



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.004.04.2022

Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny
Ministerstwo Sprawiedliwości
Aleje Ujazdowskie 11,
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/028 – Organizacja i funkcjonowanie ochrony wybranych siedzib organów władzy publicznej

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Aleje Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny, data objęcia stanowiska – 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ramy organizacyjno-prawne realizacji działań z zakresu ochrony obiektów wykorzystywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w obiektach wykorzystywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.3. Nadzór nad organizacją i realizacją zadań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w obiektach wykorzystywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.
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. Adam Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/75/2022 z 28.06.2022 r.2. Daniel Michalecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/75/2022 z 28.06.2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja i sposób funkcjonowania ochrony zapewniały stosowny do istniejących zagrożeń poziom bezpieczeństwa siedziby Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej: Ministerstwo lub MS).

W Ministerstwie przeprowadzono analizę zagrożeń i we współpracy ze Służbą Więzienną określono adekwatne do nich rozwiązania organizacyjne i techniczne. Funkcjonariusze Aresztu Śledczego w Warszawie-Stłużewcu, współpracując z Biurem Bezpieczeństwa MS, zapewniali skuteczność przyjętych rozwiązań ochronnych. W Ministerstwie wdrażano wnioski i rekomendacje z przeprowadzonych audytów i prób ewakuacji. Zapewniono także w wystarczającym stopniu ciągłość funkcjonowania zainstalowanych systemów bezpieczeństwa, które poddawane były regularnym przeglądom i konserwacji.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące opóźnienia aktualizacji Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego, nieprzeprowadzenia w terminie jednego próbnego alarmu ewakuacyjnego i braku wystarczającego nadzoru nad prowadzeniem dokumentacji sprawozdawczej, nie miały istotnego wpływu na zapewnienie bezpieczeństwa chronionego obiektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ramy organizacyjno-prawne realizacji działań z zakresu ochrony obiektów wykorzystywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Ministerstwo Sprawiedliwości wykorzystywało do statutowej działalności 10 obiektów: cztery w trwałym zarządzie, jeden w formie spółdzielczego prawa do lokalu, cztery w najmie oraz jeden w stanie likwidacji - zarządzany na podstawie decyzji Ministra Inwestycji i Rozwoju. Obiekty te były rozmieszczone na terenie Warszawy, w oddalonych od siebie lokalizacjach. Nie były objęte obowiązkową ochroną na mocy art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁴. Wszystkie podlegały realizowanej, w różnych formach, ochronie. Kontrolą objęto dobraną celowo próbę (w szczególności obiekty własne i wykorzystywane w zakresie głównej/podstawowej działalności) czterech obiektów: Al. Ujazdowskie 11, al. Róż 2, ul. Chopina 1/Al. Ujazdowskie 19, ul. Koszykowa 6. W objętych kontrolą obiektach prowadzona była statutowa działalność Ministerstwa, obiekt przy ul. Koszykowej był wynajmowany, pozostałe były w trwałym zarządzie. Stan prawny obiektu Al. Ujazdowskich 19 był sporny, nie zostało zakończone postępowanie dotyczące wniosku o stwierdzenie nieważności orzeczenia administracyjnego Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 30 marca 1950 r. odmawiającego przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej do gruntu nieruchomości warszawskiej położonej przy Al. Ujazdowskich 19.

(akta kontroli str. 5-25)

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

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

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1995.

Ochronę obiektów Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie ustawy o Służbie Więziennej z dnia 9 Kwietnia 2010 r.⁵, w zakresie określonym przez Ministra Sprawiedliwości, realizuje Służba Więzienna. Do realizacji zadań w strukturach organizacyjnych Służby Więziennej wyznaczono Dział Ochrony Obiektów, w skład którego wchodzi funkcjonariusze Aresztu Śledczego w Warszawie-Służewcu. Sposób realizacji zadań przez funkcjonariuszy określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy SW podczas wykonywania czynności służbowych, oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MS w kontrolowanym okresie za zapewnienie ochrony obiektów MS odpowiadało do 11 maja 2022 r. Biuro Ochrony, a od 12 maja 2022 r. Biuro Bezpieczeństwa.

W dokumentach „Analiza Ryzyka na rok (...)” odpowiednio w 2020 i 2021 roku dokonano identyfikacji ryzyk, ich pomiaru oraz określono sposoby przeciwdziałania i kontrolowania. Za największe zagrożenia uznano dla wszystkich obiektów pożar, dla obiektu AI Ujazdowskie 11 blokadę lub akcję okupacyjną, dla tego samego obiektu oraz obiektu przy ul. Czerniakowskiej przesłanie niebezpiecznej przesyłki.

(akta kontroli str. 26-36)

W MS opracowano wewnętrzne dokumenty, których celem było określenie zasad zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia oraz zapobiegania nieuprawnionemu dostępowi do zasobów urzędu. Były to:

- Polityka Bezpieczeństwa Fizycznego Ministerstwa Sprawiedliwości,
- zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zasad ruchu osobowego, samochodowego i materiałowego w budynkach Ministerstwa Sprawiedliwości,
- zarządzenie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zasad gospodarowania kluczami oraz nadawania kodów pomieszczeń i wyjść w budynkach Ministerstwa Sprawiedliwości,
- Instrukcja Bezpieczeństwa Pożarowego Ministerstwa Sprawiedliwości (opracowana dla każdego obiektu MS),
- Instrukcja postępowania w przypadkach otrzymania podejrzanej przesyłki,
- Zasady postępowania w przypadku uzyskania informacji o podłożeniu lub zlokalizowaniu ładunku wybuchowego.

Powyższe dokumenty dostępne były dla wszystkich pracowników MS poprzez portal intranetowy. W okresie objętym kontrolą Instrukcje bezpieczeństwa pożarowego nie zostały zaktualizowane z zachowaniem wymaganego okresu, tj. przynajmniej raz na dwa lata (więcej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 951-1256)

Dla poszczególnych kontrolowanych obiektów Kierownik Działu Ochrony Obiektów Aresztu Śledczego w Warszawie-Służewcu, w uzgodnieniu z Naczelnikiem Wydziału Ochrony i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Sprawiedliwości, sporządził dokumenty o nazwie „Instrukcja ochronna obiektu Ministerstwa Sprawiedliwości przy (...) w Warszawie”. Określono w nich podstawy prawne systemu ochrony obiektów MS wraz z podziałem zadań pomiędzy MS i Dział Ochrony Obiektów. Ponadto scharakteryzowano ochraniający obiekt, jego otoczenie i miejsca prowadzenia ochrony fizycznej, określono procedury działań ochronnych i alarmowania, wskazano niezbędne dane teleadresowe oraz wymieniono i opisano odstępstwa od sposobu

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1064, ze zm.

ochrony. Załącznikami były: Instrukcje dla poszczególnych stanowisk pracy funkcjonariuszy, które zawierały: opis stanowiska, rodzaj uzbrojenia i wyposażenia, zakres czynności wraz z zasadami alarmowania, informowania i postępowania w stanie wzmocnienia systemu ochrony, zadania dotyczące ochrony przeciwpożarowej oraz zasady ochrony danych osobowych.

(akta kontroli str. 726-855)

Nowo zatrudniani pracownicy MS zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Generalnego MS w sprawie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla budynków Ministerstwa Sprawiedliwości przy pobieraniu karty identyfikacyjnej systemu kontroli dostępu zapoznawani byli z tą instrukcją. Fakt ten był dokumentowany oświadczeniem zapoznanego włączanym, na podstawie wewnętrznej procedury MS, do akt pracowniczych. Kontrolujący zweryfikowali zawartość 5% (66 sztuk) próby teczek osobowych pracowników MS oraz oddelegowanych do pracy w MS, którzy wykonywali w kontrolowanym okresie obowiązki na terenie obiektów MS, stwierdzając brak oświadczenia w 11 teczkach co stanowi około 17% zbadanej próby. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego w czterech przypadkach podpisane oświadczenia były w trakcie przekazywania do umieszczenia w przedmiotowych teczkach (dotyczyły nowo zatrudnionych pracowników), w trzech zostały przekazane, ale zaginęły w komórce organizacyjnej posiadającej teczkę pracowników oddelegowanych, w kolejnych trzech przyczyny braków są niemożliwe do ustalenia z powodu upływu czasu (lata 2014-2017), a w jednym przypadku pracownik sporządził dokument jedynie w wersji elektronicznej. Dyrektor poinformował o podjęciu, jeszcze w trakcie kontroli, czynności w celu wyeliminowania stwierdzonych braków. Istotną z punktu bezpieczeństwa obiektów częścią Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego jest sekcja poświęcona *Organizacji i warunkom ewakuacji*. Brak tej wiedzy może utrudnić lub uniemożliwić pracownikowi szybkie i bezpieczne opuszczenie pomieszczeń w przypadku zagrożenia. Osoba pozbawiona takiej wiedzy może również stanowić zagrożenie dla innych pracowników i interesantów. Kontrola wykazała, że Biuro Bezpieczeństwa podjęło działania w celu wyegzekwowania od pracowników ww. oświadczeń i przesyła je do komórek kadrowych.

W MS w kontrolowanym okresie zrealizowano dwa szkolenia (dwu- i trzydniowe) z zakresu bezpiecznej ewakuacji i działań ratunkowych w czasie ewakuacji dla łącznie 85 pracowników.

(akta kontroli str. 305-309, 313-314, 350-411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W MS sporządzono z opóźnieniem aktualizację Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego dla pięciu obiektów MS⁶. Pomiędzy poprzednią wersją Instrukcji (wrzesień 2019) a obecną (styczeń 2022) przekroczony został maksymalny dwuletni okres, w jakim – zgodnie z § 6 ust. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁷ – należało dokonać aktualizacji. Nieaktualna Instrukcja Bezpieczeństwa Pożarowego może stwarzać ryzyko utrudnień działań ratunkowych.

Przyczyną opóźnienia były przeciągające się konsultacje między komórkami organizacyjnymi MS oraz prowadzone analizy, które miały na celu dostosowanie

⁶ Wskazane obiekty to: al. Róż 2, ul. Zwycięzców 34, Al. Ujazdowskie 11, ul. Czerniakowska 100, ul. Chopina 1/Al. Ujazdowskie 11. Za aktualizację Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego obiektu przy ul. Koszykowej 6 odpowiadał zewnętrzny zarządca tego obiektu.

⁷ Dz. U. Nr 109 poz. 719, ze zm.

obiektów Ministerstwa do wymagań ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (część przepisów ustawy weszła w życie po 24 miesiącach od dnia ogłoszenia). Zdaniem NIK Instrukcje powinny zostać zaktualizowane w przepisowym terminie, natomiast po wprowadzeniu nowych rozwiązań dotyczących użytkowania obiektów aktualizacja Instrukcji – zgodnie z treścią przytoczonego wyżej przepisu⁸ – powinna zostać przeprowadzona ponownie.

Osobą odpowiedzialną za terminowe aktualizowanie Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego w okresie objętym kontrolą był do 31 sierpnia 2021 r. Naczelnik Wydziału Ochrony, a od 1 września 2021 r. naczelnik Wydziału Ochrony i Zarządzania Kryzysowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania dotyczące analizy zagrożeń i kształtowania warunków zapewnienia bezpieczeństwa obiektów Ministra Sprawiedliwości realizowane były, co do zasady, prawidłowo. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca opóźnienia aktualizacji Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego nie skutkowała bezpośrednim zagrożeniem dla bezpieczeństwa obiektu i pracujących w nim osób.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w obiektach wykorzystywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

W MS prowadzona była bieżąca weryfikacja przygotowania funkcjonariuszy i sprawności urządzeń wykorzystywanych do zabezpieczenia technicznego obiektów. Odpowiednie zapisy o przeprowadzonych kontrolach stanu funkcjonariuszy i sposobu pełnienia przez nich służby na poszczególnych posterunkach, funkcjonowaniu urządzeń zabezpieczenia technicznego (w tym występujących awariach) oraz wydawanych poleceniach służbowych – były umieszczane w Raportach Ochrony poszczególnych obiektów. W przypadku awarii funkcjonariusze umieszczali również adnotacje o ich zgłoszeniu celem usunięcia.

(akta kontroli str. 487-725)

Realizacja zadań ochronnych przebiegała we współpracy z właściwymi służbami i jednostkami publicznymi. W Instrukcjach Ochronnych poszczególnych obiektów znajdowały się informacje dotyczące możliwych do użycia w sytuacjach kryzysowych sił wsparcia. Określono warunki wykorzystania sił wsparcia oraz dane kontaktowe: Dowódcy zmiany Aresztu Śledczego w Warszawie Służewcu, Dyżurnego Stanowiska Dowodzenia Dyrektora Okręgowego SW w Warszawie oraz dyżurnego właściwej komendy rejonowej Policji. Centrale systemów przeciwpożarowych kontrolowanych obiektów były połączone z systemami alarmowymi Państwowej Straży Pożarnej. W Raportach Ochronnych znajdowały się zapisy o przyjazdach drużyn pożarniczych w wyniku automatycznego uruchomienia systemu przeciwpożarowego. Zgodnie z informacjami zawartymi w Raportach Ochronnych potwierdzonymi przez Komendanta Głównego Policji w sytuacjach zakłóceń porządku na terenach i w otoczeniu obiektów MS funkcjonariusze SW współpracowali z funkcjonariuszami Policji przekazując im informacje o takich naruszeniach oraz osoby zatrzymane w związku z naruszeniami porządku. Codziennie funkcjonariusze SW pełniący służbę w obiekcie AI. Ujazdowskie, po zebraniu meldunków z pozostałych obiektów MS, wysyłali do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz Agencji Bezpieczeństwa

⁸ „Instrukcja bezpieczeństwa pożarowego jest poddawana okresowej aktualizacji, co najmniej raz na 2 lata, a także po takich zmianach sposobu użytkowania obiektu lub procesu technologicznego, które wpływają na zmianę warunków ochrony przeciwpożarowej”.

Wewnętrzny raport dobowy zawierający wyniki monitorowania sytuacji kryzysowych oraz potencjalnych zagrożeń w MS.

(akta kontroli str. 416-412, 726-855, 487-725)

Przebieg służby dokumentowany był za pomocą systemu informatycznego, w którym odnotowywane były dla każdej zmiany roboczej w ochranianych obiektach „Raporty Ochronne obiektu (...)”. Były one podzielone na sekcje: „Pracownicy na zmianie” (zawierającą skład osobowy, funkcję, okres pełnienia służby), „Zdarzenia i informacje” (zawierającą podzielone na kategorie opisy mających miejsce zdarzeń i podjętych działań wraz z czasem ich wystąpienia). Kopie Raportów były utrwalane w postaci wydruków i przekazywane do Biura Bezpieczeństwa. Dzięki funkcjonalności systemu pozwalającej na wyszukiwanie zdarzeń przyporządkowanych do konkretnych kategorii pełnił on również rolę rejestru incydentów (w kategoriach: Zakłócenie Porządku, Informacje o ładunku wybuchowym, Załączenie systemu alarmowego, Alarm Pożarowy, Niebezpieczny Przedmiot, Awaria). Raporty Ochronne obiektu (...)” opisywały przebieg służby - mające miejsce zdarzenia i podejmowane działania. Kontrola wykazała, że raporty charakteryzowały się znaczną szczegółowością, jednak zdarzały się w nich nierzetelne zapisy dotyczące niespójności między liczbą wejść i wyjść osadzonych (pracujących na terenie MS w ramach ekip sprzątających) oraz zapisy dokonywane z wyprzedzeniem (tj. o zdarzeniach, które mają dopiero nastąpić – więcej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* dotyczącej obszaru nadzoru nad organizacją i realizacją zadań).

(akta kontroli str. 487-725)

W oparciu o informacje uzyskane z Komendy Głównej Policji w kontrolowanym okresie zarejestrowano na terenie i w otoczeniu obiektów MS 43 zdarzenia (incydenty) związane z bezpieczeństwem, dotyczyły one: w 36 przypadkach obiektu przy Al. Ujazdowskich 11, w trzech przypadkach przy ul. Czerniakowskiej, w dwóch przy al. Róż i w dwóch przy ul. Chopina. Zarejestrowane zdarzenia to różne formy zakłócenia porządku: nielegalne zgromadzenia, różnorodne groźby, w tym dotyczące podłożenia ładunku wybuchowego, oraz nielegalnie umieszczane napisy i plakaty. W 16 przypadkach Policja podjęła dalsze działania w sprawach związanych ze zgłoszonymi incydentami.

(akta kontroli str. 66-74)

W kontrolowanym okresie przeprowadzono następujące próbné alarmy ewakuacyjne: w 2019 r. w obiektach przy ul. Czerniakowskiej 100 i Al. Ujazdowskich 11, w 2021 r. w obiektach przy ul. Czerniakowskiej 100 i al. Róż 2. W wyniku tych ćwiczeń formułowano wnioski i rekomendacje oraz dokonywano serwisu poszczególnych urządzeń. Po alarmie ewakuacyjnym, który miał miejsce w dniu 7 czerwca 2019 r. w obiekcie przy ul. Czerniakowskiej 100, przeprowadzono dodatkowy serwis centrali ppoż., w tym m.in. zwiększono czytelność wydruków dotyczących zdarzeń. Po alarmie ewakuacyjnym, który miał miejsce w dniu 9 lipca 2021 r. w tym samym obiekcie, zweryfikowano i usunięto przyczynę nie załączenia się wentylatora napowietrzającego klatkę schodową oraz przeprowadzono regulację wszystkich samozamykaczy w drzwiach p. pożarowych. Po alarmie ewakuacyjnym, który miał miejsce w dniu 6 sierpnia 2021 r. w obiekcie przy al. Róż 2 dokonano wymiany karty pamięci z komunikatem głosowym w systemie DSO; naprawiono i sprawdzono połączenie centrali ppoż. z nadajnikiem transmisji sygnału pożarowego; wyjaśniono przyczynę niezadziałania systemu oddymiania klatki schodowej. W obiekcie przy Al. Ujazdowskich 11 w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kolejnego próbnego alarmu ewakuacyjnego, choć wymagały tego przepisy (więcej o tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 82-126, 355-360)

Kontrolujący w toku oględzin przeprowadzonych w obiektach przy Al. Ujazdowskich 11 oraz ul. Koszykowej 6 zweryfikowali zgodność wyposażenia posterunków i funkcjonariuszy z instrukcjami ochronnymi i odpowiednimi instrukcjami stanowiskowymi. Zidentyfikowano: sprzęt ppoż., uruchomione systemy monitoringu, ostrzegania (połączony z centralką ppoż.), włamania i napadu - wraz z przyciskiem napadowym na stanowisku przyjmowania skarg i wniosków MS. Sprawdzono reakcję funkcjonariuszy na zgłoszenie potrzeby wsparcia na jednym z posterunków – zostało ono niezwłocznie udzielone. Stwierdzono, że stanowisko koordynatora zmiany wyposażone zostało dodatkowo w telefon satelitarny zwiększający możliwość nawiązania łączności w sytuacjach kryzysowych.

W Ministerstwie dokonywano regularnych przeglądów i konserwacji systemów bezpieczeństwa. Jednak w wyniku przeglądu Raportów ochronnych kontrolujący zidentyfikowali dwie długotrwałe awarie środków zabezpieczenia technicznego. W Raporcie dla obiektu przy Al. Ujazdowskie 11 w dniu 4 kwietnia 2022 r. odnotowano awarię joysticka ręcznego sterowania kamerami obrotowymi - przy zapisie znajduje się adnotacja o zgłoszeniu firmie MR System (świadczącej dla MS usługi konserwacji między innymi systemu telewizyjnego). Awaria występowała nadal w trakcie oględzin przeprowadzonych 21 września 2022 r. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego z dnia 26 września 2022 r. MS nadal oczekuje na realizację naprawy. Do czasu jej usunięcia wdrożone zostało rozwiązanie zastępcze (jego skuteczność potwierdzono w trakcie oględzin). W praktycznie wszystkich wylosowanych do przejrzania raportach ochronnych dla obiektu Chopina 1 – najstarszy pochodził z 17 stycznia 2021 r. – występują zapisy dotyczące uszkodzenia trzech kamer (nr 5, 6 oraz 10). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego firma MR System poinformowała o trudnościach z usunięciem awarii spowodowanych brakiem dostępności podzespołów. Do czasu jej usunięcia wdrożone zostało rozwiązanie zastępcze, teren został objęty monitoringiem pozostałych kamer.

Techniczne rozwiązania ochronne stosowane w obiektach przy ul. Chopina 1 i Al. Ujazdowskich 19 były oparte o technologie analogowe – niekompatybilne z stosowanymi w MS standardami systemów cyfrowych. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami integracja tych systemów napotykała na przeszkody. Remont obiektu Chopina z powodu ograniczonych środków prowadzony był etapami. Do czasu jego ostatecznego zakończenia część systemów opartych o stare i nowe technologie pracowała, po uzgodnieniu z Biurem Bezpieczeństwa, równolegle. W obiekcie Al. Ujazdowskie 19 prace inwestycyjne wykraczające poza utrzymanie bezpiecznej eksploatacji zostały wstrzymane do czasu rozstrzygnięcia jego stanu prawnego w związku z roszczeniem zgłoszonym w 2013 r.

(akta kontroli str. 310-312, 153, 158, 159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przeprowadzona przez kontrolujących analiza terminów ćwiczeń wskazała na nieprzeprowadzenie przez ponad dwa lata próbnego alarmu ewakuacyjnego w obiekcie Al. Ujazdowskie 11. Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów - właściciel lub zarządca obiektu przeznaczonego dla ponad 50 osób będących jego stałymi użytkownikami (...) powinien co najmniej raz na dwa lata przeprowadzać praktyczne sprawdzenie organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przyczynami stwierdzonego opóźnienia była chęć ograniczenia ryzyk związanych z: gromadzeniem podczas stanu epidemicznego Covid dużej liczby ćwiczących pracowników w miejscu zbiórki do ewakuacji oraz

prowadzeniem ćwiczeń w trakcie trwania na terenie kraju stopnia alarmowego BRAVO. Wskazał, że duże skupiska ludzi związane z ćwiczoną ewakuacją mogą stać się potencjalnym celem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, dodatkowo ryzyko dla bezpieczeństwa obiektów stanowi odblokowanie na czas ewakuacji bramek systemu kontroli dostępu. Za istotną przeszkodę uznał również ustawione, w miejscu planowanej zbiórki osób ewakuowanych, miasteczko namiotowe grupy strajkujących pracowników sądów i prokuratury.

NIK nie podziela przedstawionej argumentacji. Od dnia 16 maja 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia⁹ odwołano na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Przedstawione ryzyka i przeszkody w organizacji praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji powinny, przeciwnie, być dodatkowymi argumentami do jego przeprowadzenia i zweryfikowania lub zmodyfikowania przygotowanych procedur w realnej, trudnej sytuacji. Nieprzeprowadzenie w terminie obowiązkowych ćwiczeń mogłoby, poprzez ograniczenie świadomości i wiedzy u pracowników, utrudnić lub uniemożliwić szybkie i bezpieczne opuszczenie pomieszczeń w przypadku zagrożenia. W obiekcie MS Al. Ujazdowskie 11 przebywa w dzień roboczy ok 450 osób. Odpowiedzialnym za terminowe przeprowadzenie próbnej ewakuacji tego obiektu był Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości.

(akta kontroli str.123-125, 286, 287, 324, 350, 351)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizowane przez Ministerstwo zadania z zakresu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w obiektach MS, bieżącej weryfikacji przygotowania funkcjonariuszy i sprzętu technicznego do ochrony obiektów, współpracy w ramach ochrony obiektów z właściwymi służbami i jednostkami publicznymi oraz sposobu rejestrowania i obsługi incydentów – były zgodne z obowiązującymi regulacjami. W toku kontroli stwierdzono długotrwałe awarie środków zabezpieczenia technicznego, jednak nie zostały one zakwalifikowane jako nieprawidłowości w rozumieniu ustawy o NIK, uwzględniając wprowadzone rozwiązania zastępujące uszkodzone elementy. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzenia w wymaganym terminie jednego próbnego alarmu ewakuacyjnego.

OBSZAR

3. Nadzór nad organizacją i realizacją zadań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w obiektach wykorzystywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminami wewnętrznymi Biura Ochrony i następnie Biura Bezpieczeństwa, bezpośredni nadzór nad zarządzaniem ochroną obiektów MS, realizowaniem w formie bezpośredniej ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego ochrony obiektów MS, opracowaniem i aktualizacją dokumentacji ochronnej, zarządzaniem ruchem osobowym, samochodowym i materiałowym w obiektach MS, organizowaniem i prowadzeniem szkoleń w zakresie ochrony obiektów MS oraz zarządzaniem elektronicznymi systemami wspomagającymi ochronę fizyczną obiektów MS sprawował: do 11 maja 2022 r. Dyrektor Biura Ochrony, a od 12 maja 2022 r. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 856-883)

Tematyka ochrony obiektów była uwzględniona w dwóch audytach realizowanych w Biurze Ochrony i następnie Biurze Bezpieczeństwa. Audyt „Zarządzanie ciągłością działania systemów teleinformatycznych w MS” - realizowany w okresie 3 kwietnia

⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027).

2019 r. - 26 lipca 2019 r. - dotyczył zabezpieczania pomieszczeń specjalnych znajdujących się w obiektach MS. W tym zakresie określone zostało jedno zalecenie dotyczące weryfikacji dostępu do kluczowych pomieszczeń specjalnych. W jego wyniku podjęto działania korygujące, które w lipcu 2021 r. zostały potwierdzone i ocenione pozytywnie w przez audytora wewnętrznego.

Audyt zgodności z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁰ - realizowany w okresie 9 grudnia 2021 r. – 8 kwietnia 2022 r. – objął trzy systemy teleinformatyczne, w tym System Kontroli Dostępu SKD. W systemie tym w odniesieniu do jednego z 15 audytowych kryteriów została wydana rekomendacja dotycząca dokonania analizy możliwości zapewnienia ciągłości działania w przypadku awarii lub innych zdarzeń losowych. W związku z modernizacją Systemu Kontroli Dostępu trwały prace nad aktualizacją dokumentacji związanej z systemem teleinformatycznym SKD. W projekcie uwzględniono kwestię ciągłości działania na wypadek awarii lub innych zdarzeń losowych.

W czerwcu 2019 roku ówczesne Biuro Ochrony otrzymało z Biura Cyberbezpieczeństwa „Raport z testu zabezpieczeń kart dostępowych”. Dokument ma charakter niejawnny, w oparciu o jego ustalenia przeprowadzono działania korygujące, które podniosły poziom bezpieczeństwa rozwiązań wykorzystywanych w MS.

(akta kontroli str. 131-143, 324, 44-46)

MS podejmowało działania poprawiające organizację systemu ochrony w związku ze zmianą ryzyk związanych z jego funkcjonowaniem. Przeprowadzona analiza zagrożeń dotyczących możliwości zakłócenia porządku na terenie obiektów i w otoczeniu MS oraz przegląd gróźb formułowanych przez „trudnych interesantów MS” - wykazała konieczność podjęcia dodatkowych działań. Zostały one zrealizowane poprzez zakup dodatkowego wyposażenia dla obiektu Al. Ujazdowskie 11. Szereg nowych zadań wprowadzono do systemu ochrony w związku z ogłaszanymi na terenie kraju stopniami alarmowymi i stopniami alarmowymi CRP. Zwiększano częstotliwość obchodów zewnętrznych i wewnętrznych, dokonywano sprawdzeń środków łączności, kontrolowano zawartość wszystkich wpływających do MS przesyłek, wystawiano dodatkowe posterunki w celu sprawdzania pojazdów wjeżdżających na parkingi. Przykładem doraźnych działań była reakcja na mającą miejsce w dniu 8 grudnia 2021 w całym obiekcie przy ul. Chopina awarię sieci ciepłowniczej. W wyniku analizy ryzyka podjęto decyzję o wdrożeniu dodatkowego sprawdzania przez dyżurujących funkcjonariuszy wszystkich pomieszczeń pod kątem pozostawionego bez kontroli zastępczego ogrzewania. Dodatkowe obchody prowadzono do momentu usunięcia awarii.

(akta kontroli str. 486-725)

Raporty ochrony archiwizowane były przez Biuro Bezpieczeństwa w postaci papierowej. Przedmiotowe wydruki umożliwiały pracownikom Wydziału Ochrony i Zarządzania Kryzysowego weryfikację sposobu pełnienia służby oraz występujących zdarzeń. Badanie przeprowadzone na próbie 2300 raportów wykazało, że prowadzone były one w sposób szczegółowy, zawierały jednak nierzetelne wpisy, które nie zostały zweryfikowane przez pracowników WOiZK (więcej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zdaniem NIK problematyczny był sposób, w jaki dopuszczono w systemie informatycznym wspomagającym raportowanie działań ochronnych do edytowania

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

wpisów, co w określonych okolicznościach mogłoby utrudnić weryfikację prawidłowości prowadzonej służby. Analiza raportów wykazała przypadki dokonywania meldunków o wykonaniu czynności *de facto* przed jej wykonaniem (tzn. funkcjonariusz mógł najpierw zameldować o wykonaniu obchodu, a dopiero następnie go wykonać)¹¹. Cechą powyższych dokumentów powinno być wierne odnotowywanie zdarzeń w momencie ich zajścia (wraz z dokładnym ich czasem). Dokument raportu z przebiegu służby może mieć istotne znaczenia jako źródło dowodowe przy prowadzeniu spraw dotyczących funkcjonowania ochrony obiektów MS przez organy kontroli, ścigania lub wymiaru sprawiedliwości i jako taki powinien podlegać szczególnej uwadze w zakresie rzetelnego prowadzenia. Dlatego NIK rekomenduje wprowadzenie rozwiązań technicznych lub organizacyjnych, które spowodują ograniczenie edycji dokonanych zapisów w systemie elektronicznym do koniecznych i uzasadnionych przypadków oraz zapewnią wprowadzanie zmian w sformalizowany sposób z uwzględnieniem podziału uprawnień.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dziewięciu¹² przypadkach ustalono, że zanotowana w Raporcie Ochronnym obiektu MS przy ul. Chopina liczba osadzonych wchodzących na teren MS w celu wykonywania prac porządkowych nie zgadzała się z liczbą osadzonych opuszczających po dniu pracy ten teren. Dotyczyło to między innymi 27 października 2021 r. (godz. 19:00 – 07:00), 19 października 2021 r. (godz. 19:00 – 07:00) oraz 22 maja 2022 r. (godz. 19:00 – 07:00). Dyrektor Aresztu Śledczego w Warszawie-Służewcu wyjaśnił te przypadki omyłką pisarską popełnioną przez funkcjonariuszy¹³. Z kolei Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że opierając się na danych zawartych w elektronicznym systemie kontroli dostępu można stwierdzić, iż liczba osadzonych, którzy weszli do obiektów MS i wyszli z nich, we wskazanych dniach była identyczna. NIK, podzielając powyższy pogląd, nie ocenia stwierdzonych nieprawidłowości jako dowodu na skuteczne ucieczki osadzonych, jednak wskazuje na niewłaściwy nadzór nad rzetelnością prowadzenia Raportów Ochronnych w kontrolowanych obiektach, co może utrudniać skuteczne monitorowanie miejsca przebywania tych osób.

Odpowiedzialnym za nadzór nad rzetelnością Raportów Ochronnych był do 31 sierpnia 2021 r. Naczelnik Wydziału Ochrony, a od 1 września 2021 r. do końca okresu objętego kontrolą Naczelnik Wydziału Ochrony i Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 486-725, 1257)

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie wypracowano rozwiązania służące zapewnieniu nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez Biuro Ochrony i następnie Biuro Bezpieczeństwa MS. Przebieg służby funkcjonariuszy Służby Więziennej dokumentowany był w elektronicznym systemie – raporcie ochrony. Sposób dokumentowania charakteryzował się wysokim stopniem szczegółowości. NIK stwierdziła jednak przypadki nierzetelnych wpisów do systemu, które polegały na niespójnych danych dotyczących liczby osadzonych wchodzących i wychodzących z terenu MS. Nieprawidłowość ta nie miała jednak bezpośredniego negatywnego wpływu na ocenianą działalność.

¹¹ W raportach dotyczących jednego z obiektów z dnia 20 września 2022 r. o godz. 19:02 zanotowano udane wykonanie następujących obchodów zewnętrznych: o 20:02, 21:02 oraz 06:02. O godz. 19:05 zanotowano udane wykonanie obchodów wewnętrznych: o 20:05, 21:05, 00:05, 03:05, 06:05. Analogiczne zapisy znajdują się w między innymi raportach z 23 sierpnia oraz 4 i 20 września 2022 r.

¹² Szczegółowe badanie przeprowadzone zostało na próbie 2300 „Raportów ochronnych obiektów” wybranych w Biurze Bezpieczeństwa.

¹³ Wyjaśnienia te uzyskano w równoległej kontroli w Areszcie Śledczym w Warszawie-Służewcu.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Przeprowadzenie praktycznego sprawdzenia organizacji i warunków ewakuacji, tj. próbnego alarmu ewakuacyjnego w obiekcie przy Al. Ujazdowskich 11.
2. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia Raportów Ochronnych obiektów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

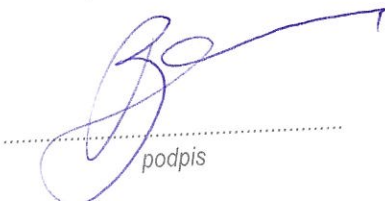
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16 listopada 2022 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis