomendację

wdrożenia w wojewódzkich i powiatowych sieciach radiowych PSP cyfrowej łączności radiowej DMR. W Koncepcji zawarto parametry ogólne dla sieci radiowych w trybie DMR, wymagania podstawowe dla radiotelefonów, wskaźniki mocy sygnału odbieranego RSSI w sieci powiatowej i wojewódzkiej, zasady nadawania numerów ID radiotelefonów, ID grup rozmównych oraz wytyczne dotyczące sieci oraz wymagania dotyczące bezpieczeństwa sieci powiatowej i wojewódzkiej. Zespół określił również warunki uruchomienia powiatowej i wojewódzkiej sieci łączności radiowej w standardzie DMR, takie jak sporządzenie programu organizacyjno-użytkowego⁷, uzyskanie pozwoleń od Departamentu Teleinformatyki MSWiA na użytkowanie częstotliwości, wyposażenie abonentów w sprzęt zgodny z wymaganiami, odpowiedni wynik badania instalacji antenowych, sporządzenie szacunkowego kosztorysu migracji, przeprowadzenie testów.

(akta kontroli Tom I, str. 101-202)

Dyrektor Biura Informatyki i Łączności wyjaśnił, że decyzja o wdrożeniu w PSP cyfrowej łączności radiowej w standardzie DMR podyktowana była:

- potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania systemów łączności wykorzystywanych przez jednostki PSP, ale również OSP. Systemy łączności radiowej PSP zapewniają funkcjonowanie w zakresie komunikacji Krajowemu Systemowi Ratowniczo-Gaśniczemu. Mimo wieloletnich prac nad systemem TETRA, w tym powoływania zespołów zadaniowych na poziomie ministerialnym, dotychczas nie stworzono systemu o wystarczającym zasięgu radiowym, który obejmowałby nie tylko duże miasta wojewódzkie,
- zwiększonym zasięgiem radiowymi po uruchomieniu systemu DMR, co zostało potwierdzone przeprowadzonymi pilotażami,
- poprawie jakości przekazywanej korespondencji głosowej w komunikacji radiowej,
- realizowanej od wielu lat „miękkiej” migracji do cyfrowych systemów łączności poprzez zakup sprzętu analogowo-cyfrowego zgodnego ze standardem DMR przez jednostki PSP i OSP. Produkcja radiotelefonów działających wyłącznie w systemie analogowym została zakończona około 2014 roku i, wg stanu na koniec kontroli, ponad połowa radiotelefonów użytkowanych w PSP miała możliwość korzystania ze standardu DMR,
- stosunkowo niskimi kosztami wdrożenia, gdyż modernizowane systemy analogowe konwencjonalne bardzo często są przystosowane do uruchomienia standardu DMR bez konieczności ponoszenia dodatkowych znacznych nakładów finansowych na przykład: sieć wojewódzka w woj. śląskim oraz w woj. lubelskim, gdzie proces migracji jest w toku. Kosztem dodatkowym pozostaje jedynie stan wyposażenia w radiotelefony dwusystemowe DMR (analogowo-cyfrowe).

(akta kontroli Tom II, str. 89)

Ponadto Dyrektor Biura Informatyki i Łączności wyjaśnił, że obecnie system TETRA pokrywa jedynie wybrane miasta wojewódzkie, co powoduje znaczne ograniczenia zasięgu w wielu powiatach. PSP i OSP, często działające na terenach wiejskich, potrzebują pewnej łączności w całym regionie, także poza dużymi

⁷ Określa on, m.in. obszar funkcjonowania systemu, schemat organizacyjny systemu, miejsca i lokalizacje posadowienia stacji stacjonarnych, przegląd i ocena wytypowanych miejsc i lokalizacji posadowienia stacji bazowych, określenie liczby punktów sterujących.

aglomeracjami. DMR, bardziej dostosowany do takich warunków, oferuje zasięg i elastyczność pozwalającą na wsparcie operacji tam, gdzie zasięg TETRA jest ograniczony. Włączenie jednostek OSP do systemu TETRA napotyka ograniczenia, takie jak brak licencji TEA2 dla OSP oraz różnice w finansowaniu. Jako stowarzyszenia, OSP korzystają z odrębnych źródeł finansowania, co utrudnia zakup sprzętu TETRA. System DMR, rozwijany przez PSP, jest skalowalny i może być rozbudowywany stopniowo, uwzględniając potrzeby jednostek OSP, co pozwala na pełniejsze i elastyczne włączanie tych jednostek w struktury KSRG. Dotychczasowe wyzwania organizacyjne wskazują na potrzebę równoległego rozwijania DMR, który może być szybko wdrażany na poziomie lokalnym i wojewódzkim, bez ograniczeń związanych z zasięgiem lub dostępnością licencji. Dla PSP, w ramach KSRG, istotne jest samodzielne zarządzanie systemem łączności, aby elastycznie dostosowywać się do dynamicznie zmieniających się sytuacji kryzysowych. DMR, będący systemem wewnętrznym, umożliwia szybkie rozbudowywanie zasięgu i dostępności oraz sprawne połączenia zarówno z PSP, jak i z jednostkami wspierającymi, takimi jak OSP. To pozwala PSP na kompleksowe dostosowanie struktury łączności do specyficznych potrzeb każdej akcji ratowniczej. DMR, z uwagi na swoją elastyczność i niezależność, pozostaje kluczowym systemem PSP, natomiast TETRA stanowi uzupełniające narzędzie, które potencjalnie zwiększa interoperacyjność w dużych aglomeracjach, jeśli jego ograniczenia zasięgu i dostępności zostaną z czasem rozwiązane. System Radiokomunikacyjny Policji (SRP-T) posiada potencjał do bycia systemem ogólnokrajowym. Natomiast nie jest wiadome w jakiej perspektywie czasowej taki system powstanie i na jakich docelowych zasadach będą w nim mogły funkcjonować inne służby podległe MSWiA. Próby stworzenia takiego systemu są podejmowane od ponad 20 lat i jak do tej pory takiego systemu nie ma. Jak pisał w wyjaśnieniu Dyrektor Biura Łączności i Informatyki, ostateczny model łączności cyfrowej będzie zależny od kierunku, w jakim rozwijany będzie ogólnokrajowy system łączności radiowej służb ratowniczych i mundurowych, który powinien obejmować szerokie pokrycie radiowe na terenie całego kraju oraz zapewnić interoperacyjność z innymi służbami. W przypadku wdrożenia jednolitego cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb opartych na standardzie TETRA, PSP zamierza również korzystać z tej infrastruktury, co pozwoliłoby na ujednoczenie standardów komunikacyjnych i zapewnienie spójnej łączności w sytuacjach kryzysowych na poziomie ogólnokrajowym. Realizacja docelowego modelu zależności będzie również od dostępnych zasobów finansowych, rozwiązań infrastrukturalnych oraz rozbudowy zasięgu radiowego w ramach przyszłych programów wsparcia systemów łączności.

(akta kontroli Tom II, str. 94-95, 299-311)

W dniu 27 maja 2024 r. Z-ca Komendanta Głównego PSP zwrócił się do Z-cy Komendanta Głównego Policji z prośbą o wyrażenie zgody na rozpoczęcie i realizację procesu bezpłatnego testowania systemu radiokomunikacyjnego Policji TETRA (SRP-T) przez jednostki organizacyjne PSDP na terenie całego kraju od 12 czerwca 2024 r. W uzasadnieniu Komendant PSP wskazał, że skuteczna realizacja zadań wymaga niezawodnej i efektywnej komunikacji, a w ocenie Komendy Głównej PSP, oferowane funkcjonalności systemu SRP-T mogą znacząco usprawnić działania PSP, zwłaszcza w dużych aglomeracjach, poprzez szyfrowaną komunikację TEA2, wysoką niezawodność, szerokie możliwości integracji i interoperacyjności, zasięg i mobilność. Komendant wskazał również, że realizacja testów systemu TETRA, umożliwi ocenę jego funkcjonalności i przydatności w praktyce poprzez analizę skuteczności komunikacji podczas akcji ratowniczych, zbadanie możliwości integracji z obecnie używanymi

systemami radiokomunikacyjnymi w PSP, ocenę potencjalnych korzyści operacyjnych wynikających z wdrożenia tego systemu.

(akta kontroli, Tom I str. 216-217)

W dniu 12 czerwca 2024 r. Z-ca Komendanta Głównego Policji wyraził zgodę na bezpłatne testowanie systemu do 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli Tom I, str. 218)

W związku z tym, Z-ca Komendanta Głównego PSP przesłał 3 lipca 2024 r., m.in. do Komendantów jednostek organizacyjnych PSP informację o konieczności wyposażenia jednostek organizacyjnych w terminale w standardzie TETRA na poziomie szyfrowania TEA2, wg następującego schematu:

- KW PSP – co najmniej jeden terminal stacjonarny TETRA na SKKW z terminem do 31 grudnia 2024 r., w dalszej kolejności w miarę możliwości finansowych, terminale przewoźne oraz terminale noszone,
- KM PSP/KP PSP – w przypadku zapewnionych zasięgów systemu SRP-T – co najmniej dwa terminale stacjonarne TETRA na SKKM/SKKP oraz w dalszej kolejności w miarę możliwości finansowych, terminale przewoźne oraz terminale noszone,
- KW PSP, KM PSP oraz Szkoły PSP, w których użytkownym systemem radiokomunikacyjnym jest/był system TETRA z szyfrowaniem TEA1 – według indywidualnych uwarunkowań,
- pozostałe jednostki organizacyjne PSP, zgodnie z indywidualnymi uzgodnieniami.

W piśmie tym Komendant PSP poinformował również jednostki podległe, że KG PSP jest w trakcie opracowywania lub uzgadniania zasad bezpieczeństwa użytkowania systemu TETRA, krajowego planu numeracyjnego dla PSP w systemie SRP-T, zakresu i struktury grup dla PSP oraz minimalnych wymagań na sprzęt.

(akta kontroli Tom I, str. 219-220)

W związku z jednoczesnym prowadzeniem migracji do standardu DMR oraz testowaniem standardu TETRA, Dyrektor Biura Bezpieczeństwa Informacji wyjaśnił, że w PSP prowadzi się testy systemu TETRA równoległe do działań zmierzających do wdrożenia systemu łączności cyfrowej w standardzie DMR. Testy te wynikają z potrzeby dokonania wszechstronnej analizy i oceny operacyjnej przydatności obu technologii w kontekście różnorodnych wymagań komunikacyjnych PSP oraz współdziałania w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). System TETRA, stosowany głównie przez Policję, oferuje zaawansowane funkcje, takie jak szyfrowanie TEA2, co umożliwia wysoki poziom zabezpieczenia danych. Jest to istotne dla PSP, zwłaszcza w dużych aglomeracjach, gdzie istnieje potrzeba ochrony informacji podczas operacji w obszarach o wysokim zagęszczeniu ludności oraz dużej wrażliwości na zakłócenia. TETRA stanowi więc cenne narzędzie w testowaniu skuteczności szyfrowanej komunikacji, co może być decydującym czynnikiem w działaniach ratowniczych wymagających wysokiej poufności. Testy TETRA pozwalają PSP na ocenę przydatności tego systemu jako potencjalnej części ogólnokrajowej sieci Policji, która mogłaby zwiększyć interoperacyjność służb podległych MSWiA. Testowanie TETRA równoległe z wdrażaniem DMR umożliwia PSP analizę operacyjnej przydatności obu technologii, aby zapewnić niezawodną łączność dostosowaną do potrzeb różnych obszarów, poziomów zagęszczenia ludności oraz wymagań bezpieczeństwa.

(akta kontroli Tom II, str. 94-95)

W kwestii kompatybilności systemu z innymi służbami wyjaśnił, że w zależności od przyjętego ostatecznego modelu systemu łączności, nie ma przeszkód do zapewnienia interoperacyjności technologicznej pomiędzy systemami zbudowanymi w standardach DMR i TETRA. Możliwe jest to na poziomie sprzętowym, w tym np. konsol integrujących systemy łączności. W wybranych miastach (np. w Krakowie) rozwiązanie takie przeszło pomyślne testy (także podczas ćwiczeń międzywojewódzkich), potwierdzając funkcjonalność i efektywność takiej integracji. NIK zwraca jednak uwagę, że takie rozwiązanie może sprawdzić się lokalnie, jednak w skali kraju byłoby bardzo kosztowne. Ponadto wiąże się z ograniczeniami funkcjonalności obu systemów.

(akta kontroli Tom II, str. 90)

W odpowiedzi do Pełnomocnika MSWiA ds. Bezpiecznej Łączności Radiowej, Za-ca KG PSP wskazał, że w ocenie PSP budowany przez Policję system TETRA (SRP-T) posiada potencjał do rozbudowy jako system ogólnokrajowy dla wszystkich służb podległych MSWiA, oraz w przypadku możliwości formalnej, również dla innych podmiotów, np. OS, pod warunkiem zapewnienia finansowania na ten cel i wyznaczenia Policji jako operatora krajowego/dysponenta systemu.

(akta kontroli Tom II, str. 42)

W Koncepcji migracji ustanowiono strukturę organizacyjną wdrażania cyfrowej łączności radiowej DMR, składającą z:

- krajowego zespołu ds. wdrożenia cyfrowej łączności radiowej w PSP. Do zadań Zespołu należała, m.in. koordynacja procesu migracji do DMR sieci łączności radiowych PSP, monitorowanie bieżącego stanu realizacji prac, wsparcie merytoryczne oraz współpraca z zespołami wojewódzkimi, współpraca z Departamentem Teleinformatyki MSWiA,
- wojewódzkich zespołów ds. wdrożenia cyfrowej łączności radiowej w sieciach powiatowych (PR) i wojewódzkich (PW). Do zadań zespołów należało, m.in. opiniowanie programu organizacyjno-użytkowego sieci powiatowej (zawiera on, m.in. mapy zasięgów, wykaz lokalizacji anten, strukturę i schemat organizacji łączności radiowej), współpraca z zespołem powiatowym przy procesie migracji powiatowej sieci łączności radiowej do standardu DMR, współpraca z zespołem powołanym przez KG PSP. Ponadto do zadań zespołów należało sporządzenie programu organizacyjno-użytkowego oraz jego uzupełnienie, m.in. o: informację o stanie technicznym instalacji antenowych wyniesionych zespołów nadawczo-odbiorczych na obszarze działania sieci przeznaczonej do migracji wraz z badaniem SWR, inwentaryzację sprzętu łączności radiowej, działającego w migrowanej sieci PW wraz z badaniem SWR instalacji antenowych, szacunkowy kosztorys migracji do standardu DMR wojewódzkiego systemu łączności radiowej. Zespoły wojewódzkie odpowiedzialne są za proces migracji PW do standardu DMR,
- powiatowych zespołów ds. wdrożenia cyfrowej łączności radiowej w sieciach PR. Do zadań zespołów należało sporządzenie programu organizacyjno-użytkowego oraz jego uzupełnienie, m.in. o: informację o stanie technicznym instalacji antenowych wyniesionych zespołów nadawczo-odbiorczych na obszarze działania sieci przeznaczonej do migracji wraz z badaniem SWR, inwentaryzację sprzętu łączności radiowej OSP i PSP, działającego w migrowanej sieci wraz z badaniem

SWR instalacji antenowych samochodowych, inwentaryzację sprzętu łączności radiowej podmiotów współpracujących na terenie powiatu wraz z badaniem SWR, szacunkowy kosztorys migracji do standardu DMR powiatowego systemu łączności radiowej. Zespoły wojewódzkie odpowiedzialne są za proces migracji PR do standardu DMR.

Termin zakończenia procesu migracji ustalono na dzień 31 grudnia 2026 r. dla wojewódzkich sieci łączności radiowej oraz na dzień 31 grudnia 2028 r. dla powiatowych sieci radiowych.

(akta kontroli Tom I, str. 101-202)

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa Informacji wyjaśnił, że nie opracowano, na poziomie centralnym, harmonogramu szczegółowego dla poszczególnych komend z uwagi na zdecentralizowany system finansowania Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczej Straży Pożarnej. Każda jednostka organizacyjna PSP i OSP dysponuje indywidualnym budżetem pochodzącym z różnych źródeł i samodzielnie ustala swoje priorytety inwestycyjne, z których kluczowym jest zapewnienie nieprzerwanej gotowości operacyjnej. Powołane zespoły zadaniowe w komendach wojewódzkich i powiatowych oceniają aktualne potrzeby sprzętowe oraz finansowe w ramach przewidywanego planu migracji, który będzie dostosowywany na bieżąco do dostępnych środków oraz aktualnych możliwości technologicznych. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa wyjaśnił ponadto, że jednostki PSP oraz OSP od około 2014 roku nabywają radiotelefony i inny sprzęt z funkcją analogowo-cyfrową w standardzie DMR, ponieważ sprzęt wyłącznie analogowy przestaje być dostępny na rynku. Na podstawie inwentaryzacji przeprowadzonej przez powołany zespół zadaniowy, bieżących kontaktów roboczych z przedstawicielami jednostek PSP oraz narad szkoleniowych wyznaczono orientacyjne terminy wdrożenia DMR. Terminy zakończenia migracji do końca 2026 roku (PW) i 2028 roku (PR) wskazane w dokumencie stanowią jedynie prognozowane, orientacyjne ramy czasowe, określające kierunek działań PSP. Są one wyrazem założonych oczekiwań wobec harmonogramu migracji, jednak nie stanowią podstawy prawnej do realizacji tego procesu ani nie obejmują szczegółowych analiz finansowych.

(akta kontroli Tom II, str. 91-92)

W związku z analizami prowadzonymi przez Zespół ds. Koncepcji, Zastępca Dyrektora Biura Bezpieczeństwa Informacji KG PSP przesłał, w dniu 6 października 2022 r. m.in. do wszystkich komendantów jednostek organizacyjnych PSP oraz Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej pismo, w którym informuje o konieczności zapewnienia kompatybilności środków łączności radiowej stosowanej w PSP i OSP obecnie, jak i w przyszłości w przypadku gdy zajdzie konieczność pracy w systemie cyfrowym. W związku z tym wyraził prośbę o wyposażanie, od dnia 7 października 2022 r., jednostek w radiotelefony z możliwością maskowania korespondencji w trybie cyfrowym DMR Tier II, algorytmem ARC4 o długości klucza 40 bitów.

(akta kontroli Tom I str. 203-204)

Krajowy zespół zadaniowy do wdrożenia cyfrowej łączności radiowej DMR w PSP, o którym była mowa w Koncepcji, został powołany przez Komendanta Głównego PSP decyzją nr 23 z dnia 13 marca 2024 r. Stosownie do §3 tej decyzji zespół powinien raportować, nie rzadziej niż raz na kwartał, Z-cy Komendanta Głównego PSP właściwemu do spraw informatyki i łączności o postępach w pracach zespołu.

(akta kontroli Tom I, str. 208-210)

Według stanu na dzień 11 października 2024 r. w jednostkach organizacyjnych PSP powołano 78 zespołów zadaniowych do wdrożenia łączności radiowej DMR w PSP. W wyniku ich działań powstało 7 programów organizacyjno-użytkowych migracji sieci do standardu DMR oraz przydzielono częstotliwości służących do komunikacji w standardzie DMR w 13 sieciach PSP. Według stanu na 29 listopada 2024 r. sieciami funkcjonującymi w docelowym modelu DMR są sieci KGP PSP oraz w sieci powiatowej KPP PSP w Sokółce.

(akta kontroli, Tom II, str. 113-120, 304)

W ocenie Dyrektora Biura Informatyki i Łączności ryzyko opóźnień w implementacji standardu DMR, w przypadku sieci wojewódzkich, jest niskie. W przypadku sieci powiatowych, w 75 przypadkach dyrektor nie diagnozuje takiego ryzyka, natomiast ryzyko to jest diagnozowane w 260 przypadkach.

(akta kontroli, Tom II, str. 303)

Komendant Główny PSP w październiku 2024 r. zatwierdził dokument pt. Raport kadrowy w obszarze IT – Raport o stanie kadrowym i potrzebach rozwojowych w obszarze technologii informacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Raport). W raporcie tym oparto się na standardach branżowych wsparcia technicznego, które określają zalecane proporcje personelu IT w stosunku do liczby użytkowników. Standard Robert Half Technology (2008) sugeruje proporcję 1 pracownik IT na 82 użytkowników (średnia rzeczywista: 1:136). Standard Gartner proponuje stosunek 1:70 do 1:100 dla organizacji do 2500 użytkowników, 1:130 do 1:175 dla organizacji od 2500 do 7500 użytkowników, oraz 1:100 do 1:200 dla organizacji powyżej 7000 użytkowników. Natomiast Workforce podaje proporcję 1:18 dla firm poniżej 500 użytkowników i 1:25 dla firm między 5000 a 10 000 użytkowników, przy średniej dla firm wynoszącej 1:27.

(akta kontroli Tom II, str. 229-275)

Dyrektor Biura Informatyki i Łączności wyjaśnił, że z powyższych danych przyjęto, że proces wdrożenia DMR w PSP wymagać będzie koordynatorów ds. łączności radiowej w proporcji odpowiadającej około 1 pracownikowi na 100–150 użytkowników systemu, co jest zgodne z poziomem złożoności infrastruktury jednostek PSP. Obecnie ten wskaźnik wynosi 1:728. Z uwagi na to, że wdrożenie standardu DMR nie wprowadza znacznych dodatkowych obowiązków, dąży się do stworzenia ujednoliconego standardu, który ułatwi proces migracji. KG PSP, działając na poziomie krajowym, opracowuje materiały dydaktyczne, które umożliwią przeprowadzenie migracji metodą „case by case”⁸, wspierając powołane zespoły na poziomie jednostek organizacyjnych PSP. Planowane są także dedykowane szkolenia, które wyposażą kadrę w wiedzę niezbędną do obsługi i nadzoru nad systemem. Dyrektor podkreślił, że braki kadrowe i strukturalne w zakresie IT i łączności w PSP są znaczące. Wpływ na tę sytuację ma brak etatów i dodatków teleinformatycznych, co zgodnie z ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa uniemożliwia oferowanie atrakcyjnych warunków płacowych. PSP pozostaje jedyną służbą mundurową podległą MSWiA, która nie otrzymuje środków na dodatki teleinformatyczne, co znacznie utrudnia zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych specjalistów w tej dziedzinie.

(akta kontroli Tom II, str.93)

Ponadto w raporcie zdiagnozowano, że zarządzanie sieciami radiokomunikacyjnymi nie jest jasno przypisane pracownikom IT

⁸ Każda sieć odrębnie

w regulaminach, co zwiększa ryzyko opóźnień w konserwacji i potencjalnych zaniedbań. W Raporcie dostrzeżono konieczność szkoleń w zakresie zarządzania i obsługi nowoczesnych systemów łączności. Według Raportu programy szkoleniowe powinny obejmować obsługę systemów radiowych oraz zintegrowanych platform komunikacyjnych, zarządzanie interoperacyjnością oraz zapewnienie niezawodności komunikacji w sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli Tom II, str. 229-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant PSP rzetelnie przydzielił zadania w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu łączności w PSP. Wyznaczono Biuro, które odpowiadało za rozwój całości systemu łączności, określono architekturę systemu, w tym sieci radiowe. Przyporządkowano do nich podmioty dysponujące sieciami, podmioty odpowiedzialne za ich funkcjonowanie oraz podmioty nadzorujące działanie poszczególnych sieci. Opracowano normy należności dla wszystkich z podziałem na typ sprzętu i rodzaj jednostki PSP, a także określono wymagania techniczno-funkcjonalne użytkowanego sprzętu łączności radiowej.

Wobec ograniczeń funkcjonującego w PSP systemu łączności analogowej Komendant Główny podjął decyzję o rozpoczęciu wdrażania systemu łączności cyfrowej w standardzie DMR. Połowa użytkowanych w PSP radiotelefonów ma już możliwość obsługi standardu DMR, ponieważ na rynku przestały być dostępne radiotelefony wyłącznie analogowe. Ponadto standard DMR – w przyjętym przez PSP wariantcie – może być wdrożony w oparciu o infrastrukturę łączności analogowej, co pozwoli na sprawną rozbudowę zasięgu i dostępności. Dodatkowo w radiotelefony działające w tym standardzie mogą być, bez żadnych przeszkód formalnych, wyposażone jednostki OSP.

NIK zauważa jednocześnie, że wdrożenie standardu DMR – wobec planów wprowadzenia jednolitego systemu łączności radiowej dla służb podległych MSWiA – może spowodować, że w przyszłości będą funkcjonować w PSP dwa niekompatybilne standardy (DMR oraz TETRA). Może to powodować problemy ze współpracą w zakresie łączności radiowej oraz generować wyższe koszty utrzymania. Ewentualne połączenie obu systemów w zakresie komunikacji głosowej za pomocą konsol integrujących może okazać się bardzo kosztowne w skali całego kraju. Wprowadzenie w PSP systemu DMR stanowi z jednej strony odpowiedź na największe wady obecnie stosowanej łączności analogowej, z drugiej strony jednak istnieje ryzyko, że w przypadku wdrożenia systemu TETRA, część dotychczas ponoszonych obecnie wydatków może nie mieć uzasadnienia w potrzebach służby. Dlatego NIK zwraca uwagę, że Komendant Główny PSP powinien działać w ścisłym porozumieniu z Ministrem SWiA, tak aby ograniczyć ryzyko związane z jednoczesną budową dwóch systemów łączności dla PSP. Natomiast w wypadku podtrzymania decyzji o wdrożeniu DMR Komendant powinien szczegółowo zaplanować przeznaczenie systemu opartego na tym standardzie w sytuacji, gdy wprowadzony zostanie ogólnopolski system łączności radiowej dla służb w systemie TETRA.

Koszty wprowadzenia nowego systemu w PSP nie zostały do zakończenia kontroli całościowo wyliczone. PSP przyjęła model wdrożenia etapowego, oparty na pracy powoływanych lokalnie Zespołów ds. Wdrożenia Cyfrowej Łączności Radiowej, których zadaniem jest m.in. oszacowanie zakresu inwestycji wymaganych do migracji. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwa ma być migracja

dokonywana kolejnymi krokami, z zachowaniem łączności z garnizonami, które jeszcze nie przeszły na system cyfrowy (co umożliwi standard DMR). NIK zauważa jednak konieczność priorytetowego potraktowania kwestii ustalenia kosztów wprowadzenia nowego systemu. Pozwoli to na sprawne podjęcie działań zmierzających do zapewnienia mechanizmów finansowania tego przedsięwzięcia.

NIK zauważa również niedostateczny poziom zatrudnienia osób z wykształceniem informatycznym (relacja 1:728), w porównaniu do istniejących standardów rynkowych rekomendowanych przez wiodące firmy w dziedzinie IT. co może utrudnić implementację oraz funkcjonowanie cyfrowego systemu łączności radiowej.

OBSZAR 2. Funkcjonowanie systemów łączności radiowej w odniesieniu do wymagań i zagrożeń współczesnego świata.

2.1 Użytkowane systemy łączności.

Opis stanu faktycznego

W Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej i jednostkach podległych co do zasady funkcjonowały konwencjonalne analogowe systemy łączności radiowej oparte o UKF. Nie umożliwiały one transmisji danych, a ich podstawowe wykorzystanie polegało na zapewnieniu nieszyfrowanej komunikacji głosowej. Użytkowano 9 365 szt. radiotelefonów analogowych. W komunikacji stosowane były kryptonimy oraz formalnie określone sygnały radiowe. Ochrona poufności komunikacji opierała się głównie na zasadach formalnych, które polegały na zakazie przekazywania określonych informacji (imion, nazwisk, stopni służbowych) w otwartych transmisjach. Dodatkowo PSP wykorzystywała pojedyncze funkcjonujące lokalnie cyfrowe systemy łączności radiowej TETRA lub DMR.

System łączności radiowej TETRA SRP-T funkcjonował na podstawie zgody na testowanie udzielonej przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji do dn. 30 czerwca 2025 r. oraz na podstawie lokalnych porozumień PSP z Policją, w miastach Kraków, Łódź, Szczecin, Warszawa. Dodatkowo na terenie woj. pomorskiego w 2023 roku Wojewoda Pomorski w ramach współpracy z Grupą ORLEN włączył do jej sieci Wydział Zarządzania Kryzysowego w całym województwie oraz dodatkowo zakupił 24 sztuki radiotelefonów noszonych z dwuletnim abonamentem z przeznaczeniem dla jednostek PSP woj. pomorskiego, które były wykorzystywane w ograniczonym zakresie. Ogółem w PSP użytkowano 713 szt. radiotelefonów w standardzie TETRA. System TETRA w wersji z szyfrowaniem TEA2 udostępniany przez Policję stanowił wysoki poziom zabezpieczenia przed nieautoryzowanym dostępem. Na wykorzystywanie tego rodzaju szyfrowania, konieczne było uzyskanie odpowiedniej licencji CRUU, którą PSP uzyskała w styczniu 2023 r. System Tetra umożliwiał transmisję danych, o przepustowości w wartościach od 10 kb/s do 500 kb/s, zgodnie ze standardem ETSI⁹. PSP nie posiadała dokładnych danych w tym zakresie, ponieważ nie była operatorem tego systemu.

W standardzie DMR zgodnie z zapisami koncepcji wymaga się szyfrowania min. algorytmem ARC4 z kluczem o długości 40 bit. Był to najwyższy ustandaryzowany poziom szyfrowania, który pozwalał na użytkowanie środków łączności pochodzących od różnych producentów. Stosowanie ww. klucza zapewniało

⁹ Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych.

ochronę przed nieuprawnionym dostępem oraz utrudniało przechwycenie transmisji. Dzięki zastosowaniu tych mechanizmów korzystanie z sieci DMR było bezpieczniejsze od tradycyjnej łączności analogowej. W PSP użytkowano 12 424 szt. radiotelefonów w standardzie DMR. System DMR umożliwiał transmisję danych, a jego przepustowość wynosiła ok. 9.6 kb/s, zgodnie ze standardem ETSI.

Funkcjonariusze PSP posiadali dostęp do telefonów komórkowych służbowych, które były wykorzystywane jako dodatkowy środek komunikacji, zwłaszcza w sytuacjach, gdy tradycyjne systemy radiowe były niewystarczające lub w przypadku potrzeby szybkiej komunikacji indywidualnej. Jednocześnie dopuszczano wykorzystanie przez funkcjonariuszy PSP, w sytuacjach awaryjnych prywatnych telefonów komórkowych.

W kontrolowanym okresie w PSP wykorzystywano także alternatywne formy łączności, jak łącze satelitarne Starlink, aby zapewnić dostęp do Internetu i transmisji danych w sytuacjach, gdy tradycyjne metody były niewystarczające. To rozwiązanie było stosowane głównie w wyjątkowych okolicznościach, wymagających szybkiej wymiany informacji na większą skalę. W PSP wykorzystywane były również systemy wideokonferencyjne, systemy telefonii stacjonarnej w technologii VoIP, która była zabezpieczona poprzez szyfrowanie danych oraz specjalistyczne mechanizmy dostępu, co zapewniało wysoki poziom prywatności i trudności w przechwytywaniu danych przez osoby nieuprawnione.

W przypadku potrzeby przesyłania większej ilości danych, np. transmisji video, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki podległe stosowały mobilne zestawy dostępowe lub terminale satelitarne, które np. realizowały streaming z dronów podczas powodzi na południu kraju we wrześniu 2024 r.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano incydentów związanych z nieautoryzowanym dostępem do ww. systemów łączności KG PSP.

(akta kontroli Tom II, str. 7-10, 12-13)

Systemy analogowe, DMR i TETRA nie były ze sobą kompatybilne w rozumieniu bezpośredniej komunikacji radio do radia. W celu zapewnienia współpracy PSP korzystała ze zintegrowanych systemów łączności (ZSŁ), w tym systemów konsolowych dostarczanych przez różnych producentów (np. TRX, Elvys, DGT, AKSEL). Systemy konsolowe umożliwiały integrację dowolnych technologii radiowych poprzez współpracę z radiotelefonami/terminalami podłączonymi za pomocą interfejsu.

(akta kontroli Tom II, str. 169)

Przy wykorzystywaniu systemów łączności przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej pojawiały się trudności dotyczące:

- ograniczenia zasięgu fal radiowych - w systemach analogowych (UKF) oraz cyfrowych,
- zakłóceń radiowych - w przypadku systemów analogowych, głównym problemem było współdzielenie kanału radiowego przez zbyt wielu abonentów, co powodowało efekt „wchodzenia sobie w eter”, dodatkowo brak szyfrowania w analogowych systemach zwiększał ryzyko zewnętrznych zakłóceń;
- ograniczenia technologii analogowej - łączność analogowa nie oferowała wsparcia dla zaawansowanych funkcji, takich jak szyfrowanie, transmisja danych, czy lokalizacja GPS. Brak szyfrowania uniemożliwiał bezpieczne przekazywanie informacji;

- braku interoperacyjności międzysystemowej - problemy dotyczyły współpracy pomiędzy służbami, które korzystają z różnych systemów komunikacyjnych (TETRA, system analogowy), co wymagało zastosowania specjalnych narzędzi do integracji systemów;
- warunków terenowych i atmosferycznych, skutkujących przerwami w komunikacji.

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej przygotowując się do sytuacji, w której nastąpi utrata lub ograniczenie wykorzystywanych systemów łączności, zapewniła, m.in. następujące rozwiązania alternatywne:

- samochody dowodzenia i łączności (SDŁ) - istniała możliwość zadysponowania SDŁ, który pełniłby funkcję mobilnego centrum dowodzenia, wyposażonego w środki radiokomunikacyjne, systemy satelitarne oraz inne formy łączności zapewniające ciągłość komunikacji podczas działań ratowniczych,
- łącza satelitarne - jednostka dysponuje czterema łączami satelitarnymi, które umożliwiałyby łączność nawet w trudnych warunkach, gdy standardowe sieci łączności zawodzą, np. gdy infrastruktura naziemna uległaby uszkodzeniu lub była niedostępna,
- walizka łącznościowa - system mobilny, pozwalający na zapewnienie łączności w dowolnym miejscu na świecie, pod warunkiem dostępu do Internetu, który pozwalał na szybkie uruchomienie systemów komunikacji podczas działań w odległych lokalizacjach,
- pozyskano kanały duosimpleksowe z Departamentu Teleinformatyki MSWiA na potrzeby budowy Radiowej Sieci Retransmisyjnej (RSR) w standardzie DMR do wykorzystania w sieci ratowniczo-gaśniczej lub sieci dowodzenia i współdziałania,
- retransmisyjne urządzenia radiowe - urządzenia umożliwiające budowę obszarowych systemów łączności radiowej, które mogły być wykorzystywane do zapewnienia komunikacji w miejscach o trudnych warunkach propagacji fal radiowych, np. w terenach górzystych. Pozwalały na rozszerzenie zasięgu radiokomunikacji w przypadku problemów z łącznością na dużych obszarach;
- zasilanie awaryjne - kluczowe stanowiska dowodzenia były zabezpieczone za pomocą urządzeń UPS oraz agregatów prądotwórczych, co umożliwiało ciągłe działanie systemów łączności, w przypadku utraty zasilania.

KG PSP nie odnotowano poważnych przypadków awarii, które skutkowałyby całkowitym brakiem dostępności systemów łączności.

(akta kontroli Tom II, str.11-12, 14-15, 295-297)

2.2 Administrowanie systemami łączności.

Opis stanu faktycznego

W Komendzie Głównej PSP oraz jednostkach wojewódzkich określono wymóg wyznaczenia koordynatora systemów łączności w obszarze radiokomunikacji, zapewniając minimalnie jedną osobę na poziomie każdego województwa, która odpowiadała za nadzór nad urządzeniami łączności i ich administrację. Koordynatorzy ci byli wyznaczani przez Komendantów Wojewódzkich PSP. W przypadku jednostek niższego szczebla, zadania z zakresu łączności przydzielano jako dodatkowe osobom pełniącym inne obowiązki, np. związane z logistyką lub kwatermistrzostwem.

W Państwowej Straży Pożarnej na poziomie Komendy Głównej PSP i Komend Wojewódzkich PSP, nadzór techniczny nad sprzętem łączności radiowej sprawowany był przez komórki organizacyjne właściwe ds. informatyki i łączności, których funkcjonariusze oraz pracownicy w swoich zakresach obowiązków mieli przypisane zadania z zakresu łączności radiowej. Zadania te obejmowały zarówno konserwację, jak i zgłaszanie ewentualnych awarii do podmiotów zewnętrznych. Natomiast w Komendach Powiatowych/Miejskich w większości przypadków nie funkcjonowały wyspecjalizowane do tego celu komórki organizacyjne. W tych jednostkach, nadzór techniczny sprawowany był przez wyznaczonych funkcjonariuszy, którzy na co dzień realizowali zadania operacyjne, informatyczne lub logistyczne. Ich działania ograniczały się do sprawdzenia sprzętu pod względem poprawnego funkcjonowania, przeprowadzenia bieżących konserwacji oraz zgłaszania zaistniałych usterek do jednostki nadrzędnej. Doraźny nadzór nad sprzętem łączności realizowany był każdorazowo w ramach zmiany służby w poszczególnych JRG PSP.

W PSP nie funkcjonowały stanowiska zajmujące się administrowaniem łącznością radiową. W KG PSP zatrudnione były 3 osoby, które w ramach Biura Informatyki i Łączności KG PSP w Wydziale Infrastruktury Teleinformatycznej i Radiokomunikacji realizowały zadania:

- planowania i wdrażania projektów radiokomunikacyjnych mających na celu organizację łączności radiowej wraz z opracowaniem koncepcji budowy i funkcjonowania analogowego i cyfrowego systemu łączności radiowej, w tym punktów dyspozytorskich,
- nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi w zakresie przestrzegania zasad regulujących funkcjonowanie łączności radiowej i wykorzystania częstotliwości radiowych będących w dyspozycji PSP,
- przygotowywania zasad stosowania środków łączności radiowej, organizacji łączności radiowej, prowadzenia dokumentacji, realizacji instruktarzy dla koordynatorów oraz sposobów prowadzenia korespondencji radiowej w jednostkach ochrony przeciwpożarowej,
- udziału w projektach i wdrożeniach realizowanych przez Wydział Bł-IV.

(akta kontroli Tom II, str.13-14, 169-171)

Funkcjonariuszom oraz pracownikom Państwowej Straży Pożarnej nie przysługiwało świadczenie teleinformatyczne oraz nie została opracowana wewnętrzna dokumentacja regulująca zasady przydzielania tego świadczenia. Wynikało to z faktu niewskazania przez ustawodawcę, Państwowej Straży Pożarnej w wykazie podmiotów uprawnionych na podstawie art. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. *o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa*¹⁰. Komendant Główny PSP od czerwca 2022 r. podejmował działania aby zmienić ww. sytuację poprzez dodanie Państwowej Straży Pożarnej do listy podmiotów uprawnionych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, jednak spotykał się z odmową Departamentu Prawnego MSWiA na etapie uzgodnień i opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw. Departament Prawny MSWiA stwierdził, że nie ma potrzeby rozszerzać tej regulacji o nowe obszary merytoryczne.

(akta kontroli Tom II, str. 136-148, 150-157)

Komendant Główny PSP opracował tabelę norm należności na sprzęt łączności wskazując minimalny wskaźnik stanu ilościowego dla sprzętu łączności radiowej

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1662

w KG PSP oraz podległych jednostkach PSP. Wykorzystywany w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej sprzęt łączności, tj. radiotelefony oraz radioprzebienniki, posiadały odpowiednie certyfikaty oraz homologacje zgodnie z deklaracjami zgodności producentów na sprzęt radiokomunikacyjny. Zgodnie z Instrukcją w sprawie organizacji łączności radiowej z 5 kwietnia 2019 r., badaniom i przeglądom podlegały instalacje antenowe oraz maszty podłączone do stacji bazowych jak i radiotelefonów przesyłowych nie rzadziej niż raz na 3 lata lub w czasie pogorszenia skuteczności pracy urządzeń radiowych lub ewentualnych uszkodzenia na skutek czynników atmosferycznych.

(akta kontroli Tom I, str. 46-47, 443)

2.3 Szkolenia użytkowników systemów łączności.

Opis stanu faktycznego

Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej przygotowywani byli do korzystania ze środków łączności na podstawie Rozkazu nr 8 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 5 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia nowych zasad organizacji łączności radiowej. Zasady odbywania szkoleń zostały określone w rozdziale XI instrukcji. Funkcjonariusze skierowani na szkolenie podstawowe odbywali szkolenie z zakresu łączności, które były realizowane zgodnie z „Programem szkolenia podstawowego w zawodzie strażak”. Tematyka łączności była zawarta w ramach przedmiotu „Taktyka zwalczania pożarów” w bloku tematycznym „Organizacja łączności podczas akcji gaśniczej”, na który były zaplanowane 2 godziny teorii i 2 godziny praktyki. Po ukończeniu szkolenia absolwent otrzymywał zaświadczenie, na podstawie którego nabywał uprawnienie abonenta sieci radiowej ochrony przeciwpożarowej. Zaświadczenia zachowywały ważność przez 5 lat. Przedłużenie upoważnienia do pracy w sieciach na kolejne 5 lat następowało po odbyciu szkolenia doskonalącego, które było organizowane w ramach doskonalenia zawodowego, prowadzonego przez jednostki organizacyjne PSP, w których dany abonent pełnił służbę.

W latach 2022 - 2024 szkolenia abonentów sieci radiowej UKF ochrony przeciwpożarowej realizowane były w szkołach PSP lub przy ich nadzorze w ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich PSP przeprowadzono 81 edycji szkoleń, które ukończyło 2778 strażaków PSP, w tym 890 w służbie kandydackiej podczas 12 edycji oraz 1888 w służbie przygotowawczej w 69 edycjach¹¹.

W okresie objętym kontrolą, zrealizowano następujące szkolenia i warsztaty:

- warsztaty szkoleniowe zorganizowane przez Bliź KG PSP z zakresu obsługi i zarządzania systemami TETRA, w tym wykorzystywania funkcji zaawansowanych oraz zarządzania sieciami TETRA w sytuacjach kryzysowych, które odbyły się w terminie 12-13 grudnia 2022 r., w ramach przedsięwzięcia przeszkolono łącznie 25 osób,
- szkolenie zorganizowane przez podmioty zewnętrzne, odbyło się w dwóch turach: I tura: 8-9 listopada 2023 r., II tura: 10-11 stycznia 2024 r. Tematyka szkolenia obejmowała zaawansowane techniki programowania terminali TETRA, ich konfigurację oraz optymalizację pracy w sieciach łączności radiowej PSP, w ramach przedsięwzięcia przeszkolono łącznie 42 osoby,

¹¹ Dane według stanu na dzień 15 września 2024 r. z Planu Pracy Dydaktycznej szkół i ośrodków szkolenia PSP.

- warsztaty TETRA dla przedstawicieli Państwowej Straży Pożarnej, zorganizowane przez podmiot zewnętrzny. Przedsięwzięcie zostało zorganizowane w dwóch turach, w styczniu i w lutym 2024 r., w których przeszkolono łącznie 51 osób.

(akta kontroli Tom I, str. 57-58, Tom II, str. 15-17, 67-74, 172-174)

2.4 Finansowanie systemu łączności.

Opis stanu faktycznego

Finansowanie jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej realizowane było w dwóch częściach budżetu państwa, część 42 Sprawy wewnętrzne oraz część 85 Budżety wojewodów.

Źródłami finansowania w zakresie łączności mogły być: środki budżetowe, środki funduszy UE, fundusze pozabudżetowe, fundusze wsparcia PSP, Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025, fundusze pomocy oraz inne np. z NFOŚiGW, środki samorządowe, od wojewodów, fundusze prewencyjne, środki z rezerw celowych.

W PSP na utrzymanie oraz rozwój systemów łączności przeznaczono ze środków publicznych, w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2022 r. do 30 września 2024 r., następujące kwoty.

Nakłady poniesione na zadania inwestycyjne wyniosły:

- w 2022 r. łącznie 1 226,8 tys. zł, z tego na DMR 835,8 tys. zł, na system TETRA 131 tys. zł oraz na systemy analogowe 260 tys. zł,
- w 2023 r. łącznie 14 030,7 tys. zł, z tego na DMR 13 342,2 tys. zł, na system TETRA 400 tys. zł oraz na systemy analogowe 288,5 tys. zł,
- w 2024 r. (do dnia 30 września) łącznie 446 tys. zł, z tego na DMR 332,1 tys. zł, na system TETRA 90,4 tys. zł oraz na systemy analogowe 22,5 tys. zł.

Nakłady poniesione na zakupy sprzętowe wyniosły:

- w 2022 r. łącznie 1 320,1 tys. zł, z tego na DMR 967,3 tys. zł, na system TETRA 33 tys. zł oraz na systemy analogowe 319,9 tys. zł,
- w 2023 r. łącznie 4 539,9 tys. zł, z tego na DMR 3 929,6 tys. zł, na system TETRA 44,3 tys. zł oraz na systemy analogowe 566 tys. zł,
- w 2024 r. (do dnia 30 września) łącznie 3 713,8 tys. zł, z tego na DMR 3 150,7 tys. zł, na system TETRA 236,6 tys. zł oraz na systemy analogowe 326,5 tys. zł.

Nakłady poniesione na eksploatację systemów wyniosły:

- w 2022 r. łącznie 1 251,7 tys. zł, z tego na DMR 299,5 tys. zł, na system TETRA 54 tys. zł oraz na systemy analogowe 898,2 tys. zł,
- w 2023 r. łącznie 2 145,4 tys. zł, z tego na DMR 744,4 tys. zł, na system TETRA 112,9 tys. zł oraz na systemy analogowe 1 288,1 tys. zł,
- w 2024 r. (do dnia 30 września) łącznie 1 752,6 tys. zł, z tego na DMR 731,9 tys. zł, na system TETRA 143 tys. zł oraz na systemy analogowe 877,7 tys. zł.

(akta kontroli Tom II, str. 135-138, 277-294)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W jednostkach organizacyjnych PSP, poza nielicznymi wyjątkami, w których funkcjonowały cyfrowe systemy łączności, wykorzystywana była analogowa łączność radiowa. Łączność ta nie spełniała nowoczesnych standardów w zakresie bezpiecznej i niezawodnej komunikacji. Nie zapewniała odpowiedniej jakości rozmów oraz szyfrowania korespondencji, występowało w niej zjawisko „wchodzenia sobie w eter”. Nie umożliwiała ona także transmisji danych oraz lokalizacji użytkowników.

Wszyscy użytkownicy łączności radiowej szkoleni byli na poziomach adekwatnych do wykonywanych przez nich zadań i dopuszczani do użytkowania tych sieci po uzyskaniu stosownego upoważnienia.

Podkreślenia wymaga fakt, iż PSP jako jedyna służba podległa MSWiA nie jest uprawniona do pobierania świadczenia teleinformatycznego. Może to powodować odpływ wykwalifikowanych funkcjonariuszy i pracowników oraz stwarzać trudności w pozyskaniu nowych osób z odpowiednimi kwalifikacjami zakresie zabezpieczania systemów łączności.

OBSZAR **3. Komunikacja z innymi służbami – interoperacyjność systemów łączności radiowej.**

3.1 Współdziałanie z systemami łączności w innych służbach podległych lub nadzorowanych przez MSWiA.

Opis stanu faktycznego

Komendant Główny PSP zawarł porozumienia o współpracy z Policją, Strażą Graniczną oraz Służbą Ochrony Państwa.

(akta kontroli Tom I, str. 293-353, 375-393)

Jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor Biura Informatyki i Łączności KG PSP, obecnie wykorzystywany system łączności nie pozwala na komunikację z tymi podmiotami (z wyjątkiem komunikacji lokalnej na małym obszarze). Zazwyczaj komunikacja odbywa się poprzez delegowanie łącznika w postaci osoby, która funkcjonuje w ramach stworzonego sztabu, w którym podmioty mają swoich przedstawicieli. Lokalnie jest możliwa współpraca na dedykowanym kanale radiowym B112. Wykorzystanie kanału B112 ma jednak znaczne ograniczenia obszarowe i sprowadza się do prowadzenia komunikacji bezpośrednio przy działaniach. Ponadto jest to kanał otwarty działający w ramach konwencjonalnej łączności analogowej. W wybranych lokalizacjach, gdzie funkcjonuje system TETRA stworzone zostały grupy do współpracy z podmiotami funkcjonującymi w ramach systemu TETRA. Należy też zaznaczyć, że Instrukcja w sprawie organizacji łączności radiowej dopuszcza możliwość przeprowadzenia szkolenia instruktazowego/doraźnego - realizowane na potrzeby abonentów upoważnionych do pracy w sieciach radiowych na podstawie zawartych porozumień/umów lub abonentów, którym udostępnia się sprzęt radiowy w ramach prowadzonych działań/ćwiczeń.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Informatyki i Łączności KG PSP współpraca w zakresie łączności ze służbami podległymi MSWiA wyglądała następująco:

- Policja – współpraca z Policją na miejscu prowadzenia działań dotyczy, w szczególności kanału B112 oraz użytkowania kanałów lotniczych U02 oraz U06, sprzęt łączności - radiotelefony VHF analogowe lub analogowo-cyfrowe;
- Straż Graniczna – współpraca ze Strażą Graniczną dotyczy B112 oraz opiera się głównie na zasadzie użytkowania kanałów lotniczych U02 oraz

U06 sprzęt łączności – radiotelefony VHF analogowe lub analogowo-cyfrowe;

- Służba Ochrony Państwa – współpraca z SOP dotyczy B112 możliwe na zasadzie udostępniania sprzętu radiowego w ramach prowadzonych działań/ćwiczeń, radiotelefony VHF analogowe lub analogowo-cyfrowe.

(akta kontroli Tom II, str. 99-100)

Z informacji uzyskanym przez Biuro Informatyki i Łączności od jednostek podległych wynika, że jednostki te współpracowały z innymi podmiotami w okresie objętym kontrolą, przy użyciu sieci współdziałania służb MSWiA B112 w sporadycznych przypadkach. Głównie podczas ćwiczeń oraz w sytuacjach wymagających współdziałania lokalnie.

(akta kontroli Tom II, str. 99-100)

3.2 Współdziałanie z systemami innych podmiotów realizującymi zadania zarządzania kryzysowego oraz obronności państwa.

Opis stanu faktycznego

Użytkowany w PSP system łączności radiowej umożliwia komunikację z podmiotami realizującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony państwa poprzez różnorodne kanały komunikacyjne, które są dostosowywane do lokalnych uwarunkowań i specyfiki potrzeb operacyjnych. Komunikacja ta jest prowadzona na przydzielonych częstotliwościach zarządzania kryzysowego (ZK) lub innych kanałach dostarczanych przez instytucje odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe.

Dyrektor Biura Informatyki i Łączności wyjaśnił, że w zależności od regionu, jednostki zarządzania kryzysowego mogą użyczyć PSP sprzęt i współdziałać na częstotliwości umożliwiając bezpośrednią łączność z podmiotami uczestniczącymi w działaniach kryzysowych. Kwestie dotyczące organizacji takiej komunikacji są ustalane indywidualnie pomiędzy komendantami PSP a kierownikami właściwych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Na tym poziomie ustala się szczegóły operacyjne oraz zasady użycia kanałów radiowych, co pozwala na elastyczne dostosowanie się do potrzeb i zapewnienie sprawnej współpracy w zakresie ochrony ludności, zarządzania kryzysowego oraz obrony państwa.

(akta kontroli Tom II, str. 104-105)

Komendant Główny PSP zawarł porozumienia z następującymi podmiotami (poza służbami podległymi MSWiA opisanymi w punkcie 3.1.) realizującymi zadania zarządzania kryzysowego oraz obronności państwa, w których określono następujące zasady współdziałania w zakresie łączności:

- Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych – możliwe na zasadzie udostępniania sprzętu radiowego w ramach prowadzonych działań/ćwiczeń;
- Wojska Obrony Terytorialnej – możliwe na zasadzie udostępniania sprzętu radiowego w ramach prowadzonych działań/ćwiczeń;
- Lotnicze Pogotowie Ratunkowe – współpraca opiera się na zasadzie użytkowania kanału U02 w Krajowej Sieci Współdziałania ze Statkami Powietrznymi, radiotelefony VHF analogowe lub analogowo-cyfrowe;
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – możliwe na zasadzie udostępniania sprzętu radiowego w ramach prowadzonych działań/ćwiczeń;

- Polskie Sieci Elektroenergetyczne - w ramach porozumienia uzgodniono, że PSE może korzystać z kanału U02 i U06; radiotelefony VHF analogowe lub analogowo-cyfrowe.

(akta kontroli Tom I, str. 239-292, 354-398, Tom II, str. 100)

Ponadto, Komendy Wojewódzkie, Powiatowe i Miejskie PSP lokalnie współpracują z innymi podmiotami realizującymi zadania zarządzania kryzysowego, m.in.:

- w ramach sieci radiowych administrowanych przez urzędy miast (np. sieć GOPŁO w UM w Bydgoszczy, miejska sieć radiowa Bryza w Kołobrzegu),
- w zakresie koordynacji działań na radiowych kanałach urzędów wojewódzkich (np. Wielkopolski UW, Podlaski UW),
- wykorzystując sprzęt łączności udostępniony w ramach sieci zarządzania kryzysowego (Pomorski UW, Dolnośląski UW),
- wykorzystując cyfrową sieć zapasową (sieć „TUR” administrowana przez Starostwo Powiatowe w Chojnicach),
- wykorzystując sprzęt udostępniony przez Lasy Państwowe.

(akta kontroli Tom II, str. 100-104)

Stosownie do wyjaśnień Dyrektora Biura Informatyki i Łączności w okresie objętym kontrolą tylko KW PSP w Białymstoku prowadziła działania z innymi służbami, zarówno podległymi MSWiA, jak i innymi działającymi w ramach ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przy wykorzystaniu zintegrowanych systemów łączności. KW PSP w Białymstoku brała udział w ćwiczeniu LIBERO 2023 przy wykorzystaniu sieci radiowej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Współdziałanie w ramach łączności radiowej realizowane jest głównie poprzez działania organizacyjne, tj. poprzez włączanie do pracy w sieciach radiowych odpowiednich grup użytkowników, przeznaczanie dedykowanych kanałów do realizacji kontaktów z tymi użytkownikami lub tworzenie dedykowanych grup rozmównych w szczególności w systemie TETRA. Prowadzenie wspólnych działań (szkoleń, ćwiczeń oraz działań rzeczywistych) realizowana jest poprzez dostępne możliwości techniczne i organizacyjne, tj. zawarte porozumienia, kanał B112, udostępnienie sprzętu łączności, realizację współpracy w ramach tworzenia dedykowanych sieci łączności radiowej oraz poprzez współpracę w ramach grup rozmównych.

(akta kontroli Tom II, str. 199-200, 225-226)

W okresie objętym kontrolą w PSP prowadzono wspólne działania (szkolenia, ćwiczenia, działania rzeczywiste), przy wykorzystaniu systemów łączności (niezintegrowanych) ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów, z którymi Komendant Główny PSP oraz podlegli komendanci PSP zawarli stosowne porozumienia o współpracy (m.in. z Policją, Strażą Graniczną, Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Lasami Państwowymi, Wojskami Obrony Terytorialnej, Wojskową Ochroną Przeciwpożarową, Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa, Służbą Więzienną, urzędami wojewódzkimi, centrami zarządzania kryzysowego, Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, Związkiem Harcerstwa Polskiego i Związkiem Harcerstwa Rzeczypospolitej, Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi S.A. oraz EmCom Polska).

(akta kontroli Tom II, str. 225-228)

W zakresie łączności radiowej nie przewidywano i nie opisywano w sporządzonych dotychczas planach sposobów prowadzenia łączności między służbami podległymi ministrowi MSWiA oraz siłami zbrojnymi, a także strukturami władzy państwowej na wypadek wystąpienia poważnego zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego, ze wskazaniem na konkretne istniejące lub zaplanowane systemy. Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor Biura Informatyki i Łączności, PSP funkcjonuje w modelu ciągłej gotowości operacyjnej. W związku z tym, PSP jest przygotowana na inne stany, takie jak stany nadzwyczajne, w tym stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy oraz stan wojenny, gdyż jej struktura i organizacja umożliwiają realizację zadań w każdej sytuacji, zarówno w czasie normalnego funkcjonowania państwa, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych.

(akta kontroli Tom II, str. 222-223)

3.3 Współpraca pomiędzy służbami podległymi MSWiA w zakresie wykorzystywania infrastruktury radiowej.

Opis stanu faktycznego

Współpraca PSP z innymi służbami w zakresie wymiany informacji o inwestycjach radiowych nie jest powszechna i zależy od lokalnych porozumień¹² lub wynika z bezpośrednich kontaktów pomiędzy komendantami lokalnych jednostek PSP z innymi służbami¹³. Jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor Biura Informatyki i Łączności w wielu województwach współpraca taka ma charakter sporadyczny albo w ogóle nie istnieje. Dodatkowo, w toku realizowanych prac w ramach zespołu zadaniowego powołanego zarządzeniem nr 40 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do przeprowadzenia analizy możliwości wykorzystania infrastruktury telekomunikacyjnej na potrzeby budowy i wdrożenia cyfrowego systemu radiokomunikacyjnego oraz wypracowania koncepcji wdrożenia tego systemu, Komenda Główna PSP poinformowała Policję o posiadanych masztach we własnej infrastrukturze PSP oraz jednostek OSP włączonych do KSRG.

(akta kontroli: Tom II str. 304-305)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonujący w PSP system łączności radiowej nie pozwalał (poza wyjątkami związanymi z użytkowaniem systemu TETRA) na bezpośrednią komunikację ze służbami podległymi MSWiA oraz innymi podmiotami realizującymi zadania zarządzania kryzysowego oraz obronności państwa. Komendant Główny PSP podejmował działania zmierzające do zwiększenia interoperacyjności systemów łączności radiowej poprzez, m.in. włączanie do pracy w sieciach radiowych odpowiednich grup użytkowników, przeznaczanie dedykowanych kanałów do realizacji kontaktów z tymi użytkownikami lub tworzenie dedykowanych grup rozmównych w szczególności w systemie TETRA, udostępnienie sprzętu łączności oraz realizację współpracy w ramach tworzenia dedykowanych sieci łączności radiowej.

W PSP istnieją pojedyncze przypadki sprawdzonych rozwiązań, dotyczących współpracy z innymi służbami podległymi MSWiA, w zakresie wspólnego wykorzystywania infrastruktury radiowej. W ocenie NIK, rozwiązania te powinny

¹² np. porozumienie pomiędzy KW PSP i KW Policji w Gorzowie Wielkopolskim.

¹³ np. współpraca pomiędzy KW PSP w Kielcach oraz KW Policji.

mieć charakter powszechny, co ułatwiłoby racjonalne wykorzystanie infrastruktury radiowej przez różne służby państwowe.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do 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.

Warszawa, 20 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB.410.4.4.2024

Warszawa, 2025-01-14

Pan
Nadbryg. dr inż. Mariusz Feltynowski
Komendant Główny
Państwowej Straży Pożarnej

Szanowny Panie Komendancie,

zawiadamiam, że w Wystąpieniu pokontrolnym KPB.410.4.4.2024 z dnia 20 grudnia 2024 r., z kontroli nr P/24/033 „Funkcjonowanie systemu łączności w służbach podległych MSWiA”, przeprowadzonej w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, działając na podstawie art. 35c ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w ten sposób, że:

- na str. 4 w pierwszym akapicie po słowach „będących w zasobach PSP” dodaje się słowa „i OSP” oraz po słowach „możliwość wyposażenia jednostek OSP” dodaje się słowa: „i PSP”;
- na str. 9, wersy 27-28, skreśla się słowa: „Dyrektor Biura Łączności i Informatyki” i dodaje się słowa: „Dyrektor Biura Informatyki i Łączności”;
- na str. 10, wers 30 oraz str. 12, wers 10 skreśla się słowa: „Dyrektor Biura Bezpieczeństwa Informacji” i w to miejsce dodaje się słowa: „Dyrektor Biura Informatyki i Łączności”;
- str. 12, wers 20 skreśla się słowa: „Dyrektor Biura Bezpieczeństwa” i w to miejsce dodaje się słowa: „Dyrektor Biura Informatyki i Łączności”;
- str. 13, wers 6 skreśla się skrót KGP i w to miejsce wstawia skrót KG;
- na str. 13, wers 7 skreśla się skrót KPP i w to miejsce wstawia skrót KP;
- na str. 23 pod trzecim wersem dodaje się zdanie: „Ponadto zawarto porozumienie z Inspektoratem Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej”.

Z poważaniem

Dyrektor

Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa
Wewnętrznego
Tomasz Sordyl

/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623