



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.014.02.2022

Pan
Andrzej Buła
Marszałek Województwa Opolskiego
ul. Piastowska 14,
45-082 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego ¹ , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Buła, Marszałek Województwa Opolskiego od 21 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ramy organizacyjno-prawne realizacji działań z zakresu ochrony wykorzystywanych obiektów 2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów 3. Nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/81/2022 z 5 lipca 2022 r. 2. Jan Kwas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/82/2022 z 5 lipca 2022 r. 3. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/87/2022 z 8 sierpnia 2022 r. (akta kontroli str. 1, 3, 5, 7)

¹ Dalej: Urząd lub UMWO.

² Dalej: Marszałek.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pomimo prawidłowego zdiagnozowania poziomu zagrożenia bezpieczeństwa obiektów wykorzystywanych przez UMWO oraz przyjęcia właściwych procedur w tym zakresie, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wdrożone rozwiązania nie były wystarczające.

W szczególności pracownikowi ochrony, świadczącemu usługi w budynku przy ul. Krakowskiej 38, nie zapewniono możliwości obserwacji obrazu z monitoringu, co umożliwiałoby niezauważone przez ochronę wejście do tego budynku.

Od wykonawcy świadczącego na rzecz Urzędu usługę ochrony nie wyegzekwowano spełnienia obowiązku, aby wszyscy pracownicy uczestniczący w realizacji zamówienia posiadali co najmniej uprawnienia kwalifikowanego pracownika ochrony. Od wskazanego wyżej wykonawcy nie wyegzekwowano również obowiązku prowadzenia ewidencji wydawanych i zwracanych kluczy, umożliwiających dostęp do zbiorczych skrzynek na klucze, znajdujących się w budynku przy ul. Krakowskiej 38.

Stwierdzono ponadto, że pomieszczenie, w którym znajdowały się szafy do przechowywania danych osobowych, nie posiadało systemu sygnalizacji pożaru i oznaczonej drogi ewakuacji, do czego zobowiązywały wprowadzone w UMWO regulacje. Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nadzór nad realizacją działań ochronnych nie był w pełni skuteczny. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono audytów w zakresie bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Do prowadzenia działalności podstawowej UMWO wykorzystywane były nw. obiekty:

1/ stanowiące własność kontrolowanej jednostki:

- a) przy ul. Piastowskiej 14 (Ostrówek),
- b) przy ul. Piastowskiej 13,
- c) przy ul. Józefa Hallera 9,

2/ budynki, których współwłaścicielem była kontrolowana jednostka:

- a) przy ul. Piastowskiej 12⁶,
- b) przy ul. Stefana Żeromskiego 37,

3/ budynki (lub ich części) wynajmowane:

- a) przy ul. Norberta Barlickiego 17⁸,
- b) przy ul. Krakowskiej 38⁹,
- c) przy ul. Leona Powolnego 8¹⁰,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 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.

⁶ Współwłasność ze Skarbem Państwa (budynek Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego).

⁷ Współwłasność z Miastem Opole.

⁸ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDACTED]

⁹ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDACTED]

- d) przy ul. Piastowskiej 14¹¹,
- e) przy ul. Piastowskiej 17¹²,
- f) przy ul. Ozimskiej 19¹³.

Ponadto UMWO dysponował wynajętymi budynkami przeznaczonymi na archiwa, znajdujące się przy ul. Krawieckiej 13¹⁴ oraz Głogowskiej 37¹⁵ w Opolu, jak również nieużywanym obiektem, położonym przy ul. Ostrówek 5-7¹⁶. Żaden z ww. obiektów nie podlegał obowiązkowej ochronie na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁷, jak też nie stanowił obiektu infrastruktury krytycznej.

(akta kontroli str. 451, 884-885)

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 34 regulaminu organizacyjnego UMWO¹⁸ administrowanie pomieszczeniami Urzędu, w tym zapewnienie ochrony fizycznej, należało do zadań Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego.

(akta kontroli str. 894, 917)

W UMWO zidentyfikowano następujące ryzyka związane z fizycznym bezpieczeństwem użytkowanych obiektów:

- niewłaściwa ochrona obiektów UMWO;
- włamanie i kradzież lub zniszczenie dokumentów ze składu, jak też nieupoważnione wyniesienie lub przeglądanie dokumentów;
- zagrożenia związane z ochroną danych osobowych w tym: 1/ losowe: a) zewnętrzne, np. sytuacje kryzysowe, przerwy w zasilaniu, których wystąpienie może prowadzić do utraty integralności danych lub ich zniszczenia, jak również do uszkodzenia infrastruktury technicznej systemu, b) wewnętrzne, np. niezamierzone pomyłki operatorów, awarie sprzętowe oraz 2/ zamierzone, takie jak nieuprawniony dostęp do systemów oraz nieuprawnione przekazanie danych.

W odniesieniu do ww. ryzyk nie określono mechanizmów przeciwdziałania ich wystąpieniu.

Dyrektor Departamentu Organizacyjno – Administracyjnego wyjaśnił m.in.: *Zgodnie z procedurą właściciele ryzyk (tj. dyrektorzy departamentów i biur) dokonują corocznej identyfikacji ryzyk, określając prawdopodobieństwo i skutki jego wystąpienia. Ryzyko dotyczące niewłaściwej ochrony obiektów UMWO nie zostało zakwalifikowane do: Kategorii Operacyjne/działalności, Podkategoria: Bezpieczeństwa i ochrony, a ujęte zostało w: Kategorii Operacyjne/działalności, Podkategoria: zamówień publicznych i zleceń zadań publicznych. Uzasadnieniem przyjęcia takiego rozwiązania jest fakt, iż zadanie związane z ochroną obiektów przy powierzeniu realizacji zadania podmiotowi zewnętrznemu generuje ryzyko wpisujące się w obszar zamówień publicznych i zleceń zadań publicznych, a związane jest np. z nierozstrzygnięciem postępowania o zamówienie publiczne z powodu braku ofert, lub zbyt wysokiej ceny ofertowej, nieprawidłowej realizacji umowy przez wykonawcę czy nagłego wypowiedzenia umowy przez wykonawcę. Następnie dla ww. ryzyka*

¹⁰ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDAKTOWANE]

¹¹ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: Opolski Urząd Wojewódzki

¹² Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDAKTOWANE]

¹³ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDAKTOWANE]

¹⁴ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDAKTOWANE]

¹⁵ Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie obiektem: [REDAKTOWANE]

¹⁶ W okresie objętym kontrolą obiekt ten był remontowany.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1995.

¹⁸ Przyjętym uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 2163/2012 z 30 kwietnia 2012 r., w wersji uwzględniającej wprowadzone zmiany.

wskazano mechanizmy kontroli, które wskazują działania i procedury podejmowane celem zwiększenia prawdopodobieństwa realizacji zadań i osiągnięcia celów, a tym samym wpływają na wykluczenie lub minimalizację ich wystąpienia, tj.: „regulamin zamówień publicznych, zarządzenie w sprawie celowości wydatkowania środków, bieżące monitorowanie, zawarcie w umowie o wykonawstwo kar umownych”. W ramach powyższego zadania podjęto działania minimalizujące zgłoszone ryzyko tj.: - w zakresie zamówienia publicznego określono warunki podmiotowe, które musi spełnić przyszły wykonawca m.in. posiadanie doświadczenia oraz licencji wymaganych prawem, - szczegółowo opisano obowiązki przyszłego wykonawcy i zasady realizacji zamówienia, - uwzględniono kary z tytułu nierzetelnego wykonania lub odstąpienia od umowy.

(akta kontroli str. 248-249)

Zgodnie z obowiązującą procedurą dla ryzyka pn. „niewłaściwa ochrona obiektów UMWO”, określono jego współczynnik na poziomie:

- w roku 2019 – 6 (prawdopodobieństwo 2, skutek 3),
- w roku 2020 – 6 (prawdopodobieństwo 2, skutek 3),
- w roku 2021 – 6 (prawdopodobieństwo 2, skutek 3),
- w roku 2022 – 4 (prawdopodobieństwo 2, skutek 2).

Dla zidentyfikowanych ryzyk w Urzędzie ustalono również poziom ich akceptowalności. I tak:

- w roku 2019 na poziomie 11,
- w roku 2020 na poziomie 6,
- w roku 2021 na poziomie 6,
- w roku 2022 na poziomie 6.

W okresie objętym kontrolą, poziom ryzyka pn. „niewłaściwa ochrona obiektów UMWO”, był akceptowalny, co umożliwiło stwierdzenie, że przyjęte w jednostce mechanizmy kontroli zapewniają realizację zadania i osiągnięcie zamierzonego celu.

(akta kontroli str. 248-249)

Marszałek Województwa Opolskiego zarządzeniem w sprawie wprowadzenia *Polityki Bezpieczeństwa w UMWO* oraz *Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi w UMWO*¹⁹ określił m.in. zasady ruchu osobowego w budynkach i ochrony pomieszczeń. W zasadach tych wskazano, że ochrona pomieszczeń Urzędu powinna być sprawowana przez służbę ochrony, przy czym w przypadku pomieszczeń wynajmowanych ze zorganizowaną służbą ochrony, zastosowanie miały zasady określone przez wynajmującego. Według przyjętych zasad, klucze od pomieszczeń biurowych umieszcza się w skrynkach znajdujących się w sekretariatach komórek organizacyjnych lub w innych wyznaczonych pomieszczeniach, natomiast klucze do pomieszczeń ze skrynkami zbiorczymi wydają pracownicy ochrony. Pracowników ochrony zobowiązano do odnotowywania faktu wydania i przyjęcia kluczy w ewidencji, zawierającej imię, nazwisko i podpis osoby odbierającej/zdającej klucze oraz datę i godzinę tych czynności. W ww. zasadach określono również, że pomieszczenia, w których znajdują się szafy do przechowywania danych osobowych, powinny posiadać drzwi zabezpieczone zamkiem, system sygnalizacji pożaru oraz oznaczenia drogi ewakuacji. Pomieszczenia, w których znajdują się nierzalczniczne elementy sieci komputerowej (serwerownia), powinny zostać zabezpieczone w sposób uniemożliwiający dostęp osób nieuprawnionych oraz znajdować się w budynkach objętych całodobową ochroną, w częściach, gdzie ruch interesantów jest ograniczony. Pomieszczenia te powinny być oddzielone wewnętrznymi ścianami od innych pomieszczeń oraz

¹⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia: nr 78/2019 z 30 lipca 2019 r. oraz nr 7/2021 z 25 stycznia 2021 r.

zaopatrzone w zamek. W przyjętych zasadach określono również, że dyrektor komórki organizacyjnej upoważnia osoby niebędące pracownikami UMWO do wejścia do pomieszczeń biurowych oraz przekazuje listę upoważnionych osób i termin upoważnienia osobom chroniącym budynek.

(akta kontroli str. 92, 113)

W zawartych przez Województwo Opolskie umowach najmu budynków i pomieszczeń wykorzystywanych przez UMWO, ujęte zostały następujące postanowienia dotyczące bezpieczeństwa tych obiektów:

1/ w umowie najmu lokali w budynku przy ul. Leona Powolnego 8 określono, że wynajmujący wykona wszystkie czynności wymagane dla sprawnego funkcjonowania instalacji sygnalizacji przeciwwłamaniowej w lokalu na parterze; za zabezpieczenie lokalu przed włamaniem, zniszczeniem i kradzieżą odpowiedzialny był najemca; w umowie określono również, że urzędnicy niezbędni do prowadzenia działalności zapewni najemca;

2/ w umowie najmu nieruchomości położonej przy ul. Norberta Barlickiego 17 nie uwzględniono postanowień odnoszących się do bezpieczeństwa wykorzystywanych przez UMWO budynków; wynajmujący zobowiązał się w niej jedynie do utrzymania sprawnego działania urządzeń technicznych;

3/ w umowie najmu lokalu, znajdującego się w budynku przy ul. Krawieckiej 13, wyłączono odpowiedzialność wynajmującego m.in. za szkody zawinione przez pracowników i osoby postronne, na skutek braku zabezpieczenia mienia przed kradzieżą, kradzieżą z włamaniem, nieprzestrzegania wymogów przeciwpożarowych oraz wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy; najemca przyjął na siebie w całości odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej – w odniesieniu do wynajmowanej powierzchni;

4/ w umowie najmu lokali użytkowych, położonych przy ul. Krakowskiej 38 najemcę zobowiązano m.in. do przestrzegania obowiązujących instrukcji eksploatacji pomieszczeń; ponadto w umowie określono, że najemca ponosi koszty przeglądu, konserwacji i utrzymania monitoringu, systemu alarmowego i kontroli dostępu;

5/ w umowie najmu części nieruchomości przy ul. Piastowskiej 17 wskazano, że opłaty związane z ochroną są zawarte w miesięcznym czynszu płaconym przez najemcę;

6/ w umowie najmu części budynku przy ul. Ozimskiej 19 wynajmujący zobowiązał się do zapewnienia ochrony obiektu;

7/ w umowie najmu lokalu użytkowego i pomieszczeń magazynowych przy ul. Głogowskiej 37 nie uwzględniono postanowień odnoszących się do bezpieczeństwa wykorzystywanych przez UMWO obiektów.

(akta kontroli str. 580-656, 706-739, 766-788, 800-808, 811-826)

W 2019 r. wykonawcy zewnętrznemu zlecono opracowanie dokumentacji technicznej w zakresie rozbudowy systemu monitoringu, zawierającej informacje na temat niezbędnych urządzeń, ich parametrów i rozmieszczenia w budynkach przy ul. Piastowskiej 12, 13 oraz 14 (Ostrówek), ul. Józefa Hallera 9 i ul. Stefana Żeromskiego 3.

(akta kontroli str. 1048)

Zarząd Województwa Opolskiego podejmował uchwały²⁰ w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie zamówień publicznych na ochronę osób i mienia w obiektach będących we władaniu UMWO.

Udzielone na podstawie ww. uchwał zamówienia²¹ obejmowały świadczenie usług w zakresie:

²⁰ Uchwała Zarządu Województwa Opolskiego: nr 2909/2016 z dnia 21 listopada 2016 r., nr 1735/2019 z dnia 18 listopada 2019 r. oraz nr 6008/2021 z dnia 30 listopada 2021 r.

- zapewnienia jednoosobowego całodobowego posterunku ochrony na terenie obiektu przy ulicy ul. Piastowskiej 14 (Ostrówek),
- zapewnienie jednoosobowego posterunku ochrony od poniedziałku do piątku w godzinach od 6³⁰ do 19⁰⁰, oprócz dni ustawowo wolnych od pracy, na terenie obiektów przy ulicy ul. Krakowskiej 39 i przy ul. Józefa Hallera 9,
- prowadzenie monitoringu obiektów przy ulicy Piastowskiej 12 i 13 oraz przy ul. Norberta Barlickiego 17.

Obowiązująca w 2019 r. umowa²² obejmowała ponadto ochronę osób i mienia w obiekcie przy ul. Ostrówek 5-7.

W ww. umowach zobowiązano wykonawców m.in. do: prowadzenia dyżurki-portierni w obiektach przy ul. Piastowskiej 14 (Ostrówek), ul. Krakowskiej 39 oraz przy ul. Józefa Hallera 9, prowadzenia książki raportów z przebiegu służby, przyjmowania i wydawania kluczy do pomieszczeń służbowych według obowiązujących procedur, a także do sprawowania ogólnej kontroli nad osobami i pojazdami znajdującymi się na terenie obiektu.

Zawarte umowy nakładały na wykonawcę również następujące obowiązki:

- przeprowadzanie stałej kontroli terenu całego obiektu pod względem możliwości wystąpienia ewentualnych zagrożeń, takich jak: pożar, zalanie, włamanie,
- natychmiastowa reakcja w przypadku dewastacji mienia,
- uniemożliwienie wstępu poza teren ogólnodostępny osobom nieupoważnionym,
- podejmowanie, w uzasadnionych przypadkach, ograniczonej interwencji w granicach administracyjnych obiektu,
- przeprowadzanie kontroli zamknięć i zabezpieczeń newralgicznych punktów obiektu: magazynów, węzłów łączności, energetycznych i cieplnych,
- monitorowanie sygnałów i informacji napływających z systemów alarmowych oraz z systemu monitoringu,
- zapewnienie bezpiecznej ewakuacji ludzi i dokumentacji służbowej,
- zapewnienie pomocy własnych grup interwencyjnych w sytuacjach zagrożenia.

Wykonawca usługi miał ponadto obowiązek zapewnienia stabilnego składu osobowego pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, posiadających wysoką kulturę osobistą, komunikatywnych oraz sprawnych fizycznie. Na wykonawcy ciążył również obowiązek zatrudnienia do wykonania przedmiotu zamówienia osób posiadających minimum uprawnienia kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej.

(akta kontroli str. 468-475, 476-484, 485-593, 1048)

Na każde wezwanie zamawiającego wykonawca zobowiązany był do niezwłocznego wykazania, że pracownicy realizujący przedmiot umowy posiadają ważne uprawnienia kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej oraz poświadczenie bezpieczeństwa osobowego, co najmniej do klauzuli „zastrzeżone”. Ponadto, na każde żądanie zamawiającego wykonawca miał obowiązek umożliwić wgląd do dokumentów potwierdzających zatrudnienie pracowników ochrony na podstawie umowy o pracę²³. W umowach wyznaczono osoby do kontaktów w sprawie ich realizacji.

(akta kontroli str. 477, 487)

²¹ Na podstawie umów: nr DOA-IV.273.43.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r., DOA-IV.273.41.2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. oraz nr DOA-X.273.28.2021 z dnia 29 grudnia 2021 r., dalej: Umowy na ochronę osób i mienia.

²² Nr DOA-IV.273.43.2016 z 30 grudnia 2016 r.

²³ Pracownicy Urzędu nie weryfikowali realizacji przez wykonawcę obowiązków dotyczących zatrudnienia ww. osób na podstawie umów o pracę.

Pracownicy Urzędu zostali poinformowani o ryzyku zawodowym występującym na zajmowanych stanowiskach pracy i o zasadach ochrony przed zagrożeniami związanymi z wykonywaną pracą. Zostali też zapoznani z przepisami dotyczącymi ochrony przeciwpożarowej oraz z instrukcją bezpieczeństwa pożarowego. Stosowne oświadczenia pracowników w tym zakresie zostały włączone do akt osobowych.

(akta kontroli str. 251, 406-410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wdrożone w Urzędzie regulacje wewnętrzne minimalizowały ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa, a poziom zidentyfikowanego ryzyka dotyczącego niewłaściwej ochrony obiektów, nie był znaczący.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów

Opis stanu
faktycznego

W obiektach wykorzystywanych w celu prowadzenia działalności UMWO stosowane były następujące środki bezpieczeństwa:

1/ w budynku przy ul. Piastowskiej 14 (Ostrówek): całodobowa ochrona fizyczna, monitoring wizyjny składający się z dziewięciu kamer i rejestratora oraz system alarmowy,

2/ w budynku przy ul. Piastowskiej 13: domofon, a począwszy od 20 grudnia 2019 r. również system monitoringu wizyjnego składający się z dwóch kamer, połączonych z rejestratorem w budynku przy ul. Piastowskiej 12,

3/ w budynku przy ul. Piastowskiej 12: system monitoringu, w skład którego wchodziło sześć kamer oraz rejestrator,

4/ w budynku przy ul. Norberta Barlickiego 17: domofon i system alarmowy, a począwszy od 20 grudnia 2019 r. również system monitoringu (sześć kamer i rejestrator),

5/ w budynku przy ul. Krakowskiej 38: ochrona fizyczna w godzinach od 6.30 do 19.00, system alarmowy oraz system monitoringu składający się z 13 kamer oraz rejestratora,

6/ w budynku przy ul. Józefa Hallera 9: ochrona fizyczna w godzinach od 6.30 do 19.00, system alarmowy oraz system monitoringu składający się z 13 kamer oraz rejestratora,

7/ w budynku przy ul. Leona Powoźnego 8: domofon i system alarmowy,

8/ w budynku przy ul. Stefana Żeromskiego: ochrona fizyczna realizowana przez współwłaściciela obiektu, system alarmowy i system monitoringu wizyjnego składający się z trzech kamer oraz rejestratora,

9/ w budynku przy ul. Piastowskiej 17: ochrona fizyczna oraz system alarmowy,

10/ w budynku przy ul. Ozimskiej 19: ochrona fizyczna oraz system monitoringu wizyjnego,

11/ w budynku przy ul. Piastowskiej 14: ochrona fizyczna realizowana przez właściciela budynku, system monitoringu wizyjnego oraz system alarmowy,

12/ w budynku przy ul. Krawieckiej 13: system alarmowy oraz system monitoringu wizyjnego,

13/ w budynku przy ul. Głogowskiej 37: system alarmowy oraz system monitoringu wizyjnego.

Zastosowane systemy bezpieczeństwa: alarmowy i monitoringu wizyjnego nie były ze sobą powiązane. W przypadku odcięcia zasilania zewnętrznego system alarmowy był zasilany z akumulatorów awaryjnych. W takich sytuacjach

następowała przerwa w działaniu systemu monitoringu wizyjnego, a po przywróceniu zasilania następował automatyczny restart rejestratorów i kamer.

(akta kontroli str. 884-885, 1049)

Szczegółowym badaniem objęto funkcjonowanie ochrony w czterech obiektach wykorzystywanych przez UMWO do prowadzenia działalności podstawowej, tj. w budynkach:

- a) przy ul. Piastowskiej 14 (Ostrówek), w którym usługę całodobowej ochrony obiektu w okresie objętym kontrolą świadczył wykonawca wybrany przez UMWO,
- b) przy ul. Piastowskiej 13, którego monitoring zapewniał ww. wykonawca,
- c) przy ul. Piastowskiej 12, którego monitoring zapewniał ww. wykonawca,
- c) przy ul. Krakowskiej 38 – począwszy od 2020 r. ochronę obiektu w dni robocze, w godzinach 6.30-19.00, zapewniał ww. wykonawca.

(akta kontroli str. 451)

Przeprowadzone oględziny wykazały, że w budynku przy ulicy Piastowskiej 14 (Ostrówek) oraz w budynku przy ulicy Krakowskiej 38 wydzielone zostały pomieszczenia ochrony.

W pomieszczeniu ochrony ulicy Piastowskiej 14 (Ostrówek) zostało zainstalowane stanowisko monitoringu. W skład systemu monitoringu budynku wchodził rejestrator i dziewięć kamer. Czas przechowywania nagrań w rejestratorze wynosił 53 dni. W pomieszczeniu ochrony zainstalowano centralę alarmową oraz skrzynki zbiorcze z kluczami do pomieszczeń. Pobranie kluczy do skrzynek zbiorczych odnotowywano w rejestrze wydawania kluczy. Pomieszczenie serwerowni było zabezpieczone systemem kontroli dostępu.

(akta kontroli str. 956)

W budynku, przy ulicy Piastowskiej 13 i przylegającym budynku przy ulicy Piastowskiej 12 zamontowano monitoring, w skład którego wchodził rejestrator znajdujący się w budynku przy ulicy Piastowskiej 12 i osiem kamer obejmujących swoim zasięgiem oba budynki. Czas przechowywania nagrań w rejestratorze wynosił 22 dni. System monitoringu zainstalowany w ww. obiektach nie umożliwiał jednoczesnej obserwacji wejść do ww. budynków, przez co, zdaniem NIK, był skuteczny jedynie w ograniczonym zakresie.

W pomieszczeniu nr 109 znajdowały się zamknięte, metalowe szafy z aktami osobowymi pracowników Urzędu. Drzwi do pomieszczenia były zabezpieczone zamkiem. W budynku, przy ulicy Piastowskiej 13 zamontowano ponadto domofon.

(akta kontroli str. 957)

W budynku przy ulicy Krakowskiej 38 zainstalowano monitoring składający się z rejestratora i dziewięciu kamer. Czas przechowywania nagrań w rejestratorze wynosił 19 dni. Zainstalowany system monitoringu nie pozwalał na podgląd obrazu w czasie rzeczywistym. Zbiorcze skrzynki z kluczami do pomieszczeń zostały zamontowane na każdym piętrze, w ogólnodostępnych miejscach na korytarzu i pokojach socjalnych, co umożliwiało samodzielne pobieranie kluczy przez pracowników. W budynku nie prowadzono rejestru wydawania kluczy i nie odnotowywano wydawania pracownikom kluczy do skrzynek zbiorczych.

(akta kontroli str. 958, 959)

Przebieg służby pracowników wykonawcy zewnętrznego, świadczącego na rzecz UMWO usługę ochrony, był dokumentowany w książkach ochrony poszczególnych obiektów. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły incydenty związane z bezpieczeństwem Urzędu.

Współpraca UMWO ze służbami Policji polegała na udostępnianiu zapisów z kamer na potrzeby czynności prowadzonych przez funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 412)

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego pracownicy UMWO prowadzili bieżącą kontrolę pracy wykonawcy, w szczególności w zakresie: zapewnienia właściwych godzin otwarcia i zamknięcia obiektów Urzędu, prawidłowości obsługi systemów alarmowych, monitoringu wizyjnego, systemu przeciwpożarowego, prowadzenia internetowej bazy pracowników UMWO.

(akta kontroli str. 1049)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy UMWO nie wyegzekwowali od wykonawcy wypełniania obowiązku prowadzenia ewidencji wydawanych i zwracanych kluczy umożliwiających dostęp do zbiorczych skrzynek na klucze umieszczonych w budynku przy ul. Krakowskiej 38.

W § 25 ust. 2, 3 i 4 *Polityki Bezpieczeństwa UMWO* wskazano, że klucze od pomieszczeń biurowych umieszcza się w skrynkach znajdujących się w sekretariatach komórek organizacyjnych lub w innych wyznaczonych pomieszczeniach, natomiast klucze do pomieszczeń ze skrynkami zbiorczymi wydają pracownicy ochrony, którzy odnotowują fakt wydania i przyjęcia kluczy w ewidencji²⁴.

W trakcie kontroli stwierdzono jednak, że zbiorcze skrzynki z kluczami do pomieszczeń zostały zamontowane w ogólnodostępnych miejscach na korytarzu, jak też w pokojach socjalnych, a pracownicy ochrony nie prowadzili ewidencji w ww. zakresie obejmującej klucze umożliwiające dostęp do skrzynek zbiorczych.

Specjalista Rzemieślnik, odpowiedzialny za nadzór nad realizacją umowy na ochronę osób i mienia oraz organizację i nadzór ochrony obiektów będących własnością Urzędu lub najmowanych przez Urząd, wyjaśnił: *Urząd Marszałkowski dostarczył na posterunek ochrony przy ul. Krakowskiej 38 książkę ewidencji kluczy, jednakże w wyniku przeoczenia wykonawca w dostarczonej książce wydawania kluczy prowadził ewidencję jedynie dla kluczy z budynku przy ul. Powolnego 8. Obecnie pracownicy ochrony na tym obiekcie prowadzą również ewidencję kluczy na każde piętro tego budynku.*

(akta kontroli str. 1037)

Kierownik Referatu Administracji w Departamencie Organizacyjno-Administracyjnym wyjaśniła natomiast, że *Do zadań wykonawcy sprawującego ochronę w budynku przy ulicy Krakowskiej 38 w Opolu należy prowadzenie raportu z przebiegu służby oraz wydawanie i odbieranie kluczy do pomieszczeń służbowych według obowiązujących procedur. Dostarczone przez Urząd książki ewidencyjne wydawania i odbierania kluczy omyłkowo wykonawca ochrony prowadził tylko na posterunku ochrony przy ulicy Piastowskiej 14 - Ostrówek w Opolu oraz na posterunku ochrony w budynku przy Krakowskiej 38 w zakresie kluczy budynku przy ulicy Powolnego 8. Na posterunku ochrony w budynku przy ulicy Krakowskiej 38 prowadzona jest już ewidencja wydawania i oddawania kluczy również z budynku przy ulicy Krakowskiej 38.*

(akta kontroli str. 1035)

2. Pracownicy Urzędu nie zweryfikowali wypełnienia przez wykonawcę postanowień umowy nr DOA-X.273.28.2021 z 29 grudnia 2021 r., w zakresie posiadania przez osoby zatrudnione do wykonania jej przedmiotu, minimum uprawnień kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej.

²⁴ Zawierającej imię, nazwisko i podpis osoby odbierającej/zdającej klucze oraz datę i godzinę tych czynności.

Z informacji przekazanych na podstawie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK od wykonawcy usługi wynika, że tylko trzy osoby z ośmiu zatrudnionych posiadały takie uprawnienia.

(akta kontroli str. 486-487, 1044)

Specjalista Rzemieślnik wyjaśnił: Wykonawca biorąc udział w postępowaniu przetargowym złożył oświadczenie, iż wykona przedmiot zamówienia publicznego zgodnie z warunkami określonymi w specyfikacji zamówienia, zamawiający przyjął że, wykonawca realizuje zobowiązania w zakresie prawidłowości zatrudnienia wykwalifikowanego personelu. Zamawiający, po oględzinach w ramach kontroli, wystąpił do wykonawcy z wezwaniem aby, na podstawie zapisów umowy nr DOA-X.273.28.2021 §2 ust. 2 wykazał, że pracownicy realizujący przedmiot niniejszej umowy posiadają ważne uprawnienia kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej oraz posiadają poświadczenie bezpieczeństwa osobowego co najmniej do klauzuli „zastrzeżone”, przedstawiając do wglądu zamawiającego stosowne dokumenty.

(akta kontroli str. 1038)

Kierownik Referatu Administracji w Departamencie Organizacyjno-Administracyjnym wyjaśniła natomiast, że Wykonawca realizujący usługę ochrony obiektów UMWO został wybrany w procedurze przewidzianej ustawą Prawo zamówień publicznych i w złożonej ofercie na zamówienie publiczne oświadczył, że będzie realizował zamówienie zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia i postanowieniami przyszłej umowy. Jest to oświadczenie woli do którego wykonawca się zobowiązuje. Zamawiający przyjął, że realizując umowę o zamówienie publiczne wykonawca realizuje swoje zobowiązanie w tym zakresie. Urząd – w związku z uzyskaną w czasie oględzin informacją w sprawie braku kwalifikacji pracowników ochrony - wystąpił do wykonawcy z wezwaniem o wykazanie wymaganych umową kwalifikacji pracowników ochrony.

(akta kontroli str. 1035)

3. W Urzędzie nie zapewniono realizacji obowiązków wynikających z § 25 ust. 6 *Polityki Bezpieczeństwa UMWO*. W ww. regulacji wskazano, że pomieszczenia, w których znajdują się szafy do przechowywania danych osobowych, powinny posiadać systemem sygnalizacji pożaru i oznaczone drogi ewakuacji. Przeprowadzone oględziny wykazały, że pomieszczenie w którym przechowywano ww. dokumentację (pokój nr 109 w budynku przy ul. Piastowskiej 12), nie spełniało powyższych wymogów.

Specjalista Rzemieślnik, wyjaśnił: W związku z licznymi przemieszczeniami komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego, po opuszczeniu budynku przy ul. Piastowskiej 14 w Opolu (budynek OUW) biur, w których są przechowywane dane osobowe nie zostały wyznaczone jako pomieszczenia docelowe dla tej funkcji. Pomieszczenia docelowe mają zostać dostosowane do wymagań p.poż, a ostateczne przemieszczenia komórek organizacyjnych przewidziane są do końca bieżącego roku. Obecnie przygotowywane są na zlecenie uaktualnienia instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla budynków UMWO w tym w budynku przy ul. Piastowskiej 12 uwzględniające wymagania przepisów p.poż i polityki bezpieczeństwa UMWO.

(akta kontroli str. 1037)

4. System monitoringu w budynku przy ul. Krakowskiej 38 nie zapewniał stałego, bezpośredniego (w czasie rzeczywistym) dostępu przez pracownika ochrony, do obrazu z zainstalowanych w tym obiekcie kamer. Powyższe stwarzało ryzyko dla bezpieczeństwa przebywających tam osób i mienia, co potwierdził przeprowadzony w trakcie kontroli eksperyment, polegający na wejściu przez kontrolera wraz z pracownikiem jednostki kontrolowanej przez drzwi garażowe do ww. budynku.

Podczas trwania całego eksperymentu ochrona budynku nie zareagowała na obecność osób przeprowadzających ten eksperyment, co wynikało m.in. z braku możliwości bieżącej obserwacji trasy tego przejścia.

(akta kontroli str. 957)

Specjalista Rzemieślnik wyjaśnił: *Sposób ochrony budynków Urzędu Marszałkowskiego wypracowany został na podstawie obserwacji potrzeb i zagrożeń z uwzględnieniem oszczędności środków publicznych i zapewnia bezpieczną ochronę osób i mienia o czym świadczy między innymi brak incydentów związanych z kradzieżą, dewastacją, czy zakłócaniem spokoju w okresie objętym kontrolą. (...) Po oględzinach obiektu przy ul. Krakowskiej 38, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego na własny koszt zabezpieczył montaż i uruchomienie na dyżurce ochrony monitora do podglądu w czasie rzeczywistym obrazu z kamer zainstalowanych w tym budynku.*

(akta kontroli str.1038)

Kierownik Referatu Administracji w Departamencie Organizacyjno-Administracyjnym wyjaśniła: *W budynku przy ulicy Krakowskiej 38, który to budynek najmowany jest przez Urząd Marszałkowski, właściciel obiektu nie zapewnił połączenia sieciowego z kamer zamontowanych w obiekcie z urządzeniem wizyjnym. Stąd z pól objętych kamerami rejestrowany jest obraz w urządzeniu rejestrującym, umożliwiającym odtworzenie zdarzeń. Właściciel obiektu nie przewidział również kodowanego wejścia z podziemnego parkingu do budynku. Natomiast pracownik posterunku ochrony ma za zadanie obserwację bezpośrednią wejścia głównego do budynku i osób, które wchodzi do obiektu i wychodzą. Przyjęte przez Urząd rozwiązanie w tym obiekcie uwzględniało istniejący stan techniczny obiektu, jak też nieponoszenie kosztów przez Urząd za wykonanie dodatkowych rozwiązań technicznych w obiekcie, który nie jest jego własnością.*

(akta kontroli str. 1036)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zadań związanych z zapewnieniem przez UMWO bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów.

Pracownicy Urzędu nie egzekwowali wywiązywania się przez wykonawcę usług ochrony z obowiązku prowadzenia ewidencji wydawanych kluczy, jak też realizacji umowy przez osoby posiadające uprawnienia kwalifikowanego pracownika ochrony fizycznej. Ponadto wbrew przyjętemu w UMWO procedurom, pomieszczenie w którym przechowywane były dokumenty obejmujące dane osobowe, nie zostało m.in. wyposażone w urządzenia sygnalizacji pożaru, a systemu monitoringu w budynku przy ul. Krakowskiej 38 nie umożliwił podjęcia niezwłocznych działań w przypadku zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa.

OBSZAR

3. Nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów

Opis stanu faktycznego

Na podstawie zarządzeń²⁵ Dyrektora Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego, do zadań Referatu Administracji należało zapewnienie bazy lokalowej Urzędu i administrowanie pomieszczeniami, w tym m.in. ich ochrona i utrzymanie czystości. Nadzór nad wykonaniem zadań z zakresu ochrony obiektów

²⁵ Zarządzenia nr 1/2019 z dnia 18 stycznia 2019 r. i nr 1 /2021 z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi departamentu, określenia szczegółowych zadań referatów, organizacji pracy w departamencie, zakresu upoważnień do podpisywania pism oraz rzeczowego wykazu akt prowadzonych w departamencie

przypisany został pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Specjalisty Rzemieślnika.

(akta kontroli str. 894, 917, 954)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych w zakresie organizacji i funkcjonowania ochrony wykorzystywanych obiektów. W kontrolowanej jednostce nie prowadzono również analiz (studium przypadku) skuteczności działań ochronnych, w związku z zaistnieniem incydentów zagrażających bezpieczeństwu obiektów.

(akta kontroli str.955)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce określono zasady organizacji pracy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów. Stwierdzone nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem ich ochrony świadczą natomiast, że nadzór w tym zakresie nie był prawidłowo sprawowany.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wyegzekwowanie od wykonawcy usługi ochrony wywiązywania się z postanowień zawartej umowy, w zakresie odnoszącym się do kwalifikacji osób realizujących ww. usługę.
2. Podjęcie działań zapewniających wyposażenie pomieszczeń, w których znajdują się szafy do przechowywania danych osobowych, w system sygnalizacji pożaru oraz oznaczenia dróg ewakuacji.
3. Zapewnienie pełnego bezpieczeństwa budynku przy ul. Krakowskiej 38, poprzez stały, bezpośredni (w czasie rzeczywistym) dostęp pracownika ochrony, do obrazu z zainstalowanych w tym obiekcie kamer.
4. Sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem ochrony w wykorzystywanych przez UMWO obiektach, w tym w szczególności w zakresie dotyczącym prowadzenia ewidencji wydawanych i zwracanych kluczy.

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 NIK w Opolu. 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 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.


Opole, 13 października 2022 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Rajczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej



.....
podpis

Jan Kwas
Główny specjalista kontroli
państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor



.....
Dyrektor
Delegatura NIK w Opolu
podpis
Iwona Zymjan

Wyłączono informacje na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902). Wyłączenia dokonała - z upoważnienia Dyrektor Delegatury NIK w Opolu - Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny.