



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OLSZTYNIE

LOL.410.16.5.2024

mł. bryg. Rafał Napiórkowski
Komendant Powiatowy
Państwowej Straży Pożarnej

Komenda Powiatowa Państwowej
Straży Pożarnej w Ostródzie
ul. Stapińskiego 19C, 14-100 Ostróda

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Ostródzie ul. Stapińskiego 19C, 14-100 Ostróda (dalej: Komenda lub KP PSP w Ostródzie)
Kierownik jednostki kontrolowanej	mł. bryg. Rafał Napiórkowski, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Ostródzie, od 1 września 2023 r. (dalej: Komendant) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – st. bryg. Tomasz Ostrowski, Komendant, od 1 czerwca 2008 r. do 31 maja 2022 r., – bryg. Łukasz Jasiński, Komendant, od 1 czerwca 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Funkcjonowanie systemu łączności radiowej w odniesieniu do wyzwań i zagrożeń współczesnego świata. 2. 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 Delegatura w Olsztynie
KontrolerKontroler	Joanna Majkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/98/2024 z 2 września 2024 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Używany w Komendzie system łączności analogowej nie spełniał wymagań stawianych systemowi łączności radiowej służb porządku publicznego i ratownictwa w zakresie możliwości przesyłu danych, bezpieczeństwa i interoperacyjności. Z uwagi na fakt, iż analogowy system łączności radiowej nie pozwalał na przysyłanie dodatkowych danych, Komenda powiadomiła jednostki ochrony przeciwpożarowej w powiecie ostródzkim o służbowym telefonie komórkowym na Stanowisku Kierowania Komendanta, dopuszczając przekazywanie tym kanałem ważnych informacji przydatnych do prowadzenia akcji ratowniczych. Z kolei, w związku z niezapewnieniem przez system łączności poufności korespondencji i bezpieczeństwa danych, ustalono zasady prowadzenia korespondencji radiowej zabraniające przekazywania tekstem jawnym informacji o charakterze poufnym. W Komendzie zapewniono funkcjonowanie systemu łączności - wdrożony system, pomimo jego ograniczeń, wraz z zasadami wprowadzonymi celem jego uszczelnienia, umożliwiały funkcjonariuszom komunikację. W Komendzie zapewniono wystarczające wsparcie techniczne dla utrzymania sprawności i bezpieczeństwa

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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

użytkowanego sprzętu radiokomunikacyjnego, a także odpowiednie przygotowanie funkcjonariuszy do jego używania. Środki publiczne, które wykorzystano w badanym okresie, umożliwiały finansowanie koniecznych zadań dla utrzymania i rozwoju systemu łączności radiowej. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na przypadkach niedotrzymania, określonego Instrukcją w sprawie organizacji łączności radiowej, terminu przeprowadzania okresowego sprawdzenia instalacji antenowych, nie miała istotnego wpływu na funkcjonowanie systemu łączności.

Pomimo że funkcjonujący system łączności umożliwiał prowadzenie wspólnych działań ze służbami podległymi MSWiA na kanale B112, to w okresie objętym kontrolą z kanału tego nie korzystano. Możliwość jego użycia z góry obarczona była wadami typowymi dla łączności analogowej, tj. brakiem poufności oraz niepraktycznością (jeden mówi, reszta słucha). Z tego powodu, współpraca między dyżurnymi służb odbywała się za pomocą telefonu stacjonarnego w infrastrukturze OST112. Natomiast w przypadku awarii łączności telefonicznej, w sytuacji kryzysowej, porozumiewanie się z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe ma się odbywać za pośrednictwem wyznaczonego funkcjonariusza. Możliwość współpracy Komendy, za pomocą łączności radiowej, z innymi służbami i podmiotami działającymi na rzecz bezpieczeństwa, nie była sprawdzana w praktyce, a także m.in. w ramach wspólnych ćwiczeń. Należy również zauważyć, że Komenda nie posiadała możliwości nawiązania łączności radiowej ze służbami niepodlegającymi MSWiA, w tym siłami zbrojnymi RP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, w Komendzie funkcjonował system łączności radiowej ConSEL⁴. System ten wdrożono w sierpniu 2018 r., po przeprowadzeniu rozeznania cenowego. Na etapie zapytań ofertowych, specyfikacja i wymagania dla systemu były konsultowane z Wydziałem Informatyki i Łączności Komendy Wojewódzkiej PSP.

System ConSEL obsługiwał łączność w standardzie analogowym oraz jednocześnie był przystosowany do obsługi standardu DMR⁵, zgodnego ze standardami łączności cyfrowej⁶.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze nie korzystali z łączności cyfrowej radiowej, bowiem nie została przeprowadzona migracja na łączność radiową w standardzie DMR. Komendant wyjaśnił, że migracja wiązałaby się z koniecznością przeprowadzenia kosztownej modernizacji stacji wyniesionych oraz z zakupem radiostacji przewoźnych i noszonych w standardzie DMR na wyposażeniu pojazdów. Dodał, że duża część jednostek OSP z terenu

³ 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.

⁴ Dostarczony przez firmę Profkom sp. z o.o.

⁵ DMR (Digital Mobile Radio) to standard cyfrowej radiokomunikacji mobilnej opracowany przez ETSI (European Telecommunications Standards Institute). Standard ten może funkcjonować z istniejącymi systemami analogowymi, co umożliwia płynne przejście z technologii analogowej na cyfrową.

⁶ Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI), opierając się na technologii TDMA opracował standardy dla systemów cyfrowych: ETSI TETRA licencjonowana trunkingowa, ETSI DMR poziom 2 – licencjonowana konwencjonalna, DMR poziom 3 – licencjonowana trunkingowa.

powiatu ostródzkiego nie spełnia wymagań sprzętowych, aby prowadzić łączność cyfrową – brak radiotelefonów spełniających standard DMR.

Z analogowej łączności radiowej korzystano przede wszystkim podczas akcji ratowniczych, ćwiczeń oraz szkoleń, ale również podczas wyjazdów samochodami służbowymi, łącząc się ze Stanowiskiem Kierowania Komendanta.

Komendant wyjaśnił, że zauważa potrzebę wprowadzenia cyfrowej łączności radiowej DMR. Podał, że stanowi ona odpowiednik współczesnej infrastruktury danych, oferując zwiększoną przepustowość, lepszą jakość transmisji, co jest kluczowe dla efektywnego dowodzenia i koordynacji np. działań ratowniczych. Jego zdaniem, cyfryzacja łączności w PSP umożliwiłaby wykorzystanie zaawansowanych technik modulacji i szyfrowania, zwiększających efektywność wykorzystania dostępnych pasm częstotliwości oraz umożliwiających implementację funkcji krytycznych z punktu widzenia bezpieczeństwa.

Na wyposażeniu Komendy, według stanu na 30 września 2024 r., pozostawało: 39 radiotelefonów cyfrowych⁷ (dwóch producentów: Motorola i Hytera), 38 radiotelefonów analogowych (trzech producentów: Motorola, Hytera i Radmor⁸) oraz 12 innych środków łączności, w tym telefonów komórkowych. W samochodach strażackich zamontowanych było 25 stacji przewoźnych⁹, a system antenowy tworzyły cztery stacje bazowe.

(akta kontroli str. 4-18, 320-324)

- 1.2. Występujące w jednostce trudności w komunikacji miały związek z propagacją fal radiowych, na którą mogły wpływać takie czynniki jak: odległość od masztów antenowych, warunki atmosferyczne, ukształtowanie terenu i inne przeszkody terenowe (np. budynki). Celem zadbania o skuteczną i niezakłóconą transmisję, przeprowadzono cyklicznie symulacje zasięgów radiowych, na podstawie których m.in. zmodernizowano w 2020 r. system łączności poprzez dodanie lokalizacji wyniesionej w Małdytach. W badanym okresie nie stwierdzono innych trudności związanych zarówno z infrastrukturą, jak i w odniesieniu do problemów technicznych, np. związanych z żywotnością baterii radiotelefonów. Komendant wyjaśnił, że na taki wypadek, na wyposażeniu samochodów pożarniczych znajdowały się zapasowe baterie. Z kolei w przypadku zidentyfikowania problemu z jakością baterii, były one niezwłocznie wymieniane na nowe.

Jednostka była przygotowana na sytuację nagłego kryzysu skutkującego utratą lub ograniczeniem możliwości wykorzystania systemów łączności, bowiem każde z zastosowanych rozwiązań w systemie łączności radiowej umożliwiało zmianę kanału radiowego w paśmie UKF, co pozwalało na prowadzenie korespondencji lub nasłuchu na bardziej priorytetowym w danej chwili kanale. Ponadto na wyposażeniu Komendy znajdował się zapasowy maszt antenowy na wolnostojącym statywie.

Na wypadek utraty zasilania jednostka, w tym Stanowisko Kierowania Komendanta, miała zapewnione zasilanie awaryjne przez agregat prądowłoczy 23kW, a radiotelefony stacjonarne posiadały akumulatory żelowe 12V/28Ah. Plan awaryjny Komendy przewidywał automatyczne przejście na podtrzymanie zasilania z UPS, a następnie po około minucie - uruchomienie agregatu prądowłoczowego. W przypadku zaniku zasilania w lokalizacjach, w których wyniesione zostały maszty antenowe, telefonicznie ustalano z administratorem

⁷ Przystosowanych do pracy w standardzie DMR.

⁸ Dwie sztuki radiotelefonu stacjonarnego.

⁹ Na stanie były dwie zapasowe stacje przewoźne.

obiektu prawdopodobny czas braku zasilania. Plan awaryjny przewidywał w takiej sytuacji opcję dostarczenia agregatu prądotwórczego do obiektu celem podłączenia urządzeń.

Podczas prowadzenia działań alternatywnymi kanałami przekazywano głównie zdjęcia (sporadycznie materiały wideo) z miejsca zdarzenia akcji ratowniczej. Przekazywano je na służbowy telefon komórkowy przypisany do Stanowiska Kierowania Komendanta Powiatowego, o którym powiadomione były jednostki ochrony przeciwpożarowej w powiecie ostródzkim. Ponadto Komendant dopuszczał ewentualność przekazywania przez dyżurnego Stanowiska Kierowania Komendanta¹⁰ tożsamym kanałem komunikacji informacji przydatnych do prowadzenia akcji ratowniczej, np. karty charakterystyki substancji niebezpiecznej czy fragmentu instrukcji bezpieczeństwa pożarowego obiektu.

(akta kontroli str. 19-20, 129-133)

- 1.3. Komunikacja radiowa prowadzona była w trybie analogowym, który nie był szyfrowany. Łączność pomiędzy Stanowiskiem Kierowania Komendanta Powiatowego i lokalizacjami wyniesionymi była zabezpieczona poprzez łącze VPN IP. Dla realizacji łączności radiowej wykorzystywano częstotliwości z pasma UKF 136-174 MHz, będącego w dyspozycji resortu spraw wewnętrznych. Komendant wyjaśnił, że prowadzenie nasłuchu przez osoby nieuprawnione nie było zabronione, a do tego celu wystarczył prosty skaner częstotliwości lub zaprogramowany radiotelefon. Dodał również, że zasady prowadzenia korespondencji radiowej zabraniały przekazywania tekstem jawnym informacji o stopniach służbowych, nazwisk osób funkcyjnych oraz nazw i czynności o charakterze poufnym.

Komendant wskazał, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły incydenty związane z ingerencją osób nieuprawnionych w system łączności, gdyż nie posiada on takiej funkcjonalności, aby to stwierdzić.

Elementy systemu łączności zamontowane były w szafkach teleinformatycznych zabezpieczonych zamkiem z kluczem.

Osoby obsługujące system łączności miały nadane dostępy do niego. Ich weryfikację prowadzono w przypadku zmian kadrowych w komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za sprawy informatyki i łączności.

(akta kontroli str. 134-138)

- 1.4. Administrowaniem systemu łączności w Komendzie zajmował się jeden funkcjonariusz – Naczelnik Wydziału Operacyjno-Szkoleniowego, który realizację zadań administratora łączności miał wpisaną w zakres obowiązków. Funkcjonariusz ten, nie posiadał specjalistycznego przygotowania zawodowego. Zadania wykonywał w oparciu o doświadczenie zdobyte w pracy. Jego kompetencje potwierdzały również odbyte kursy i szkolenia.

Zadania dotyczące utrzymania sprawności działania urządzeń i infrastruktury systemu łączności realizowało dwóch funkcjonariuszy z Wydziału Operacyjno-Szkoleniowego, tj. Naczelnik oraz Specjalista. Bezpośredni nadzór nad tym wydziałem sprawował Zastępca Komendanta Powiatowego.

Sprzęt łączności posiadał deklaracje CE, do służby przygotowywany był od momentu instalacji/wdrożenia. Przeprowadzano ponadto okresowe przeglądy, a na podstawie protokołów z przeglądów – prowadzono prace

¹⁰ W ramach wsparcia Kierującego Działaniem Ratowniczym.

konserwacyjne. W przypadku awarii, skutkującej koniecznością naprawy sprzętu, zgłoszenia kierowano do specjalistycznej firmy.

W okresie objętym kontrolą, użytkownicy sprzętu nie zgłaszali formalnie awarii, czy problemów z zasięgiem sieci, a wszystkie inne rozwiązywano od razu, np. poprzez wymianę baterii. Trudno dostępne elementy systemów, takie jak maszty, były przedmiotem obsługi technicznej jedynie w zakresie przeglądu technicznego, co opisano w pkt. 1.6 wystąpienia.

(akta kontroli str. 21-29, 134-138)

- 1.5. Według stanu na 30 września 2024 r. w KP PSP w Ostródzie służbę pełniło 88 funkcjonariuszy, z których wszyscy zostali przeszkoleni w zakresie obsługi funkcjonującego systemu łączności. W Komendzie prowadzono ewidencje: osób upoważnionych do pracy w sieciach radiowych oraz osób upoważnionych z pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej, które otrzymały zgodę na pracę w sieciach radiowych ochrony przeciwpożarowej (OSP). Prowadzono je zgodnie z wymogiem określonym w Instrukcji w sprawie organizacji łączności radiowej z 3 kwietnia 2019 r., stanowiącej załącznik do Rozkazu Nr 8 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 5 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia nowych zasad organizacji łączności radiowej¹¹. Osoby rozpoczynające służbę przygotowywano do korzystania ze środków łączności radiowej w ramach szkoleń podstawowych realizowanych na podstawie programu zatwierdzonego przez Komendanta Głównego PSP. W jednostce realizowano również Ramowe plany doskonalenia zawodowego, obejmujące m.in. zagadnienia związane z systemami łączności. Ponadto w Komendzie prowadzono szkolenia dotyczące sieci UKF dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych¹². W 2022 r. uczestniczyło w nich 56 druhów OSP, w 2023 r. – 40, a do w 2024 r. (do 30 września) – 25 druhów.

Administratorowi systemu łączności zapewniono możliwość doskonalenia zawodowego również w podmiotach zewnętrznych¹³. W okresie objętym kontrolą uczestniczył w czterech konferencjach poświęconych m.in.: kooperacji służb ratunkowych i sztabów zarządzania kryzysowego, organizacji działań ratowniczych oraz zintegrowanym i nowoczesnym rozwiązaniom cyfrowych systemów łączności.

(akta kontroli str. 30-51)

- 1.6. Minimalne wymagania techniczno-funkcjonalne na sprzęt łączności pracujący w sieciach radiowych jednostek ochrony przeciwpożarowej określono w załącznikach¹⁴ do wcześniej wspomnianej Instrukcji w sprawie organizacji łączności radiowej. Wymagania te obejmowały zarówno aspekty sprzętowe, jak i programowe, i były dostosowane do specyficznych warunków operacyjnych, w których działały jednostki PSP. Funkcjonujący w Komendzie system łączności zakupiono i wdrożono do używania w sierpniu 2018 r., tj. przed wprowadzeniem ww. wymagań. Radiotelefony spełniały wymagania zawarte w poprzednio obowiązującej Instrukcji w sprawie organizacji łączności w sieciach radiowych UKF w Państwowej Straży Pożarnej, bowiem zostały one uwzględnione w zapytaniu ofertowym przy zamówieniu.

Kryteria niezbędne do realizacji zadań PSP w zakresie łączności, jakie ustalono na etapie wdrożenia systemu łączności, to m.in.: trzy lokalizacje wyniesione,

¹¹ Dz. Urz. KGSP z 2019 r. poz. 7.

¹² Na terenie powiatu ostródzkiego działalność ratowniczo-gaśniczą prowadzą 52 jednostki OSP oraz Jednostka Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej w Moragu.

¹³ Polski Instytut Rozwoju Biznesu Sp. z o.o., Akxel sp. z o.o.

¹⁴ Od nr 2 do nr 7.

dwie konsole dyspozytorskie, rejestrator rozmów i obsługa radiowężła. System oparto na trzech lokalizacjach wyniesionych poza obiektem Komendy (ok. 5 km, 3 km, 40 km), z możliwością zdalnego sterowania radiotelefonami mieszczącymi się w tych lokalizacjach z poziomu konsoli dyspozytorskiej zainstalowanej na Stanowisku Kierowania Komendanta. W skład systemu wchodziły dwie konsole dyspozytorskie na bazie platform komputerowych typu All-In-One z kolorowymi monitorami dotykowymi obsługującymi technologię Multi-touch. Konsole umożliwiały niezależną, jednoczesną pracę na dwóch stanowiskach dyspozytorskich. Z ich poziomu była możliwość szybkiego odsłuchania ostatniej korespondencji oraz obsługa wyniesionych radiotelefonów w zakresie m.in. nadawania i odsłuchu audio, zmiany kanałów radiowych oraz obsługi przycisków funkcyjnych. Dodatkowo z poziomu stanowiska dyspozytorskiego istniała możliwość obsłużenia radiowężła poza siedzibą komendy (ok. 30 km). Nadawanie i odbieranie korespondencji radiowej we wszystkich lokalizacjach wyniesionych oraz obsługa radiowężła odbywała się z poziomu mikrofonogłośników stacjonarnych. W skład systemu wchodził również rejestrator rozmów z macierzą RAID, który miał możliwość rejestracji rozmów wewnętrznych linii systemowych centrali DGT oraz linii analogowych. Dostęp do tych nagrań możliwy był poprzez oprogramowanie z każdej stacji roboczej z zainstalowanym systemem Windows pracującej w tej samej sieci co rejestrator. Zarejestrowane nagrania były przechowywane na dysku rejestratora, który technicznie i fizycznie znajdował się w sieci lokalnej KP PSP w Ostródzie. Na etapie zamówienia systemu zastrzeżono, że niedopuszczalnym miało być przechowywanie nagrań w lokalizacjach wyniesionych. Wskazana powyżej specyfikacja oraz wymagania dla systemu były konsultowane z Wydziałem Informatyki i Łączności Komendy Wojewódzkiej PSP.

Na potrzeby modernizacji systemu łączności poprzez instalację kolejnego masztu wyniesionego, w 2021 r. został opracowany program organizacyjno-użytkowy, który za pośrednictwem Komendy Wojewódzkiej przekazano do Komendy Głównej PSP.

Termin realizacji migracji powiatowych sieci łączności radiowych do standardu DMR na podstawie zatwierdzonej przez Komendanta Głównego PSP „Koncepcji migracji na cyfrową łączność radiową DMR w Państwowej Straży Pożarnej oraz wymagań techniczno-funkcyjnych na radiowy system alarmowania OSP” - ustalono na 31 grudnia 2028 r.

Dane radiowe, stanowiące element organizacji łączności, zawierające informacje o używanych przez jednostkę kryptonimach, kanałach częstotliwości, grupach cyfrowych służących prowadzeniu korespondencji drogą radiową były zgodne z krajowymi danymi radiowymi¹⁵.

(akta kontroli str. 52-57)

Komenda w okresie objętym kontrolą była w posiadaniu pięciu instalacji antenowych. Jedna z nich, zlokalizowana na maszcie antenowym będącym własnością Komendy Powiatowej Policji w Ostródzie, nie służyła do prowadzenia łączności, a wykorzystywana była do alarmowania jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych poprzez DPS (w ramach programu SWD ST) ze Stanowiska Kierowania Komendanta. Instalację poddano okresowemu sprawdzeniu w lutym 2022 r. Pozostałe cztery instalacje antenowe zamontowane były na masztach antenowych posadowionych na budynkach, jako ich elementy, zlokalizowanych w powiecie ostródzkim, tj. w Morlinach, Morażu, Małdytach oraz Dąbrównie. W dniu 17 czerwca 2024 r. autoryzowana firma, na zlecenie KP PSP w Ostródzie,

¹⁵ Otrzymane od Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w dniu 1 czerwca 2021 r.

dokonała przeglądu urządzeń infrastruktury radiowej w tych lokalizacjach. Sprawdzono m.in. eksploatację masztów antenowych, na których umieszczone były anteny PSP. W protokole przeglądu odnotowano pozytywne wyniki systemu łączności radiowej na wszystkich antenach. W trzech przypadkach odnotowano jednak uwagi w zakresie stanu technicznego. Dotyczyły one m.in. szczelności mocowania masztu, skorodowanej rury wsporczej anteny oraz zabezpieczonych śrub rzymskich do naprężania odciągów¹⁶. Poprzednie przeglądy instalacji antenowych w Morlinach i Morągu wykonano 3 kwietnia 2018 r.¹⁷, pomimo iż postanowienia Instrukcji w sprawie organizacji łączności radiowej określały, że instalacje antenowe należy poddawać okresowemu sprawdzeniu nie rzadziej niż raz na 3 lata. W pozostałych lokalizacjach – w Dąbrównie i Małdytach – przed 17 czerwca 2024 r., nie sprawdzano instalacji antenowych, co opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 58-75)

1.7. W badanym okresie na utrzymanie i rozwój systemów łączności radiowej wydatkowano środki w łącznej wysokości 56,7 tys. zł, w tym 18,5 tys. zł w 2022 r., 14,8 tys. zł w 2023 r. i 23,4 tys. zł w 2024 r. (do 30 września). Opłaty stałe ponoszono na obsługę wsparcia technicznego dla systemu SWD-ST, na energię elektryczną zużytą do zasilania radiostacji wyniesionej (zlokalizowanej na budynku Komendy Policji) oraz na obsługę bramki SMS, wykorzystywanej do powiadamiania w systemie SWD-ST. Pozostałe wydatki stanowiły zakupy sprzętowe, tj.: baterie i anteny do radiostacji przenośnych, telefony służbowe, akumulatory do systemów zasilania awaryjnego w stacjach wyniesionych. Dokonano także naprawy radiotelefonu w samochodzie specjalnym oraz mikrofonogłośników w radiotelefonach przenośnych. Ponadto zapłacono za przegląd techniczny systemu łączności radiowej na terenie powiatu, tj. czterech radiostacji.

Potrzeby jednostki w zakresie finansowania i doposażenia w środki łączności zgłaszano do Wydziału Informatyki i Łączności Komendy Wojewódzkiej PSP w Olsztynie, przekazując stosowne zestawienia. Finansowanie zadań w zakresie utrzymania, rozwijania i modernizacji systemu łączności w KP PSP w Ostródzie odbywało się ze środków budżetu Starosty Ostródzkiego.

Wszystkie ww. wydatki zaewidencjonowano w systemie księgowym, prawidłowo stosując podziałkę klasyfikacji budżetowej, a następnie wykazano je w sprawozdaniu Rb-28S.

W latach 2022-2024 (do 30 września) Komenda nie finansowała utrzymania i rozwoju systemu łączności radiowej ze środków Funduszu Wsparcia PSP¹⁸.

(akta kontroli str. 79-128, 224-225)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W Komendzie, nie poddano okresowemu sprawdzeniu (nie rzadziej niż raz na trzy lata) - czterech z pięciu funkcjonujących instalacji antenowych (80%), bowiem:

- w Dąbrównie i Małdytach – przed 17 czerwca 2024 r., nie sprawdzano instalacji antenowych, pomimo że instalacja antenowa w Dąbrównie funkcjonuje od 2018 r., a w Małdytach od 2020 r.,

¹⁶ Wszystkie uwagi zostały zrealizowane.

¹⁷ Morliny, Morąg.

¹⁸ Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. oz. 6).

- w Morlinach i Morągu sprawdzenia instalacji antenowych dokonano 17 czerwca 2024 r., tj. po upływie sześciu lat i dwóch miesięcy od poprzedniego sprawdzenia (3 kwietnia 2018 r.).

Było to niezgodne z określonym w Instrukcji w sprawie organizacji łączności radiowej (dział VII pn. Wymaganie techniczno-funkcjonalne dla instalacji antenowych) wymogiem poddawania takich instalacji okresowemu sprawdzeniu nie rzadziej niż raz na trzy lata.

Komendant wyjaśnił, że przeglądu technicznego masztów oraz instalacji antenowych w 2021 r. nie zlecono m. in. w związku ze zmianami kadrowymi w strukturach Komendy. Dodał, że funkcję Komendanta pełnił od września 2023 r., a przeoczenie przemijającego terminu przeglądu spowodowane było procesem wdrażania funkcjonariuszy na nowe stanowiska. Po zweryfikowaniu niedopatrzenia zlecono wykonanie przeglądu w roku bieżącym.

(akta kontroli str. 58-78, 39-143)

OCENA CZĄSTKOWA

W Komendzie na ogół rzetelnie wypełniano obowiązki z zakresu organizacji łączności radiowej. Prowadzono niezbędną dokumentację i ewidencje. KP PSP w Ostródzie była przygotowana na sytuacje awaryjne, tj. sytuacje nagłego kryzysu skutkującego utratą lub ograniczeniem możliwości wykorzystania systemów łączności, bowiem m.in. posiadała zapasowy maszt antenowy i była odpowiednio zabezpieczona na wypadek utraty zasilania.

Funkcjonujący w jednostce analogowy system łączności radiowej nie zapewniał wymaganej poufności, bowiem nie był szyfrowany. Z tego powodu, pomimo zachowania środków ostrożności, niepowołane osoby mogły mieć dostęp do informacji związanych z przebiegiem akcji ratowniczych, np. dotyczących lokalizacji wypadków drogowych. Komendant podejmował jednak działania w celu ograniczenia wad prowadzenia łączności w systemie analogowym. W tym celu m.in. ustalił zasady prowadzenia korespondencji radiowej, zabraniające przekazywania tekstem jawnym informacji o charakterze poufnym, a także wyznaczył służbowy telefon komórkowy na Stanowisku Kierowania Komendanta do przekazywania tym kanałem dodatkowych informacji przydatnych w prowadzeniu akcji ratowniczej.

W Komendzie zapewniono wystarczające wsparcie techniczne dla utrzymania sprawności i bezpieczeństwa użytkowanego sprzętu radiokomunikacyjnego, a także zapewniono odpowiednie przygotowanie funkcjonariuszy do jego używania. Środki publiczne, które wykorzystano w badanym okresie, umożliwiały finansowanie koniecznych zadań dla utrzymania i rozwoju systemów łączności radiowej. Jednakże nie dochowano terminu okresowego sprawdzania instalacji antenowych. Nie przekładało się to jednak na brak sprawnego funkcjonowania systemu łączności, bowiem w badanym okresie nie doszło do awarii czy incydentów w tym zakresie, a ostatni przegląd instalacji antenowych, przeprowadzony w 2024 r., potwierdził prawidłowe jego działanie.

OBSZAR

2. Komunikacja z innymi służbami – interoperacyjność systemów łączności radiowej.

Opis stanu faktycznego

2.1. W celu skutecznego współdziałania w sytuacjach kryzysowych, w szczególności wymagających koordynacji różnych służb, służby podległe MSWiA zawarły między sobą porozumienia¹⁹. Ustalono w nich m.in. zasady współdziałania wyznaczając koordynatorów, wzajemne użyczanie sprzętu specjalistycznego, itp. W zakresie teleinformatycznym, w porozumieniu KG PSP i KGP organizację

¹⁹ Porozumienie KG PSP i KG Straży Granicznej z 18.10.2023 r. i Porozumienie współdziałania PSP i Policji z 30.12.2019 r.

współdziałania ustalono w oparciu o Radiową Sieć Współdziałania Służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych podczas działań ratowniczych (kanał B112), Krajową Sieć Współdziałania ze statkami powietrznymi (KSWL) oraz OST112. Przy tworzeniu organizacji współdziałania w oparciu o posiadane środki łączności dopuszczono wzajemne udostępnianie sprzętu oraz własnych kanałów i grup radiowych.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedno wspólne ćwiczenie z innymi służbami podległymi MSWiA. Jednostką uczestniczącą była Komenda Powiatowa Policji w Ostródzie. Przeprowadzone 8 grudnia 2022 r. ćwiczenia polegały na zabezpieczeniu miejsca zdarzenia, wstrzymaniu komunikacji lądowej oraz kierowaniu ruchem drogowym. Na miejscu ćwiczeń posługiwano się słownym kanałem komunikacji, natomiast komunikacja pomiędzy Dyżurnym Policji a Dyżurnym Stanowiska Kierowania Komendanta odbywała się drogą radiową z użyciem kanału powiatowego B008. W wyniku przeprowadzonych ćwiczeń nie sformułowano wniosków w zakresie łączności. Komendant podał, że w przypadku zdarzeń, w których zaangażowanych jest wiele podmiotów realizujących szereg przewidzianych dla nich zadań, komunikacja w oparciu o jednolity system cyfrowy mogłaby być skuteczniejsza.

Komendant podał również, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły sytuacje wymagające prowadzenia działań z innymi służbami podległymi MSWiA przy wykorzystaniu zintegrowanych systemów łączności, które wymagałyby koordynacji między tymi służbami.

Interoperacyjność systemów łączności radiowej, rozumianą jako zapewnienie niezawodnej wymiany informacji pomiędzy użytkownikami korzystającymi z różnych rozwiązań, niezależnie od infrastruktury i urządzenia końcowego, potwierdzono oględzinami przeprowadzonymi w trakcie kontroli NIK. W ramach badania w tym zakresie dokonano próby nawiązania łączności z dyżurnym Komendy Powiatowej Policji w Ostródzie, wykorzystując analogowy kanał B112. Pierwsza próba połączenia była bez odpowiedzi. Skuteczne połączenie nawiązano dopiero po wcześniejszym kontakcie telefonicznym z dyżurnym policji. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że systemy łączności radiowej obu służb były ze sobą kompatybilne oraz pozwalały na wymianę informacji, np. w sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 144-229)

2.2. Funkcjonujący w Komendzie system łączności radiowej umożliwiał prowadzenie wspólnych działań wyłącznie ze służbami podległymi MSWiA na kanale B112.

W okresie objętym kontrolą nie korzystano z kanału B112, a współpraca między dyżurnymi służb odbywała się za pomocą telefonu stacjonarnego w infrastrukturze OST112. Na miejscu zdarzenia, Kierujący Działaniem Ratowniczym współpracował z przedstawicielami służb w kontakcie bezpośrednim. Komendant w wyjaśnieniach wskazał na brak możliwości nawiązania i prowadzenia łączności radiowej z pozostałymi służbami, tj. niepodlegającymi MSWiA, w tym siłami zbrojnymi RP.

Komenda nie zawierała, a także nie była beneficjentem porozumień z innymi służbami lub podmiotami działającymi w obszarze zarządzania kryzysowego w zakresie wykorzystania użytkowanych systemów łączności radiowej (np. strażą miejską, służbami wojewody).

Dla potrzeb uruchomienia procedur związanych z podwyższeniem gotowości obronnej państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, w powiecie ostródzkim zorganizowano system stałych

dyżurów²⁰. Ustalony obieg informacji w tym systemie²¹ wskazywał kanały przekazywania decyzji/informacji (kto do kogo), bez określenia sposobu prowadzenia łączności ze wskazaniem na konkretnie istniejące lub zaplanowane systemy. W schemacie obiegu informacji nie ujęto także kanałów przekazywania informacji dla realizacji wspólnych zadań wymagających współdziałania różnych jednostek organizacyjnych.

Komendant Powiatowy PSP w Ostródzie powołał obsadę „Stałego dyżuru”²² oraz ustalił zasady jej funkcjonowania, wprowadzając Instrukcję Działania „Stałego Dyżuru” KP PSP w Ostródzie. Dokument ten nie określał sposobu prowadzenia łączności między służbami podległymi MSWiA oraz siłami zbrojnymi RP, a także strukturami władzy państwowej. Wskazano w nim, że zarówno przyjmowanie decyzji i informacji od organu nadrzędnego, podległego i współdziałającego, a także ich przekazywanie następuje (w przypadku informacji niecierpiących zwłoki – natychmiast, bez względu na porę doby) „z wykorzystaniem dostępnych środków łączności”.

Komendant ustalił również zasady i procedury dotyczące sposobu realizacji przez Komendę zadań w przypadku wprowadzenia poszczególnych stopni alarmowych CRP²³. W zasadach tych wskazano m.in., że czynność przekazania kierownikom komórek organizacyjnych KP PSP w Ostródzie komunikatu o wprowadzeniu/zmianie stopnia alarmowego, należy realizować za pośrednictwem dostępnych środków łączności (telefon, SMS). W sytuacji wprowadzenia stopnia alarmowego, kierownik komórki organizacyjnej ma za zadanie m.in.:

- dokonać sprawdzenia kanałów łączności jawnej i niejawnej będących w dyspozycji stanowisk kierowania PSP z podmiotami biorącymi udział w reagowaniu kryzysowym,
- sprawdzić kanały łączności z innymi, właściwymi dla rodzaju stopnia alarmowego CRP, podmiotami biorącymi udział w reagowaniu kryzysowym, dokonać weryfikacji ustanowionych punktów kontaktowych z zespołami reagowania na incydenty bezpieczeństwa teleinformatycznego właściwymi dla rodzaju działania organizacji oraz ministrem właściwym do spraw informatyzacji.

Komendant wyjaśnił, że sposób prowadzenia łączności odbywał się poprzez nawiązanie kontaktu telefonicznego z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe w instytucjach samorządowych powiatu ostródzkiego. Dyżurni Stanowiska Kierowania Komendanta posiadali numery telefonów w książce telefonicznej i mieli możliwość bieżącego nawiązania kontaktu z ww. osobami. Dodał również, że łączność telefoniczna w PSP zorganizowana jest na bazie infrastruktury (OST112²⁴), która powinna być niezawodna, a w przypadku awarii łączności telefonicznej, w sytuacji kryzysowej,

²⁰ Zarządzenie Nr 52/2015 Starosty Ostródzkiego z dnia 28 września 2015 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu stałych dyżurów w powiecie ostródzkim na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

²¹ Wg załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 52/2015 z dnia 28 września 2015 r..

²² Zarządzenie Nr 36/2024 Komendanta Powiatowego PSP w Ostródzie z dnia 14.08.2024 r. w sprawie powołania obsady „Stałego dyżuru” i ustalenia miejsca pełnienia służby.

²³ Decyzja Nr 133/2024 Komendanta Powiatowego PSP w Ostródzie z 14 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia zasad i procedur dotyczących prowadzenia, zmiany lub odwołania stopnia alarmowego i stopnia alarmowego CRP oraz sposobu realizacji zadań przez Komendę Powiatową Straży Pożarnej w Ostródzie dla poszczególnych stopni alarmowych CRP

²⁴ Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna numeru 112 obejmująca infrastrukturę lokalizacji istotnych z punktu widzenia funkcjonowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego.

porozumiewanie się z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe może odbywać się za pośrednictwem wyznaczonego funkcjonariusza²⁵.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano działań z innymi służbami przy wykorzystaniu zintegrowanych systemów łączności, które wymagałyby koordynacji z siłami zbrojnymi RP lub strukturami władzy państwowej.

(akta kontroli str. 139-143, 230-318, 320-324)

2.3. W okresie objętym kontrolą możliwość współpracy z innymi służbami - niepodlegającymi MSWiA i podmiotami na rzecz bezpieczeństwa obejmujących prowadzenie komunikacji za pomocą łączności radiowej, nie była sprawdzana w praktyce (nie podejmowano wspólnych działań). Nie prowadzono również ćwiczeń, w których wykorzystywano by łączność radiową.

(akta kontroli str. 319)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo, że funkcjonujący system łączności umożliwiał prowadzenie wspólnych działań ze służbami podległymi MSWiA na kanale B112, to w okresie objętym kontrolą z kanału tego nie korzystano. Możliwość jego użycia z góry obarczona była wadami typowymi dla łączności analogowej, tj. brakiem poufności oraz niepraktycznością (jeden mówi, reszta słucha). Współpraca między dyżurnymi służb odbywała się za pomocą telefonu stacjonarnego w infrastrukturze OST112. Natomiast w przypadku awarii łączności telefonicznej, w sytuacji kryzysowej, porozumiewanie się z osobami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe ma się odbywać za pośrednictwem wyznaczonego funkcjonariusza. Możliwość współpracy Komendy, za pomocą łączności radiowej, z innymi służbami i podmiotami działającymi na rzecz bezpieczeństwa, nie była w kontrolowanym okresie sprawdzana w praktyce, a także m.in. w ramach wspólnych ćwiczeń. Komenda nie posiadała możliwości nawiązania łączności radiowej ze służbami niepodlegającymi MSWiA, w tym siłami zbrojnymi RP.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia wniosek o podjęcie działań zapewniających poddawanie instalacji antenowych okresowemu sprawdzeniu nie rzadziej niż raz na trzy lata.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁵ Komendant przywołał również art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122), zgodnie z którym - Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, 19 listopada 2024 r.

Kontroler
Joanna Majkowska
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
wicedyrektor
Bartosz Kościukiewicz

.....
podpis

.....
podpis