



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LRZ.430.2.2025

Nr ewid. 7/2025/P/24/083/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ PODCZAS WYKONYWANIA OBOWIĄZKÓW SŁUŻBOWYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie

Stefan Gados

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	7
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza	12
4. Wnioski	29
5. Ważniejsze wyniki kontroli	31
5.1. Ministerstwo Sprawiedliwości	31
5.2. Centralny Zarząd Służby Więziennej.....	37
5.3. Areszty Śledcze i Zakłady Karne	52
6. Załączniki	102
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	102
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	110
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	116
6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	118

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

AŚ lub Areszt	Areszt Śledczy
CCTV	System telewizji dozorowej (ang. <i>Closed-Circuit TeleVision</i>)
CBDOPW	Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności
Centralny Zarząd SW lub CZSW	Centralny Zarząd Służby Więziennej
Dyrektor Generalny SW lub DGSW	Dyrektor Generalny Służby Więziennej
jednostka penitencyjarna lub jednostka	zakład karny lub areszt śledczy
KKW	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. <i>Kodeks karny wykonawczy</i> ¹
Minister	Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo	Ministerstwo Sprawiedliwości
Polecenia DGSW	Polecenia zawarte w pismach DGSW z 26 kwietnia 2022 r. i jego Zastępcy z 27 kwietnia 2022 r. ² dotyczące zwiększenia poziomu bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych SW
osadzony	Osoba tymczasowo aresztowana, skazana, ukarana lub wymieniona w art. 589a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. <i>Kodeks postępowania karnego</i> ³ , ujęta w ewidencji zakładu karnego lub aresztu śledczego
OISW	Okręgowy Inspektorat SW
OZ	Oddział zewnętrzny
Program modernizacji SW	Program modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025 ⁴
rozporządzenie w sprawie ochrony	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. <i>w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej</i> ⁵
Służba Więzienna lub SW	Umundurowana i uzbrojona formacja apolityczna podległa Ministrowi Sprawiedliwości, posiadająca własną strukturę organizacyjną ⁶

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.

² Oba pisma znak BGD.070.40.2022.KS.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.

⁴ Wprowadzony ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 86).

⁵ Dz. U. poz. 1804. Utraciło moc z dniem 1 stycznia 2023 r. i zostało zastąpione przez zarządzenie nr 2/23.

⁶ Zgodnie z art. 1 ustawy o SW.

SKD	System Kontroli Dostępu
SSWN	System Sygnalizacji Włamania i Napadu
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
ustawa o SW	ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej ⁸
zarządzenie nr 23/18	zarządzenie DGSW z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych ⁹
zarządzenie nr 1/2018	zarządzenie DGSW nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania zastąpione z dniem 1 stycznia 2023 r. przez:
zarządzenie nr 100/22	zarządzenie nr 100/22 DGSW z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, w tym sposobu i trybu informowania o zdarzeniach, które wystąpiły w Służbie Więziennej oraz ustalenia sposobu i trybu przeprowadzenia czynności sprawdzających dotyczących tych zdarzeń, oraz sposobu ich dokumentowania
zarządzenie nr 2/23	zarządzenie Nr 2/23 DGSW z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sposobów ochrony i konwojowania skazanych oraz tymczasowo aresztowanych i zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz pracowników przywieziennych zakładów pracy zastąpione z dniem 31 października 2023 r. przez:
zarządzenie nr 69/23	zarządzenie nr 69/23 DGSW z dnia 31 października 2023 r. w sprawie sposobu ochrony, konwojowania zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej
Zakład lub ZK	Zakład Karny
zdarzenie lub zdarzenie niebezpieczne	Zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej, konwoju SW, zagrożenie życia osoby pozbawionej wolności, funkcjonariusza lub pracownika SW ¹⁰ . W szczególności do zdarzeń zalicza się napaść na funkcjonariusza lub pracownika SW – naruszenie ich nietykalności cielesnej w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1869, ze zm.

⁹ Wymienione w treści informacji zarządzenia i wytyczne DGSW nie były publikowane w dziennikach urzędowych.

¹⁰ Definicja przyjęta na potrzeby niniejszej informacji na podstawie przepisów zarządzeń nr 1/2018 i 100/22. Wykazy zdarzeń określono w załączniku nr 1 do każdego z tych zarządzeń.

- wytyczne nr 4/2013** wytyczne nr 4/2013 DGSW z dnia 10 czerwca 2013 r. *w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej*, zastąpione z dniem 1 stycznia 2023 r. przez:
- wytyczne nr 4/2022** wytyczne nr 4/2022 DGSW z dnia 30 grudnia 2022 r. *w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej* zastąpione z dniem 1 listopada 2024 r. przez:
- wytyczne nr 6/2024** wytyczne nr 6/2024 DGSW z dnia 21 października 2024 r. *w sprawie określenia standardów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej*
- wytyczne nr 1/2019** wytyczne nr 1/2019 DGSW z dnia 17 czerwca 2019 r. *w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej* zastąpione z dniem 1 marca 2023 r. przez:
- wytyczne nr 1/2023** wytyczne Nr 1/2023 DGSW z dnia 17 lutego 2023 r. *w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej*
- wytyczne nr 2/22** wytyczne nr 2/22 DGSW z dnia 5 października 2022 r. zmieniające wytyczne nr 1/2019

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Służba Więzienna prawidłowo i rzetelnie realizowała zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Służba Więzienna była prawidłowo i rzetelnie przygotowana pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych?
2. Czy Służba Więzienna prawidłowo i rzetelnie realizowała zadania dotyczące zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Sprawiedliwości
2. Centralny Zarząd Służby Więziennej
3. Sześć zakładów karnych i cztery areszty śledcze

Okres objęty kontrolą

2021–2024 (I połowa)¹¹

Na terenie ZK w Rzeszowie w lutym 2022 r. podczas wykonywania obowiązków służbowych została zamordowana przez osadzonego funkcjonariuszka SW, major – psycholog. Przeprowadzona przez NIK kontrola doraźna problemowa I/22/004/LRZ – *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania obowiązków służbowych w Zakładzie Karnym w Rzeszowie* potwierdziła, że do tej sytuacji przyczyniły się liczne braki systemowe.

Jak wynika z ustaleń tej kontroli oraz analizy przedkontrolnej, większość jednostek penitencjarnych mieści się w starych obiektach, nieprzystosowanych infrastrukturalnie do wymogów w zakresie bezpieczeństwa. Wewnętrzne procedury określające zabezpieczenie funkcjonariuszy przed agresją ze strony osadzonych miały charakter ogólny i nie były w stanie skutecznie zapewnić im bezpieczeństwa. Występowały również braki w wyposażeniu w sprzęt i urządzenia zabezpieczające, a systemy zabezpieczeń elektronicznych nie spełniały wymogów określonych w wytycznych DGSW. Służba Więzienna zmagала się ze znacznymi niedoborami kadrowymi, co przekładało się na niski, w stosunku do potrzeb, stan obsady stanowisk i poziom bezpieczeństwa.

Infografika nr 1

Areszty śledcze i zakłady karne w Polsce (stan na 31 grudnia 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

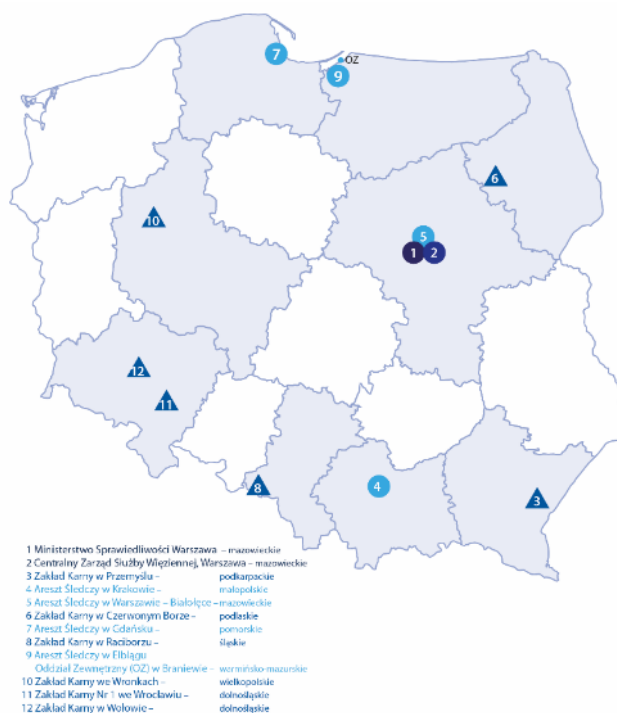
Na koniec 2024 r. w Polsce wyodrębnionych było 11 Okręgowych Inspektoratów SW oraz funkcjonowały 103 jednostki penitencjarne (areszty śledcze i zakłady karne). Na koniec 2024 r. pojemność wszystkich jednostek penitencjarnych w Polsce wynosiła 84,1 tys. miejsc, przebywało w nich 69,1 tys. osadzonych. Liczba funkcjonariuszy i pracowników SW wynosiła wówczas 29 tys. osób.

Służba Więzienna podlega Ministrowi Sprawiedliwości. Jest to formacja zorganizowana hierarchicznie: Centralny Zarząd SW, okręgowe inspektoraty oraz areszty śledcze i zakłady karne.

Wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w ZK w Rzeszowie oraz analizy przedkontrolnej uzasadniały przeprowadzenie kontroli planowej koordynowanej, dotyczącej bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych. Kontrolą planową objęto Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd SW oraz 10 jednostek penitencjarnych, zlokalizowanych w dziewięciu województwach.

Infografika nr 2

Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

W informacji o wynikach kontroli uwzględniono również wyniki kontroli doraźnej problemowej *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania obowiązków służbowych w Zakładzie Karnym w Rzeszowie (I/22/004/LRZ)*, przeprowadzonej na początku 2023 r. Wyniki tej kontroli wykorzystano także do opracowania założeń i zagadnień kontroli planowej P/24/083.

2. OCENA OGÓLNA

Nieodpowiednia realizacja zadań w zakresie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Służba Więzienna w sposób nieodpowiedni – wobec istniejących zagrożeń i obowiązujących przepisów – realizowała w latach 2021-2024 r. (I połowa) zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jej funkcjonariuszom i pracownikom podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości wynikały z systemowych uwarunkowań funkcjonowania Służby Więziennej, jak również z niedopełnienia przez jednostki penitencjarne obowiązków wynikających z prawa powszechnego i wewnętrznych unormowań.

Problemy kadrowe (wakaty, absencje), a także niewystarczające finansowanie uniemożliwiały prawidłową i rzetelną realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Niedostateczna obsada kadrowa skutkowałą koniecznością przyjęcia organizacji ochrony, która nie gwarantowała w pełni bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Zabrakło odpowiedniej reakcji na występujące wakaty oraz absencje chorobowe. Nie obsadzano też wszystkich wymaganych stanowisk ochronnych, a do służby na tych stanowiskach wyznaczano funkcjonariuszy z działów administracyjnych. Tym samym zasoby kadrowe Służby Więziennej nie pozwalały na rzetelną realizację powierzonych jej zadań, w tym w zakresie eliminacji zagrożeń ze strony osadzonych.

Obowiązujące w Służbie Więziennej do kwietnia 2022 r. procedury i rozwiązania organizacyjne nie dawały dyrektorom jednostek penitencjarnych wystarczających narzędzi prawnych, zapewniających funkcjonariuszom możliwie najwyższy poziom bezpieczeństwa. Dopiero po tragicznym zdarzeniu z lutego 2022 r. (zabójstwo funkcjonariusza przez osadzonego w Zakładzie Karnym w Rzeszowie) wprowadzono uregulowania mające na celu przyjęcie niezbędnych zabezpieczeń w jednostkach penitencjarnych. Zaledwie po dwóch latach ich obowiązywania zostały one niesłusznie uchylone przez Dyrektora Generalnego SW. Tak krótki okres ich obowiązywania nie pozwolił rzetelnie zrealizować przewidzianych w nich rozwiązań. Wprowadzone na ich miejsce wytyczne odnośnie organizacji i infrastruktury nowopowstających pomieszczeń jednostek penitencjarnych nie zapewniały poprawy bezpieczeństwa. W efekcie powrócono do stanu, w którym rozwiązania organizacyjne i regulacje wewnętrzne nie gwarantują w pełni oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa. Tym samym kierownictwo Służby Więziennej

niezasadnie zahamowało wprowadzanie odpowiednich warunków dla poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy.

Negatywna ocena dotyczy także funkcjonowania systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach penitencjarnych. Funkcjonujące systemy nie w pełni odpowiadały wymogom i standardom określonym w wytycznych Dyrektora Generalnego SW. Systemy te – mające kluczowy wpływ na poziom bezpieczeństwa – nie spełniały określonych norm, a ich modernizacja była nieprawidłowo przygotowywana i prowadzona. Zaniechano dokonywania wymaganych analiz zagrożeń. Wbrew wymogom wytycznych nie opracowano koncepcji i założeń modernizacji tych systemów, nie ustalono procedur alarmowych, a ich konserwacja dokonywana była nieterminowo. Wystąpiły też przypadki braku niektórych elementów w tych systemach.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wyposażenie funkcjonariuszy i pracowników w środki ochrony indywidualnej było niewystarczające, co zagrażało bezpieczeństwu. Stwierdzono także przypadki niewłaściwej, ze względów bezpieczeństwa, lokalizacji pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów, a także wadliwie działające systemy alarmowe oraz utrudniony dostęp do ich uruchamiania.

Minister Sprawiedliwości i kierownictwo Służby Więziennej nie zapewнили odpowiedniego finansowania realizowanych zadań. Środki finansowe przekazywane jednostkom penitencjarnym były rażąco niższe od zgłaszanych potrzeb w zakresie infrastruktury (o 406 mln zł w okresie objętym kontrolą), w tym dotyczącej bezpieczeństwa. Objęte kontrolą jednostki penitencjarne, ze względu na ograniczenia finansowe, odstępowały od realizacji zadań inwestycyjnych, podwyższających poziom zabezpieczeń.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieopracowanie przez Dyrektora Generalnego SW długoterminowego planu dotyczącego zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW.

Negatywna ocena dotyczy również decyzji o budowie kwater dla funkcjonariuszy przy Zakładzie Karnym w Raciborzu (o wartości kosztorysowej 50 mln zł), bez dokonania niezbędnej, rzetelnej analizy w zakresie lokalizacji tej inwestycji.

Dyrektor Generalny SW podejmował co prawda właściwe działania nadzorcze, w tym poprzez wszczynanie kontroli dotyczących bezpieczeństwa w jednostkach, lecz ich wyniki nie zawsze wykorzystywano do wdrożenia systemowych rozwiązań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad podległą mu Służbą Więzienną w aspekcie bezpieczeństwa jej funkcjonariuszy i pracowników były nierzetelne. Minister nie dysponował odpowiednią, wystarczającą wiedzą o zagrożeniach i potrzebach mających na celu ich eliminację. Działalność kontrolną po tragicznym zdarzeniu w Zakładzie Karnym w Rzeszowie niezasadnie ograniczył do tylko jednej kontroli.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zaangażowanie funkcjonariuszy pełniących służbę w niezwykle trudnych warunkach, pozwalało w ramach podejmowanych działań, w tym czynności profilaktycznych, przeprowadzać analizę problemów osobowościowych osadzonych i zastosować adekwatne metody i sposoby postępowania. Podobnie było w innych obszarach działalności Służby Więziennej, gdzie braki kadrowe i problemy finansowe w miarę możliwości zastępowano rzetelną służbą jej funkcjonariuszy.

3. SYNTEZA

Brak rzetelnego rozeznania potrzeb przez Ministra

Minister Sprawiedliwości nie dysponował rzetelnymi informacjami w zakresie bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW. W Ministerstwie Sprawiedliwości rozpoznawanie potrzeb odnośnie przygotowania SW do zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom, niezasadnie ograniczono jedynie do informacji uzyskiwanych z CZSW i w ramach współpracy z organizacjami związkowymi tej formacji. Minister uznał, że rozpoznawanie tych potrzeb jest zadaniem DGSW i dlatego nie gromadził danych w tym zakresie. W konsekwencji nie dysponował on rzetelną i systemową informacją na temat bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW, opracowaną na podstawie danych z własnych kontroli, od jednostek organizacyjnych SW i prokuratury, a także od ekspertów zewnętrznych. NIK zwraca uwagę, że pozyskanie przez Ministra rzetelnych danych mogłoby pozytywnie wpłynąć na poprawę warunków pracy oraz stanu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników tej formacji. [str. 31–33]

Tylko jedna kontrola Ministra

Jedyna kontrola Ministra Sprawiedliwości dotycząca bezpieczeństwa funkcjonariuszy związana była z wyjaśnieniem okoliczności zdarzenia w ZK w Rzeszowie. Wyniki tej kontroli nie skłoniły jednak Ministra do przeprowadzenia większej liczby kontroli tego aspektu działalności SW, jako formacji mu podległej. **Nieprzeprowadzenie takich kontroli, wobec zaistniałych okoliczności oraz kompetencji kontrolnej określonej w art.1a ustawy o SW, Najwyższa Izba Kontroli uznała za nieprawidłowość.**

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także, że powyższe zdarzenie oraz wyniki związanej z nim kontroli, powinny skutkować przeprowadzeniem większej liczby systemowych kontroli w jednostkach organizacyjnych SW, poświęconych zapewnieniu bezpieczeństwa jej funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych. Kontrole w tych jednostkach stanowią bowiem podstawowe narzędzie pozyskiwania przez Ministra Sprawiedliwości rzetelnych informacji na temat podległej mu służby. [str. 31–32]

Zainicjowanie zmian ustawowych przez Ministra

Wskutek m.in. tragicznego zdarzenia w ZK w Rzeszowie, z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, po zebraniu postulatów i propozycji CZSW, zgłoszony został projekt zmian ustawowych, mających wpływ także na wzrost bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania obowiązków służbowych. Rządowy projekt ustawy w tej sprawie stanowił podstawę zmian, przyjętych przez ustawodawcę w sierpniu 2022 r. [str. 33-34, 39]

**Pozytywny wpływ
Programu
Modernizacji SW**

Od 2022 r. realizowany był Program modernizacji SW, mający na celu podnoszenie sprawności i skuteczności działania tej formacji. Program ten uwzględniał m.in. podnoszenie bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych, poprzez doposażanie w sprzęt, poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SW oraz podnoszenia atrakcyjności tej Służby. Zrealizowane w latach 2022–2023 przedsięwzięcia przyczyniły się do zapewnienia funkcjonariuszom i pracownikom SW bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych. **W związku z powyższym – a także w świetle wyników kontroli – Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędną kontynuację takiej formy wsparcia SW także w latach kolejnych.** [str. 34-36, 49–50]

**Brak
(do kwietnia 2022 r.)
szczegółowych rozwiązań
wzmacniających
bezpieczeństwo**

Do czasu wydania *poleceń DGSW* w kwietniu 2022 r. (wskutek zdarzenia w ZK w Rzeszowie), zagadnienia ochrony pracowników i funkcjonariuszy przed atakami osadzonych opierano na ogólnych rozwiązaniach ustawowych, postanowieniach rozporządzenia w *sprawie ochrony* oraz doraźnych rozwiązaniach przyjmowanych przez poszczególnych dyrektorów jednostek penitencjarnych. Było to jednak niewystarczające i wymagało przyjęcia takich uregulowań wewnętrznych jak wspomniane *polecenia DGSW*. **Tym samym ich brak przed kwietniem 2022 r., a także ich uchylenie w maju 2024 r., NIK uznała za działanie nierzetelne, a także niecelowe.** [str. 38–44]

**Tylko częściowe
uwzględnienie *poleceń
DGSW* w wytycznych**

Rozwiązania dotyczące wymagań dla pawilonów zakwaterowania osadzonych przyjęte w *poleceniach DGSW* z kwietnia 2022 r. nie zostały w pełni uwzględnione w wytycznych wydanych przez DGSW w październiku 2022 r. Według wytycznych, jednostki miały obowiązek stosować te wymogi tylko w przypadkach budowy, adaptacji lub przebudowy pawilonów, zaś wymagania przewidziane w *poleceniach DGSW* dotyczyły również istniejącej infrastruktury.

Powyższe ograniczenie zasad bezpieczeństwa, w szczególności w kontekście późniejszego uchylenia *poleceń DGSW*, NIK uznała za nieprawidłowe. [str. 42-43]

**Uchylenie *poleceń
DGSW* mimo ich
niezrealizowania**

Z końcem maja 2024 r. *polecenia DGSW* – pomimo braku ich pełnej realizacji przez jednostki organizacyjne oraz niewprowadzenia odpowiadającej im regulacji do przepisów wewnętrznych SW – zostały uchylone przez DGSW, co NIK uznała za nieprawidłowe.

NIK zwraca uwagę, że uchylenie *poleceń DGSW* i tylko częściowe wprowadzenie zawartych w nich uregulowań do wytycznych stwarzało poważne ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych. [str. 43–44]

**Przedwczesne
zaprzestanie
gromadzenia danych
o realizacji
poleceń DGSW**

Również dopiero po zdarzeniu w ZK Rzeszowie w CZSW poszerzono zakres analiz dotyczących bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników. CZSW od maja 2022 r. do stycznia 2024 r. gromadził dane dotyczące realizacji *poleceń DGSW*, przy czym nie uwzględniały one wszystkich aspektów. Po tym okresie zaprzestano gromadzenia takich danych, pomimo iż wynikało z nich, że w jednostkach nie w pełni zrealizowano przyjęte założenia. **NIK uznała to za nieprawidłowość.** [str. 32, 35]

**Jednorazowe
poinformowanie
Ministra o realizacji
poleceń DGSW**

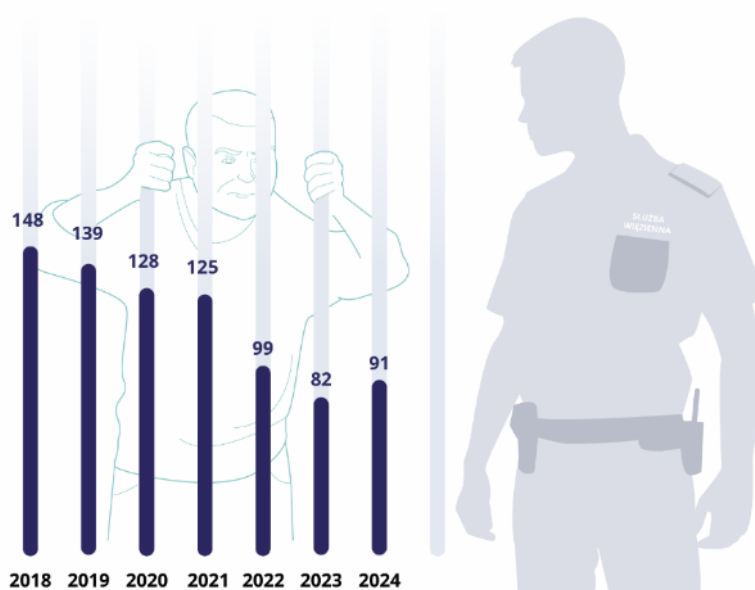
W okresie objętym kontrolą DGSW tylko jeden raz (w lutym 2023 r.) poinformował pisemnie Ministra Sprawiedliwości (na jego wniosek) o stanie realizacji *poleceń DGSW* i podejmowanych w związku z tym działaniach. Poza tym przypadkiem Minister Sprawiedliwości nie monitorował na bieżąco działalności SW w tym zakresie i nie wymagał przedstawienia pisemnych informacji o poprawie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania obowiązków służbowych. [str. 38-39, 41-42]

**Wysoka liczba napaści
na funkcjonariuszy**

CZSW, według procedur określonych przez DGSW, monitorował i wyjaśniał przypadki zdarzeń niebezpiecznych oraz działań podejmowanych w tym zakresie przez jednostki SW. W szczególności, dotyczyło to zdarzeń polegających na napaści na funkcjonariusza. Co prawda na przestrzeni lat 2018–2023 ich liczba corocznie zmniejszała się (ogółem o 45 %), ale nadal utrzymywała się na niepokojąco wysokim poziomie. Z kolei w 2024 r. uległa zwiększeniu o 11 % w porównaniu do roku poprzedniego. W latach 2018–2024 liczba osadzonych kształtowała się na zbliżonym poziomie – średnio 71,5 tys. osób.

Infografika nr 3

Liczba napaści na funkcjonariuszy w latach 2018–2024



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Napaści
na funkcjonariuszy
w jednostkach**

Tragiczne skutki zdarzenia w ZK w Rzeszowie wskazują, że SW powinna podjąć wszelkie możliwe działania, aby sytuacja taka nie wystąpiła ponownie. [str. 37-38]

W dziewięciu kontrolowanych jednostkach penitencjarnych¹² w latach 2021–2024 (I połowa) wystąpiło łącznie 68 zdarzeń napaści przez osadzonych na funkcjonariuszy, w tym w szczególności: uderzenie albo odepchnięcie lub usiłowanie dokonania takiej czynności, kopnięcie, rzucenie przedmiotu w kierunku funkcjonariusza, oplucie.

Ponadto, w ZK w Rzeszowie wystąpiły dwa takie zdarzenia, w tym jedno w wyniku którego funkcjonariusz poniósł śmierć.

We wszystkich przypadkach napaści osadzonych na funkcjonariusza przeprowadzane były czynności sprawdzające, mające na celu ustalenie przyczyn powstania, okoliczności przebiegu i skutków tych zdarzeń. Czynności sprawdzające były prowadzone i dokumentowane według zasad określonych w zarządzeniach DGSW. Wobec osadzonych, którzy dopuścili się takich zdarzeń, kierowane były do organów ścigania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa oraz podejmowano działania dyscyplinarne.

W dwóch kontrolowanych jednostkach, w trakcie wewnętrznych czynności sprawdzających prowadzonych przez SW w związku z napaścią osadzonych na funkcjonariuszy, stwierdzano nieprawidłowości i uchybienia w zakresie realizacji zadań ochronnych, w tym m.in. niezachowania zasad bezpieczeństwa, nieprawidłowego wzajemnego ubezpieczania się funkcjonariuszy, nierzetelnego wykonywania kontroli osadzonych. [str. 97–100]

**Nieprawidłowe
postępowanie
funkcjonariuszy
wobec osadzonych**

NIK zwraca uwagę, że niedopuszczalne są nieuzasadnione zachowania agresywne funkcjonariuszy względem osadzonych, gdyż mogą one powodować narastanie tzw. „spirali przemocy”¹³. Będą one zapewne wywoływać wrogie i napastliwe reakcje osadzonych, co może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo funkcjonariuszy i pracowników SW.

Czynności sprawdzające dotyczące podejrzenia niewłaściwego, agresywnego zachowania funkcjonariuszy wobec osadzonych prowadzone były w czterech kontrolowanych jednostkach penitencjarnych. W dwóch przypadkach potwierdziły one nieprawidłowe postępowanie funkcjonariuszy. [str. 101]

¹² W jednej z kontrolowanych jednostek zdarzenia takie nie występowały.

¹³ Koncepcja, według której zachowania agresywne mają tendencję do utrwalania się i nasilania pod wpływem wcześniejszych aktów przemocy – por. np. <http://kanonpojecpsychologicznych.pl/encyclopedia/spirala-przemocy/>.

Brak
długookresowego
planu bezpieczeństwa

Za **nieprawidłowe** NIK uznała **nieopracowanie w CZSW długookresowego planu zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych, uwzględniającego w szczególności wyposażenie jednostek SW w odpowiednie systemy zabezpieczeń elektronicznych.** Planu takiego nie opracowano pomimo dysponowania przez CZSW szeregiem danych, m.in. związanych ze zdarzeniami niebezpiecznymi i reakcjami na te sytuacje. Nie przeprowadzono natomiast całościowych analiz dotyczących stanu i rzeczywistych potrzeb jednostek SW dotyczących systemów zabezpieczeń elektronicznych. Nie było również harmonogramu dostosowania zakładów i aresztów do standardów określonych dla tych systemów kolejnymi wytycznymi DGSW. [str.44]

Nierozpoznanie
potrzeb dotyczących
liczby funkcjonariuszy

NIK za nieprawidłowe uznała także nierozpoznanie potrzeb (w ramach prowadzonych analiz w CZSW), dotyczących zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy oddziałowych w jednostkach w stosunku do liczby oddziałów mieszkalnych (osadzonych) oraz doraźnego kierowania do zadań ochronnych funkcjonariuszy administracji. Zdaniem NIK, zagadnienia te powinny stanowić przedmiot nie tylko zainteresowania i doraźnych decyzji dyrektorów jednostek penitencjarnych, ale także analiz i wytycznych opracowanych przez CZSW – z uwzględnieniem w szczególności kwestii bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW. [str. 49]

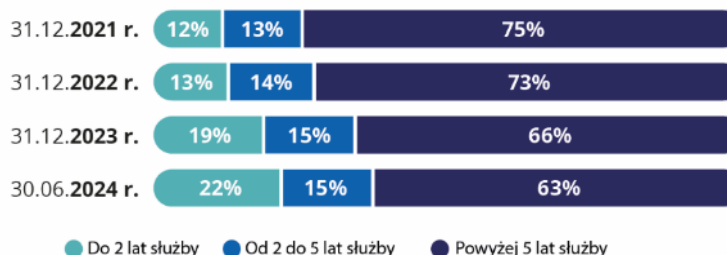
Wakaty oraz problemy
zatrudnienia w SW

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na utrzymującą się na wysokim poziomie liczbę wakatów w całej SW. Tylko w roku 2022 spadła ona poniżej 3 % etatów ustanowionych (wynosząc wówczas 769), natomiast w okresie objętym kontrolą wzrosła z 898 do 1420 (o 58,1 %), co odpowiadało od 3,2 % do 6 % etatów ustanowionych.

Istotnie zmniejszył się odsetek najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy (o stażu pracy powyżej 5 lat). Z 75 % ogółu funkcjonariuszy na koniec 2021 r. spadł on do 63 % na koniec czerwca 2024 r. Towarzyszył temu wzrost udziału najmniej doświadczonych funkcjonariuszy (w służbie przygotowawczej, tj. do 2 lat) z 12,3 % do 21,7 % ogółem.

Infografika nr 4

Struktura zatrudnienia funkcjonariuszy SW według stażu



Źródło: opracowanie własne NIK.

W działach ochrony wzrost liczby funkcjonariuszy pełniących służbę przygotowawczą był jeszcze bardziej zauważalny – ich odsetek wzrósł niemal dwukrotnie (z 14,9 % do 28,5 %). Zdaniem NIK, kwestia zatrzymania tej tendencji, a zatem zapewnienia pozostawania w służbie (a zwłaszcza w działach ochrony) najbardziej doświadczonych osób, powinna być przedmiotem szczególnej uwagi Ministra i DGSW.

Wśród zidentyfikowanych przez CZSW przyczyn wakatów, NIK zwraca uwagę w szczególności na problem ze znalezieniem chętnych do pracy w dużych aglomeracjach. Zasadnym byłoby zatem – także dla zwiększenia poziomu bezpieczeństwa – rozważenie wprowadzenia dodatkowych rozwiązań finansowych, realnie zachęcających do podejmowania pracy także w dużych miastach, przynajmniej częściowo uwzględniających wyższe koszty utrzymania. [str. 45–48]

Problemy kadrowe kontrolowanych jednostek

W kontrolowanych jednostkach penitencjarnych stan kadrowy na koniec 2021 r., 2022 r., 2023 r. i I połowy 2024 r. wynosił od 60 do 526 funkcjonariuszy. Sytuację kadrową jednostek, szczególnie zlokalizowanych w dużych aglomeracjach miejskich (Kraków, Warszawa, Wrocław), pogarszały liczne wakaty. Najwięcej nieobsadzonych stanowisk funkcjonariuszy stwierdzono w AŚ w Warszawie-Białołęce, gdzie liczby wakatów na koniec ww. okresów wynosiły od 46 do nawet 64, co stanowiło od 9,4 % do 12,7 % liczby etatów w tej jednostce. Występujące wakaty na stanowiskach funkcjonariuszy powodowały, że nie obsadzano wszystkich stanowisk ochronnych, funkcjonariusze wykonywali czynności służbowe jednocześnie na dwóch różnych stanowiskach ochronnych oraz wypracowywano wysokie liczby godzin nadliczbowych.

Sytuacje takie, zdaniem NIK, mogły niekorzystnie wpływać na poziom bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych i zatrudnionych tam funkcjonariuszy.

Kolejnym istotnym problemem kadrowym kontrolowanych jednostek był stosunkowo wysoki odsetek funkcjonariuszy z niewielkim doświadczeniem zawodowym, których staż w SW nie przekraczał dwóch lat, odbywających tzw. służbę przygotowawczą. W jednej z jednostek udział takich funkcjonariuszy osiągnął nawet 30 % ogólnej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy, a w kolejnych sześciu przekraczał 20 %.

[str. 74-83]

Niewłaściwa liczba oddziałowych „dziennych”

W czterech jednostkach stwierdzono, że liczba funkcjonariuszy oddziałowych pełniących służbę w systemie jednozmianowym nie odpowiadała wymogom zarządzenia nr 23/18. Przepisy te stanowiły, że w jednostce typu zamkniętego, stanowiska takich oddziałowych tworzy się według zasady – jeden funkcjonariusz na nie więcej niż 150 osadzonych. **Zdaniem NIK, nieprawidłowość w tym zakresie (naruszenie wspomnianych przepisów) miała negatywny wpływ**

**Jeden funkcjonariusz
na dwóch oddziałach
w porze nocnej**

na poziom bezpieczeństwa tych jednostek. Prawidłowa była natomiast organizacja oddziałów penitencjarnych pod względem zapewnienia w nich wymaganych rodzajów stanowisk. [str. 77-78]

Braki kadrowe w pięciu kontrolowanych jednostkach penitencjarnych powodowały, że podczas zmiany nocnej obowiązki oddziałowego były wykonywane przez jednego funkcjonariusza jednocześnie na dwóch oddziałach zakwaterowania osadzonych. **Taka organizacja służby mogła niekorzystnie wpływać na poziom bezpieczeństwa jednostek oraz funkcjonariuszy ją wykonujących.** Wynika to z faktu, że oddziałowy przebywając na jednym oddziale mieszkalnym nie miał fizycznej możliwości rzetelnego i skutecznego nadzorowania drugiego powierzonego mu oddziału (ze względu na usytuowanie oddziału w odrębnym skrzydle lub na innej kondygnacji). [str. 78-80]

Fotografie nr 1 i 2

Zdjęcia przedstawiające oddziały mieszkalne, stanowiące odrębne kondygnacje pawilonów penitencjarnych (AŚ w Warszawie-Białoleka)



Źródło: materiały udostępnione przez AŚ Warszawa-Białoleka.

**Ograniczanie
stanowisk i liczby
funkcjonariuszy**

W pięciu kontrolowanych jednostkach penitencjarnych dyrektorzy nie obsadzali niektórych stanowisk przewidzianych w instrukcjach ochronnych. Obostrzenia takie stosowano w celu ograniczenia liczby godzin nadliczbowych oraz ze względu na trudne sytuacje kadrowe spowodowane m.in. występującymi wakatami. Takie rozwiązania były zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie ochrony, a następnie zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23. **Jednakże, zdaniem NIK ze względu na ich skalę, mogły mieć niekorzystny wpływ na poziom bezpieczeństwa jednostki i funkcjonariuszy.** [str. 80–81]

**Kierowanie
funkcjonariuszy
administracji
do zadań ochronnych**

Niepełny stan kadrowy funkcjonariuszy powodował we wszystkich objętych kontrolą jednostkach, że w celu zapewnienia ciągłości służby i właściwego poziomu bezpieczeństwa, do wykonywania zadań na stanowiskach ochronnych wyznaczani byli funkcjonariusze zatrudnieni w działach administracyjnych. **Kierowanie funkcjonariuszy z działów administracyjnych do zadań ochronnych, nie naruszało wprawdzie obowiązujących przepisów prawnych, lecz zdaniem NIK negatywnie wpływało na obniżenie poziomu bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych SW oraz funkcjonariuszy i pracowników tam zatrudnionych.** [str. 76–77]

**Wysokie liczby godzin
nadliczbowych**

Nieodpowiedni w stosunku do potrzeb stan kadrowy, w tym występujące wakaty powodowały, że w celu zapewnienia prawidłowego toku i ciągłości służby oraz zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa, funkcjonariusze SW wykonywali służbę w godzinach nadliczbowych. Wypłacono im za to wynagrodzenie lub odbierali dni wolne. Godziny nadliczbowe występowały w ośmiu kontrolowanych jednostkach, przy czym w największej skali w aresztach i zakładach zatrudniających wysoką liczbę funkcjonariuszy. [str. 81–82]

**Wnioski o dodatkowe
etaty uwzględnione
w niewielkim zakresie**

W latach 2019–2024 (I połowa), dyrektorzy trzech kontrolowanych jednostek złożyli do dyrektorów okręgowych SW wnioski o dodatkowe etaty na stanowiska funkcjonariuszy, które tylko w minimalnym stopniu zostały załatwione pozytywnie. Również Dyrektor ZK Rzeszów w lutym 2021 r. zwrócił się z wnioskiem o przyznanie 52 dodatkowych etatów w związku z planowanym oddaniem nowego pawilonu penitencjarnego, przy czym do maja 2023 r (tj. zakończenia kontroli NIK w tej jednostce) nie otrzymał odpowiedzi. W pozostałych jednostkach wniosków takich nie sporządzano, w szczególności ze względu na występujące lub utrzymujące się w nich wakaty. [str. 82-83]

**Problemy
finansowania
wynagrodzeń w SW**

Potrzebę istotnego zwiększenia atrakcyjności finansowej służby w więziennictwie uzasadniają analizy porównawcze, przeprowadzone w CZSW. Jednoznacznie wynika z nich, że mimo podejmowanych w okresie objętym kontrolą działań DGSW, które przyniosły realny wzrost

wynagrodzeń, formacja ta pozostawała najmniej atrakcyjną finansowo służbą mundurową.

NIK zwraca również uwagę, że wkrótce finansowanie wynagrodzeń SW może być dodatkowo obciążone skutkami zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny rozwiązań dotyczących rozliczania godzin nadliczbowych. Wprawdzie jego wyrok z 2023 r. dotyczył przepisów o Straży Granicznej, ale identyczne rozwiązanie jak tam zakwestionowane, przyjęto w ustawie o SW. [str. 48–49]

**Oslabienie kadrowe
poprzez delegowanie
funkcjonariuszy**

W ocenie NIK istotnym osłabieniem kadrowym SW w okresie objętym kontrolą było delegowanie jej funkcjonariuszy do pełnienia zadań ochronnych w obiektach Ministerstwa i Prokuratury Krajowej. Zastosowanie tego ustawowego rozwiązania (mającego na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w tych jednostkach) powodowało w każdym roku okresu objętego kontrolą zmniejszenie liczby funkcjonariuszy w służbie w wymiarze ponad stu osób rocznie. Dodatkowo, do Akademii Wymiaru Sprawiedliwości skierowano od niemal 300 do 400 funkcjonariuszy, a do Inspektoratu Wewnętrzny SW – nawet 100. Wprawdzie łącznie średniorocznie stanowiło to tylko 2 % ogólnej liczby etatów w SW (bliskiej 27 tys.), ale zdaniem NIK niekorzystnym zjawiskiem – także ze względów bezpieczeństwa całej formacji – było coroczne angażowanie kilkuset wykwalifikowanych funkcjonariuszy do innych zadań. [str. 45–47]

**Niedobór środków
finansowych
na zadania
inwestycyjne,
w tym związane
z bezpieczeństwem**

Mimo podejmowanych działań zarówno przez Ministra, jak i DGSW oraz wdrożenia od 2022 r. Programu Modernizacji SW, istotnym ograniczeniem realizacji zadań tej formacji był niedobór środków finansowych przyznawanych na kolejne lata na wydatki majątkowe w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Jedynie w roku 2023, w związku z realizacją tego programu, potrzeby finansowe zaspokojono z nadwyżką wynoszącą ponad 81 mln. W pozostałych latach niedobór środków w stosunku do zgłaszanych potrzeb wyniósł odpowiednio 169,9 mln zł, 179,9 mln zł, a w 2024 r. (do czasu kontroli) – 137,8 mln zł. Łącznie w okresie objętym kontrolą na zgłoszone potrzeby zabrakło 406,4 mln zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych wykazały istotne dysproporcje pomiędzy zgłaszanymi potrzebami, a przyznanymi środkami, które tylko w niewielkiej części umożliwiały realizację zadań, w tym związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jednostek i ich funkcjonariuszy. [str. 34-36, 49–50, 83-85]

**Rzetelny nadzór nad
jednostkami
penitencjarnymi**

CZSW rzetelnie sprawował nadzór nad podległymi jednostkami SW w zakresie bezpieczeństwa, w szczególności poprzez przeprowadzone kontrole i wizytacje. Pozwoliły one na zidentyfikowanie i wyeliminowanie nieprawidłowości. Również kontrole właściwych OISW przeprowadzone w latach 2021–2024 (I połowa) w aresztach śledczych i zakładach karnych

objętych kontrolą NIK, stwierdzały nieprawidłowości i uchybienia, w tym również dotyczące ich bezpieczeństwa. Kontrolowani dyrektorzy informowali jednostki nadrzędne o działaniach podjętych w celu ich usunięcia. Najistotniejsze uchybienia stwierdzone w trakcie tych kontroli dotyczyły systemów zabezpieczeń elektronicznych, zabezpieczeń techniczno-ochronnych, oznakowania stref skazanego i przedmiotów znajdujących się w tych strefach oraz kontroli osób ubiegających się o wstęp do jednostki penitencjarnej. [str. 51, 97]

**Budowa kwater
dla funkcjonariuszy
SW**

Od 2023 r. realizowano dwie inwestycje dotyczące budowy kwater dla funkcjonariuszy SW, tj. przy AŚ w Warszawie-Białołęce i ZK w Raciborzu. NIK stwierdza, że budowa takich obiektów (zwłaszcza w dużych aglomeracjach) stanowi czynnik uatrakcyjniający służbę w SW, mogący być istotnym argumentem zachęcającym do wstąpienia w jej szeregi. Pośrednio może to wpływać pozytywnie także na poprawę bezpieczeństwa funkcjonariuszy, m.in. dzięki wzmocnieniu kadrowemu. Jednakże podjęcie takich inwestycji wymaga przeprowadzenia odpowiednich analiz porównawczych, mających na celu zidentyfikowanie miejsc, gdzie taka lokalizacja byłaby optymalna. Zdaniem NIK, takie analizy powinny być przeprowadzane, z uwzględnieniem sytuacji SW w całym kraju. **NIK za nierzetelne uznała nieprzeprowadzenie w CZSW odpowiedniej analizy porównawczej, uzasadniającej lokalizację budowy kwater przy ZK w Raciborzu o wartości kosztorysowej 50 mln zł.** [str. 36, 50-51]

**Brak
lub nieprawidłowe
konceptje
modernizacji
systemów
zabezpieczeń
elektronicznych**

Kontrolowane jednostki penitencjarne (z wyjątkiem jednej), pomimo modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych, nie miały prawidłowo opracowanych koncepcji i założeń do projektu tych przedsięwzięć. **Naruszało to postanowienia wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.**

Proces opracowywania takich koncepcji podzielony został na cztery etapy, które m.in. przewidywały uzyskanie pozytywnej opinii OISW i CZSW.

Infografika nr 5
Cztery etapy opracowania koncepcji



Źródło: opracowanie własne NIK

Spośród kontrolowanych jednostek penitencjarnych, tylko jedna miała prawidłowo opracowaną koncepcję i założenia do projektu modernizacji. W pozostałych jednostkach nie opracowano takich dokumentów lub były one nieprawidłowe, gdyż nie zawierały wyników rzetelnej analizy zagrożeń wraz z oszacowaniem ryzyka ich wystąpienia lub nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. **Zdaniem NIK, opracowanie koncepcji i założeń do projektu, było niezbędne do rzetelnego zaplanowania modernizacji systemów, zarówno pod względem merytorycznym, jak też finansowym.** [str. 57–60]

Brak dokumentów odnośnie spełniania norm określonych w wytycznych

Tylko dwie kontrolowane jednostki penitencjarne posiadały dokumenty potwierdzające, że zainstalowane systemy zabezpieczeń elektronicznych spełniały wymagane normy i wymagania techniczne określone w wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. Według tych uregulowań, systemy zabezpieczeń elektronicznych należało projektować, instalować i użytkować zgodnie ze wskazanymi normami oraz wymaganiami technicznymi. [str. 60–62]

Brak analiz i procedur postępowania z alarmami

Kontrolowane areszty śledcze i zakłady karne (oprócz jednego) nie miały opracowanych analiz, obejmujących identyfikację zagrożeń powodujących m.in. uruchomienie alarmu. W jedynej jednostce, w której sporządzono takie analizy, dokonano tego nierzetelnie. Wskazano w nich bowiem tylko skutki potencjalnych niesprawności.

Nie wskazano natomiast zagrożeń dla systemów oraz nie zidentyfikowano ani nie oceniono ryzyka.

Kontrolowane jednostki, z wyjątkiem dwóch, nie dysponowały protokołami ich rozpoznania, stanowiącymi podstawę opracowania ww. analiz oraz podstawę ustalenia potrzeb w zakresie wyposażenia jednostek w zabezpieczenia techniczno-ochronne, środki łączności, sygnalizacji i alarmowania oraz ich rozmieszczenia.

Brak opracowania wymaganych analiz w zakresie zagrożeń stanowił naruszenie § 4 ust. 1 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

Jedynie w czterech kontrolowanych jednostkach penitencjarnych ustalono procedury postępowania z alarmami i ostrzeżeniami o uszkodzeniu lub wyłączeniu alarmu. W pozostałych jednostkach, w tym również w ZK w Rzeszowie, dyrektorzy nie ustalili takich procedur, czym naruszyli postanowienia tych wytycznych. [str. 63-65]

**Nieprawidłowa
konserwacja
systemów
zabezpieczeń**

W sześciu kontrolowanych jednostkach oraz w ZK w Rzeszowie ustalono, że konserwacje systemów zabezpieczeń elektronicznych nie były przeprowadzane zgodnie z wymogami wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. W szczególności czynności tych nie wykonywano w prawidłowych odstępach czasowych, jak również stwierdzono przypadki nieprawidłowego dokumentowania tych czynności. [str. 62–63]

**Braki w systemach
zabezpieczeń
elektronicznych**

W pięciu kontrolowanych jednostkach (w tym w ZK w Rzeszowie) stwierdzono nieprawidłowości w zabezpieczeniach elektronicznych, co naruszało wymogi określone w wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. W szczególności, dotyczyły one braku:

- kamer CCTV w niektórych pomieszczeniach (w tym do obserwacji podwozia pojazdów znajdujących się w służbie bramy wjazdowej),
- obserwacji obszaru przed wejściem do jednostki,
- wyposażenia niektórych pomieszczeń w SSWN,
- wyposażenia wejścia i wyjścia z pasa ochronnego w sygnalizację otwarcia lub w SKD.

Ponadto w dwóch kontrolowanych zakładach karnych stwierdzono brak jednego z trzech systemów zabezpieczeń elektronicznych (które miały być zintegrowane), przewidzianych wytycznymi, tj. SKD. [str. 56-57, 65-67]

Infografika nr 6

Trzy zintegrowane systemy zabezpieczeń elektronicznych



Źródło: opracowanie własne NIK.

Niepełne wyposażenie funkcjonariuszy w sygnalizatory

Polecenia DGSW nakładały na dyrektorów jednostek penitencjarnych obowiązek wyposażenia funkcjonariuszy i pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności w indywidualne sygnalizatory antynapadowe, w terminie do 30 czerwca 2022 r. Polecenia te nie definiowały jednak osób mających bezpośredni kontakt z osadzonymi. **Zdaniem NIK, wszystkie osoby zatrudnione w aresztach i zakładach należało wyposażyć w indywidualne sygnalizatory antynapadowe, gdyż miały one bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności lub były na niego narażone.**

W czterech kontrolowanych jednostkach obowiązek ten nie został wykonany, gdyż liczba zakupionych urządzeń była niewystarczająca. W przypadku jednego zakładu – pomimo zakupu odpowiedniej liczby sygnalizatorów – nie zostały one wydane funkcjonariuszom i pracownikom, lecz stanowiły zapas magazynowy. [str. 39–41, 67–68]

Prawidłowe wyposażenie w środki przymusu bezpośredniego

Funkcjonariuszy działów ochrony kontrolowanych jednostek, wykonujących czynności w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi, zgodnie z wymogami *poleceń DGSW*, wyposażono w środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek oraz ręcznych miotaczy substancji obездnających. [str. 39–41, 68]

Lokalizacja i organizacja pomieszczeń służbowych

Zgodnie z *poleceniami DGSW* w jednostkach penitencjarnych (z niezwłocznym terminem wykonania, uwzględniającym czas koniecznych remontów) należało zlokalizować pomieszczenia wychowawców i psychologów obok dyżurki oddziałowego w celu zapewnienia m.in. wzajemnego ubezpieczenia. **Ze względu na występujące bariery architektoniczne oraz ograniczenia finansowe, założenia tego nie udało się w pełni zrealizować w czterech**

kontrolowanych jednostkach. W trzech kolejnych prace dostosowawcze w tym zakresie trwały aż do 2024 r.

Polecenia DGSW zakładały również, że w terminie niezwłocznym z uwzględnieniem czasu trwania koniecznych remontów, w zakładach typu zamkniętego i aresztach w oddziałach zamkniętych, zostaną utworzone dodatkowe pomieszczenia do prowadzenia rozmów z osobami pozbawionymi wolności, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych. Kontrolowane jednostki penitencjarne posiadały takie pomieszczenia, zorganizowane według zasad określonych w *poleceniach DGSW*, w tym wyposażone w odpowiednie zabezpieczenia techniczno-ochronne, uniemożliwiające bezpośredni kontakt osadzonego z funkcjonariuszem lub innym rozmówcą oraz w sprzęt kwaterunkowy przytwierdzony na stałe do podłogi. [str. 39–41, 68-69]

**Wyposażenie
pomieszczeń
wychowawców,
psychologów
i terapeutów**

W kontrolowanych jednostkach penitencjarnych, zgodnie z *poleceniami DGSW*, w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów wyznaczono strefy funkcjonariusza i osadzonego poprzez umieszczenie żółtej linii na podłodze lub poprzez wykonanie odpowiedniej zabudowy. W drzwiach do tych pomieszczeń zamontowano bezpieczną szybę o rozmiarach określonych *poleceniami DGSW*¹⁴.

Fotografia nr 3

Wyznaczenie strefy osadzonego poprzez umieszczenie żółtej linii na podłodze oraz zastosowanie przeszklenia w drzwiach w AŚ w Warszawie-Białoleśce



Źródło: materiały udostępnione przez AŚ Warszawa-Białoleśka.

W dwóch jednostkach stwierdzono, że w drzwiach wejściowych do tych pomieszczeń zamontowane były zamki, umożliwiające ich zamknięcie od

¹⁴ Z wyjątkiem jednej jednostki, gdzie były one mniejsze niż wymagane tymi poleceniami.

środka, w sytuacji gdy *polecenia DGSW* wymagały montażu zamków z wkładką jednostronną z możliwością zamykania tych pomieszczeń jedynie od zewnątrz. **Wskazuje to, że zaledwie po upływie dwóch i pół roku od wprowadzenia tych dodatkowych wymogów bezpieczeństwa, jednostki penitencjarne zaczynają odchodzić od ich stosowania.**

Pomieszczenia wychowawców, psychologów i terapeutów kontrolowanych jednostek penitencjarnych, zgodnie z wymogami *poleceń DGSW*, wyposażono w SSWN (bezprzewodowy lub przewodowy) oparty na co najmniej dwóch przyciskach antynapadowych, zamontowanych na blacie biurka oraz na podłodze lub w innym miejscu umożliwiającym ich łatwe użycie. Wyjątek stanowiło jedno pomieszczenie psychologów w jednej z jednostek, w którym zorganizowano dwa stanowiska pracy, z zainstalowanym jednym przyciskiem antynapadowym przy blacie każdego z nich. **Co więcej, SSWN zainstalowany w tym pomieszczeniu w trakcie oględzin nie działał prawidłowo, gdyż alarm został wywołany dopiero przy czwartym wciśnięciu przycisku.**

Ponadto, w czterech jednostkach stwierdzono opóźnienia w zainstalowaniu przycisków w stosunku do wyznaczonego w *poleceniach DGSW* terminu, a w dwóch utrudniony dostęp do przycisków antynapadowych.

Opisywanych pomieszczeń nie wyposażono jednak w telefony z zaprogramowaną funkcją alarmowego połączenia (tzw. „zrzuconej słuchawki”), ze względu na ograniczenia techniczne.

Zdaniem NIK, zastosowanie takiej funkcji alarmowej we wszystkich pomieszczeniach, w których przebywają funkcjonariusze i pracownicy SW, stanowiłoby ważny element podnoszący poziom ich bezpieczeństwa. [str. 39–41,70-73]

Prawidłowa realizacja zadań ochronnych

Dyrektorzy kontrolowanych jednostek oraz wybrani funkcjonariusze działów ochrony, w tym kierownicy tych działów, dowódcy zmian oraz wykonujący obowiązki oddziałowych, doprowadzających i spacerowych, właściwie zrealizowali swoje zadania ochronne, określone przepisami rozporządzenia w sprawie ochrony, a następnie zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23. Poprawność realizacji czynności określonych w instrukcjach stanowiskowych, wykonywanych przez funkcjonariuszy oddziałowych, doprowadzających i spacerowych była weryfikowana przez kierowników działów ochrony oraz dowódców zmian i odnotowywana w raportach.

[str.91-93]

Prawidłowe kontrole generalne, ale niewłaściwe ich dokumentowanie

Dyrektorzy kontrolowanych jednostek penitencjarnych zarządzali przeprowadzenie kontroli generalnych, którymi obejmowano cały obszar aresztu lub zakładu albo wskazane pomieszczenia i miejsca. W ich trakcie dokonywano oceny stanu technicznego pomieszczeń oraz sprawdzano

osadzonych na okoliczność posiadania przedmiotów niedozwolonych, a także poddawano ich testom na obecność w organizmie substancji odurzających. W czterech jednostkach, kontrole generalne ujawniły nieprawidłowości i uchybienia, mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo funkcjonariuszy. W trzech jednostkach NIK stwierdziła nieprawidłowości lub uchybienia w dokumentowaniu kontroli generalnych. [str.93-95]

Wzmocnienie sposobów ochrony jednostek zgodne z przepisami

We wszystkich kontrolowanych jednostkach, w drugiej połowie września 2022 r. podejmowano działania mające na celu wzmocnienie sposobów ochrony. Miało to związek z wprowadzeniem nowelizacji KKW i narastającym niezadowoleniem wśród osób pozbawionych wolności. Działania podejmowane w ramach wzmocnienia sposobów ochrony były zgodne z przepisami rozporządzenia *w sprawie ochrony*. [str.95-96]

Pomoc psychologiczna dla funkcjonariuszy

W przypadku wystąpienia zdarzeń, które mogły stanowić źródło silnego stresu, służba medycyny pracy SW przeprowadzała interwencje na rzecz funkcjonariuszy lub pracowników, którzy byli jego uczestnikami. Interwencje te polegały w szczególności na udzieleniu porady psychologicznej lub medycznej w związku z zaistniałym zdarzeniem. We wszystkich kontrolowanych jednostkach funkcjonariusze korzystali z takiej pomocy psychologicznej. W tym zakresie przestrzegano uregulowań prawnych określonych przez DGSW. [str. 96-97]

Odpowiednie uregulowania wewnętrzne

W kontrolowanych jednostkach, co do zasady przyjęto odpowiednie, wewnętrzne uregulowania i rozwiązania organizacyjne, uwzględniające aspekty bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Instrukcje ochronne spełniały określone dla tych dokumentów wymogi. [str. 52-53]

Brak uregulowań dotyczących zachowań osadzonych w strefach

Tylko w dwóch jednostkach uwzględniono w wewnętrznych uregulowaniach obowiązujących osadzonych (w porządku wewnętrznym) ich obowiązki dotyczące zachowania w wydzielonych strefach niektórych pomieszczeń. **Brak takich uregulowań, a zamiast tego stosowanie wyłącznie ustnych poleceń wydawanych osadzonym, NIK uznaje za rozwiązanie nierzetelne i nieskuteczne.** [str. 53-54]

Brak dokumentów rozpoznania w jednostkach

Obowiązujące instrukcje ochronne w większości przypadków, wbrew założeniom rozporządzenia *w sprawie ochrony*, a następnie zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23 nie opierały się na rozpoznaniu jednostki. W kontrolowanych zakładach i aresztach brakowało bowiem dokumentów z przeprowadzonego rozpoznania lub były one niepełne.

NIK zwraca uwagę, że w powyższych aktach prawnych określono przesłanki i podmioty właściwe do zarządzenia rozpoznania jednostki, jednak nie przewidziano, np. jego aktualizacji lub cyklicznego przeprowadzania. **Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę znaczenie rozpoznania (w tym dla bezpieczeństwa jednostki) przepisy w tym**

zakresie powinny zostać poddane w CZSW odpowiedniej analizie, celem ich dostosowania do występujących potrzeb. [str. 55–56]

**Znaczenie
identyfikowania
zagrożeń**

W kontrolowanych jednostkach podejmowano odpowiednie działania w zakresie identyfikowania okoliczności stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Były to m.in. działania wobec osadzonych agresywnych, odprawy penitencjarne oraz czynności profilaktyczne. [str. 86–88]

**Problem korzystania
z narzędzi
niebezpiecznych**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli istotnym problemem, który w najbliższym czasie powinien stanowić przedmiot szczególnej uwagi DGSW jest zagadnienie korzystania z narzędzi niebezpiecznych przez osadzonych w związku z ich zatrudnieniem na terenie jednostek organizacyjnych SW. **Stanowi to bowiem obszar szczególnego ryzyka dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy.** Potwierdziły to czynności kontrolne przeprowadzone przez CZSW. Z kolei kontrola NIK wykazała, że w jednej z kontrolowanych jednostek penitencjarnych brak było wewnętrznych regulacji dotyczących zasad korzystania z takich narzędzi. [str. 51, 54]

**Braki w realizacji
ćwiczeń i szkoleń**

W czterech kontrolowanych jednostkach coroczne ćwiczenia z udziałem innych służb (Policja, Straż Pożarna) z uwagi na sytuację epidemiczną nie odbyły się w pełnym zakresie w latach 2021–2022. Z kolei z obowiązku przewidzianego *poleceniami DGSW* dotyczącego przeprowadzenia szkoleń, nie w pełni wywiązały się trzy jednostki. [str. 88-91]

4. WNIOSKI

Minister Sprawiedliwości

- 1) Podjęcie działań w celu znaczącego zwiększenia finansowania potrzeb Służby Więziennej, w szczególności w zakresie związanym z realizacją jej zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników.
- 2) Zwiększenie nadzoru nad Służbą Więzienną, w szczególności poprzez:
 - przeprowadzanie w jej jednostkach organizacyjnych odpowiedniej do potrzeb liczby kontroli, które dotyczyłyby bezpieczeństwa funkcjonariuszy;
 - wykorzystywanie wyników kontroli do usprawnienia działalności tej formacji.
- 3) Zapewnienie udziału przedstawicieli Ministerstwa w procesach analitycznych i decyzyjnych dotyczących lokalizacji i założeń inwestycji, polegających na budowie kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej.
- 4) Wsparcie DGSW w zakresie działań na rzecz wzmocnienia kadrowego, w tym m.in. w celu ograniczenia wakatów.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej

- 1) Wprowadzenie długookresowego planu dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych, uwzględniającego w szczególności modernizację systemów elektronicznych.
- 2) Podjęcie działań w celu wzmocnienia finansowego, organizacyjnego oraz kadrowego Służby Więziennej w zakresie związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa jej funkcjonariuszy i pracowników.
- 3) Uregulowanie organizacji i wyposażenia pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów pod względem bezpieczeństwa.
- 4) Zapewnienie cyklicznego (okresowego) przeprowadzania rozpoznania w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa.
- 5) Przeprowadzanie – we współpracy z przedstawicielami Ministerstwa – analiz dotyczących lokalizacji i założeń inwestycji, polegających na budowie kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej.
- 6) Zapewnienie wprowadzenia w aresztach śledczych i zakładach karnych uregulowań wewnętrznych dotyczących obowiązków osadzonych w zakresie odpowiedniego zachowania się w pomieszczeniach służbowych, a w szczególności przebywania w wydzielonych strefach.

**Dyrektorzy aresztów
śledczych i zakładów
karnych**

- 1) Podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie rozpoznania jednostek w celu ustalenia odpowiedniego sposobu ochrony.
- 2) Wyposażenie wszystkich funkcjonariuszy i pracowników w indywidualne sygnalizatory antynapadowe.
- 3) Ustalanie liczby stanowisk funkcjonariuszy pełniących służbę w systemie jednozmianowym w oddziałach penitencjarnych, zgodnie z wymogami zarządzenia nr 23/18.
- 4) W przypadku budowy lub modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych przeprowadzanie analiz zagrożeń, wymaganych wytycznymi DGSW.
- 5) Opracowywanie koncepcji i założeń do projektu budowy lub modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych, zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych DGSW.
- 6) Przeprowadzanie konserwacji systemów zabezpieczeń elektronicznych, zgodnie z wymaganiami określonymi przez DGSW.
- 7) Opracowanie procedur postępowania z alarmami, ostrzeżeniami o uszkodzeniu, wyłączeniu części lub całego systemu ze stanu działania, zgodnie z wymogami wytycznych DGSW.
- 8) Uwzględnienie w przepisach wewnętrznych obowiązków osadzonych dotyczących sposobu postępowania i zachowania się w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Działania Ministra Sprawiedliwości na rzecz przygotowania Służby Więziennej pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia jej funkcjonariuszom i pracownikom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych, nie były w pełni rzetelnie realizowane.

Komórki organizacyjne w Ministerstwie nadzorujące SW

Zadania Ministra w zakresie nadzoru nad SW były realizowane przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji (DWOiP), w którego strukturze wyodrębniono Wydział do spraw Służby Więziennej (Wydział SW). Wydział ten realizował zadania wynikające z podległości SW Ministrowi, które obejmowały m.in. analizy zdarzeń („wypadków nadzwyczajnych”) w zakładach i aresztach oraz udział w pracach legislacyjnych dotyczących pragmatyk służbowych funkcjonariuszy i pracowników SW oraz jej ustroju i organizacji. Organizacja pracy DWOiP, w tym Wydziału SW nie przewidywała formalnego wyodrębnienia stanowisk przypisanych do stałej obsługi zadań dotyczących bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW.

Spadek zatrudnienia w Wydziale SW

Systematyczne zmniejszanie się stanu zatrudnienia w okresie objętym kontrolą skutkowało zwiększonym obciążeniem pracowników Wydziału SW. Zatrudnienie w tym Wydziale wynosiło: 14 osób na koniec 2021 r., 10 na koniec 2022 r. i 2023 r. oraz siedem na koniec I półrocza 2024 r. Wszystkim pracownikom merytorycznym w zakresach czynności określono wykonywanie zadań wynikających z podległości SW Ministrowi. Spadek zatrudnienia nastąpił wskutek indywidualnych decyzji pracowników.

W latach 2021–2024 (I półrocze) z jednostek organizacyjnych SW, do pełnienia służby w innych komórkach organizacyjnych Ministerstwa niż Wydział SW, delegowano 11 funkcjonariuszy SW¹⁵.

Minister nie przeprowadzał kontroli w zakresie bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW

Minister nie przeprowadzał w jednostkach organizacyjnych SW systemowych i zaplanowanych kontroli dotyczących bezpieczeństwa funkcjonariuszy, z wyjątkiem jednej, która dotyczyła okoliczności tragicznego zdarzenia w ZK w Rzeszowie. Zagadnienia te nie były również przedmiotem audytu wewnętrznego.

¹⁵ Na stanowiskach: podreferendarz/główny specjalista, specjalista, starszy specjalista, główny specjalista, główny specjalista/Naczelnik Wydziału, Naczelnik Wydziału, Radca Ministra/Zastępca Dyrektora.

DWOiP przeprowadził w ww. okresie 14 kontroli w trybie uproszczonym w jednostkach organizacyjnych SW. Kontrole te nie dotyczyły spraw związanych z bezpieczeństwem funkcjonariuszy i pracowników SW.

DWOiP realizował również zadania dotyczące nadzoru Ministra nad SW w aspekcie kontroli zarządczej, przy czym nie obejmowały one celów i zadań związanych z przygotowaniem tej formacji pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Zdaniem NIK, kontrole Ministra prowadzone w jednostkach organizacyjnych SW powinny stanowić istotne narzędzie do pozyskiwania informacji o podległej służbie, pozwalających rzetelnie zaplanować przedsięwzięcia Ministra niezbędne do poprawy funkcjonowania tej formacji, w tym do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa jej funkcjonariuszy i pracowników.

Podstawę przeprowadzania kontroli SW, w tym także w aspekcie bezpieczeństwa jej funkcjonariuszy i pracowników, stanowił przepis art. 1a ustawy o SW, zgodnie z którym w celu realizacji uprawnień wynikających z podległości Służby Więziennej, Minister może, na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁶ przeprowadzać kontrole organów tej formacji i jej jednostek organizacyjnych.

**Informacje w zakresie
bezpieczeństwa
funkcjonariuszy SW**

Minister lub jego przedstawiciele uczestniczyli w odprawach i naradach służbowych organizowanych z kierownictwem CZSW lub kierownikami jednostek organizacyjnych SW. W latach 2021–2024 (I półrocze) zorganizowano łącznie 14 takich odpraw, których zakres tematyczny dotyczył funkcjonowania SW. Sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW były głównym tematem odprawy służbowej w marcu 2024 r.

Wydział SW monitorował zdarzenia, które wystąpiły w SW, w tym związane z napaścią lub naruszeniem nietykalności cielesnej funkcjonariusza SW. W 2022 r. w wyniku analizy tych zdarzeń ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 1 marca 2022 r. dla około 1/3 spraw organy ścigania nie poinformowały jednostek SW składających zawiadomienia o dalszym toku sprawy i sposobie procedowania zawiadomień. W związku z tymi ustaleniami, w lipcu 2022 r. Ministerstwo skierowało do Zastępcy Prokuratora Generalnego prośbę o podjęcie działań mających na celu zapewnienie właściwej reakcji prawnokarnej w tych sprawach. Pomimo

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

braku odpowiedzi, Ministerstwo po skierowaniu pisma w tej sprawie nie monitorowało jego skutków.

Dodatkowym źródłem informacji o problemach występujących w SW w zakresie odpowiedniego przygotowania organizacyjnego, kadrowego, finansowego i prawnego była współpraca z organizacjami związkowymi zrzeszającymi funkcjonariuszy i pracowników SW.

**Niekorzystanie
z wiedzy ekspertów**

Ministerstwo nie korzystało z pomocy ekspertów i podmiotów zewnętrznych, mających wiedzę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom i pracownikom SW, gdyż nie zidentyfikowało takiej potrzeby.

**Powołanie Zespołu
na rzecz poprawy
warunków pełnienia
służby w jednostkach
SW**

Minister 15 lipca 2024 r. wydał zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania rozwiązań na rzecz poprawy warunków pełnienia służby i bezpieczeństwa funkcjonariuszy Służby Więziennej¹⁷. W jego skład weszli DGSW i wyznaczeni przez niego funkcjonariusze oraz przedstawiciele działających w SW związków zawodowych. Do zadań Zespołu należało dokonywanie przeglądu sytuacji i potrzeb występujących w SW, w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków pełnienia służby i właściwego poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas realizacji obowiązków służbowych oraz analizowanie wybranych zagadnień dotyczących funkcjonowania pragmatyki służbowej.

Do końca 2024 r. odbyły się trzy posiedzenia tego Zespołu. Tematem posiedzenia z 6 listopada 2024 r. były zagadnienia dotyczące organizacji służby penitencjarnej i ochronnej w aresztach śledczych i zakładach karnych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa. Zwrócono uwagę na niewielką liczbę szkoleń podtrzymujących i doskonalących umiejętności, w tym szkoleń służby ochronnej funkcjonariuszy SW. W nawiązaniu do tej uwagi zawnioskowano o kompleksowe podejście do szkoleń funkcjonariuszy, skutkujące podniesieniem poziomu realizowanych zadań i bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników. Omawiano również m.in. kwestie nadgodzin oraz organizacji służby funkcjonariuszy działów ochrony.

Jak wyjaśniono, temat liczby szkoleń podtrzymujących i doskonalących umiejętności funkcjonariuszy, omawiany na posiedzeniu Zespołu z 6 listopada 2024 r., ma być przedmiotem zmian w ustawie o SW.

**Zmiany przepisów
dotyczące
bezpieczeństwa
funkcjonariuszy SW
dokonane z inicjatywy
Ministra**

Z inicjatywy Ministra zostały uchwalone następujące ustawy, dotyczące bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW:

- z 14 kwietnia 2023 r. o zmianie nazwy uczelni służb państwowych nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości i o zmianie ustawy o Służbie

¹⁷ Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości z 2024 r. poz. 203.

- Więziennej oraz niektórych innych ustaw¹⁸ - ustawa ta wprowadziła m.in. możliwość udzielenia pomocy psychologicznej funkcjonariuszowi lub pracownikowi SW, na jego wniosek lub za jego zgodą, jeśli uczestniczył w zdarzeniu mogącym stanowić źródło silnego stresu,
- z 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw¹⁹ - ustawa ta utworzyła Inspektorat Wewnętrzny SW, którego zadaniem było m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw popełnionych przez osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych,
 - z 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw²⁰ - wprowadziła ona do KKW zmiany dotyczące m.in. poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW, a do ustawy o SW instytucje czynności profilaktycznych, których celem było m.in. utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w zakładach karnych przez rozpoznawanie struktur podkultury przestępczej, rozpoznawanie atmosfery i nastrojów wśród osadzonych oraz ich zachowań, które mogły naruszać porządek i bezpieczeństwo zakładów karnych, aresztów śledczych lub konwoju.

Minister podejmował działania legislacyjne służące zatrzymaniu w SW funkcjonariuszy z długoletnim stażem. Wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotował projekt, stanowiący podstawę uchwalenia ustawy z 26 stycznia 2023 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę*²¹.

Minister - w zakresie poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW - wydał również dwa rozporządzenia: z 23 grudnia 2022 r. *w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności*²² oraz z 23 grudnia 2022 r. *w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania*²³.

Minister nie opracowywał dokumentów programowych służących przygotowaniu organizacyjnemu, kadrowemu, finansowemu i prawnemu do zapewnienia funkcjonariuszom i pracownikom SW bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych. Nie diagnozowano w tym zakresie potrzeb i nie identyfikowano ryzyk.

**Realizacja Programu
Modernizacji SW**

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży*

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1053.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1933, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1855, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 347.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 2847.

²³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2848.

Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025" oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw²⁴ wprowadzono Program Modernizacji SW. Program ten miał na celu podnoszenie sprawności i skuteczności działania SW, w celu utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa państwa i ochrony obywateli przed sprawcami przestępstw. W części dotyczącej wydatków majątkowych i bieżących Program miał na celu podnoszenie bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych, poprzez kontynuację ich doposażania w sprzęt oraz poprawę warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SW. W części wydatków na wynagrodzenia program miał na celu zwiększenie atrakcyjności SW na rynku pracy.

W latach 2022–2023 Program ten objął realizację przedsięwzięć polegających m.in. na:

- poprawie bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych (w 2023 r. na ten cel wydatkowano 32 950 tys. zł),
- zakupie i zwiększeniu liczby użytkowanych pojazdów specjalnych, autobusów do przewozu grupowego i pojazdów przeznaczonych dla Zespołów Terenowych Dozoru Elektronicznego (w 2023 r. na ten cel wydatkowano 4545 tys. zł),
- pozyskaniu nowych miejsc zakwaterowania osadzonych oraz odtworzeniu i poprawie infrastruktury jednostek organizacyjnych SW (w 2022 r. na ten cel wydatkowano 41 298 tys. zł, a w 2023 r. 295 280 tys. zł),
- modernizacji systemów informatycznych, łączności i monitoringu wizyjnego (w 2023 r. na ten cel wydatkowano 21 987 tys. zł),
- poprawie warunków socjalno-bytowych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SW (w 2022 r. na ten cel wydatkowano 1600 tys. zł, a w 2023 r. 28 000 tys. zł),
- wzmocnieniu systemu motywacyjnego uposażeń SW przez podwyższenie wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy SW (w 2022 r. na ten cel wydatkowano 141 804 tys. zł, a w 2023 r. 152 321 tys. zł),
- wzroście konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych SW (w 2022 r. na ten cel wydatkowano 8276 tys. zł, a w 2023 r. 8979 tys. zł),
- wzmocnieniu etatowym jednostek organizacyjnych SW (w 2023 r. na ten cel wydatkowano 10 469 tys. zł).

Realizacja powyższych przedsięwzięć skutkowałą (bezpośrednio lub pośrednio) podniesieniem poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszom i pracownikom SW podczas wykonywania obowiązków służbowych.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 86, dalej jako: *ustawa modernizacyjna*.

Minister, na wniosek DGSW, dokonał zmiany polegającej na przeniesieniu środków pomiędzy przedsięwzięciami tego programu, z przeznaczeniem na budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy i pracowników przy jednostkach organizacyjnych SW. W wyniku tej decyzji rozpoczęto budowę budynków mieszkalnych (kwater) przy AŚ w Warszawie-Białołęce oraz przy ZK w Raciborzu.

**Ministerstwo
nie uczestniczyło
w procesie wyboru
lokalizacji kwater
dla funkcjonariuszy SW**

Od 2023 r. realizowano dwa zadania inwestycyjne dotyczące budowy nowych kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW:

- *Poprawa skuteczności rekrutacji Służby Więziennej – nowe kwatery tymczasowe dla funkcjonariuszy, Zakład Karny w Raciborzu,*
- *Budowa kwater tymczasowych przy Areszcie Śledczym w Warszawie-Białołęce.*

Według DGSW uzasadnieniem decyzji o budowie kwater tymczasowych był wzrost wakatów w jednostkach penitencjarnych zlokalizowanych w dużych aglomeracjach miejskich. Jednym ze sposobów uatrakcyjnienia więziennictwa jako potencjalnego pracodawcy miała być dostępność kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy i pracowników przy jednostkach organizacyjnych SW, co mogło być istotnym argumentem dla kandydatów zainteresowanych wstąpieniem w szeregi tej formacji.

Zainicjowania w 2023 r. koncepcja obejmowała powstanie przy AŚ w Warszawie-Białołęce pięciokondygnacyjnego budynku ze 100 mieszkaniami, zaś przy ZK w Raciborzu czterech budynków mieszkalnych z 56 mieszkaniami.

Ministerstwo nie uczestniczyło w pracach mających na celu wyłonienie lokalizacji budowy ww. obiektów mieszkalnych z przeznaczeniem na kwatery dla funkcjonariuszy SW. Decyzja ich lokalizacji wynikała z analiz prowadzonych przez beneficjenta „Programu Modernizacji SW”, tj. przez kierownictwo SW i podległe mu służby.

Zdaniem NIK, tak istotna dla SW kwestia, jak budowa kwater dla funkcjonariuszy, powinna stanowić w Ministerstwie przedmiot analiz, w szczególności pod względem zasadności jej podjęcia, wyboru lokalizacji oraz zakładanych efektów.

**Brak bieżącego
monitorowania
działań jednostek SW
w zakresie poprawy
bezpieczeństwa**

Minister nie monitorował na bieżąco działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne SW, mających na celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW. W okresie objętym kontrolą, tylko jeden raz, tj. 8 lutego 2023 r. Zastępca DGSW poinformował pisemnie Ministra²⁵ o działaniach podjętych w związku ze śmiercią funkcjonariusza

²⁵ Informację skierowano w odpowiedzi na pismo z dnia 1 lutego 2023 r. o dokonanie analizy i przedstawienie stanowiska w zakresie podjętych przez OISW prac wzmacniających poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników.

spowodowaną agresywnym zachowaniem osadzonego. Poza tym przypadkiem, Minister nie wymagał od DGSW pisemnych informacji o stanie realizacji działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania obowiązków.

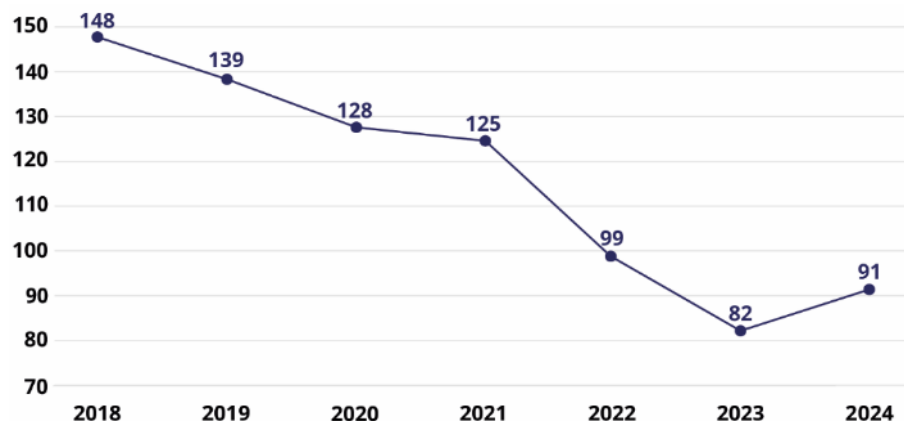
5.2. CENTRALNY ZARZĄD SŁUŻBY WIĘZIENNEJ

Działania DGSW na rzecz przygotowania Służby Więziennej pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia jej funkcjonariuszom i pracownikom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych, nie były w pełni prawidłowo i rzetelnie realizowane.

Dane o zdarzeniach niebezpiecznych w dyspozycji CZSW

Podstawowymi danymi w aspekcie bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW podczas wykonywania obowiązków służbowych, którymi dysponował CZSW były dane o zdarzeniach niebezpiecznych. Przede wszystkim były to zdarzenia polegające na napaści na funkcjonariusza (pracownika) lub naruszeniu jego nietykalności cielesnej. W latach 2018–2023 liczba tych zdarzeń rokrocznie zmniejszała się, a w 2024 r. odnotowano jej wzrost, co przedstawia poniższa infografika²⁶.

Infografika nr 7
Liczba zdarzeń – napaści na funkcjonariuszy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oraz danych statystycznych Służby Więziennej.

Zdarzenia te podlegały wyjaśnieniu w procedurze określonej przez DGSW zakończonej sprawozdaniem zawierającym wnioski w sprawie. Wobec sprawców podejmowano działania następcze, takie jak kwalifikowanie ich

²⁶ W tym samym okresie liczba osadzonych w poszczególnych latach wynosiła 72,2 tys. (2018), 74,1 tys. (2019), 67,9 tys. (2020), 71,9 tys. (2021), 71,2 tys. (2022), 73,8 (2023) i 69,1 tys. (2024) - [Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Wymiar sprawiedliwości / Wymiar sprawiedliwości / Ofiary gwałtu i przemocy domowej](#) oraz [Statystyka roczna - Służba Więzienna](#).

do kategorii osadzonych stwarzających poważne zagrożenie, wymierzanie im kar dyscyplinarnych oraz kierowanie zawiadomień do organów ścigania²⁷. Powyższe działania miały na celu m.in. zminimalizowanie występowania zdarzeń, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa. Zdarzeń określonych jako *bunt lub naruszenie porządku na terenie jednostki organizacyjnej* było w okresie objętym kontrolą 11. Również te zdarzenia poddano w CZSW analizie, a wnioski przedstawiono odpowiednim jednostkom SW lub grupom funkcjonariuszy. W latach 2021–2024 (I półrocze) nie było napaści na jednostkę organizacyjną lub konwój SW. Jedynym przypadkiem śmierci funkcjonariusza na terenie jednostki w związku z działaniem osadzonego było zdarzenie z 22 lutego 2022 r. w ZK w Rzeszowie.

**Użycie środków
przymusu
bezpośredniego**

CZSW zbierał także dane dotyczące liczby i powodów użycia środków przymusu bezpośredniego. Przypadków związanych z usiłowaniami lub odparciem bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby było 145 w 2021 r., 112 w 2022 r., 94 w 2023 r. oraz 50 w I połowie 2024 r. Inne powody (np. wyegzekwowanie polecenia, niszczenie mienia) wystąpiły odpowiednio: 463, 332, 292 i 131 razy.

**Analizy związane
z bezpieczeństwem
poszerzone dopiero
po zdarzeniu
w Rzeszowie**

Zakres analiz związanych z bezpieczeństwem funkcjonariuszy i pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych SW został poszerzony dopiero po tragicznym zdarzeniu w ZK w Rzeszowie. Bezpośrednio po tym zdarzeniu DGSW wydał dyrektorom okręgowym pierwsze polecenia. Pismem z dnia 3 marca 2022 r. Zastępca DGSW przedstawił Ministerstwu projekt propozycji wprowadzenia dodatkowych standardów wzmacniających poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania zadań służbowych²⁸.

Od maja 2022 r, celem stałego monitorowania działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników, CZSW cyklicznie gromadził od dyrektorów okręgowych sprawozdania zawierające dane o realizacji *poleceń DGSW*, dotyczące reorganizacji oddziałów celem lokalizacji pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów bezpośrednio obok siebie oraz w sąsiedztwie dyżurki oddziałowego, lokalizacji oddzielnego pomieszczenia do prowadzenia rozmów z osobami, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych oraz oddzielnego pomieszczenia socjalnego. Zaprzestano

²⁷ Realizację określonych w tej sprawie obowiązków przez kontrolowane AŚ i ZK opisano w pkt 5.3.8. niniejszej informacji.

²⁸ Materiał ten (uzupełniony pismem z 4 marca 2022 r.) obejmował kwestie stosowania środków przymusu bezpośredniego, rozwiązań architektonicznych i wsparcia elektronicznego, systemu szkoleń, rozwiązań organizacyjno-kadrowych i logistycznych oraz formalno-prawnych i legislacyjnych.

**Propozycje zmian
legislacyjnych
opracowane
przez CZSW**

gromadzenia tych danych z końcem stycznia 2024 r., kiedy to uzyskano informacje o około 90 % realizacji *poleceń DGSW*²⁹.

Wstępne propozycje zmian legislacyjnych (ustawowych i aktów wykonawczych) przekazano Ministerstwu w marcu 2022 r. Obejmowały one propozycje zmian *KKW*, *Kodeksu karnego*, ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*³⁰ oraz aktów wykonawczych³¹. Proponowane zmiany ustawowe miały stanowić narzędzia do przeciwdziałania aktom agresji poprzez m.in. prewencyjne stosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz kwalifikowanie osadzonych do kategorii stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla zakładu na okres co najmniej 12 miesięcy. Zaproponowano także kwalifikowaną formę czynu zabronionego, polegającą na czynnej napaści przez osobę pozbawioną wolności na funkcjonariusza publicznego. Propozycje CZSW częściowo wykorzystano w rządowym projekcie zmian ustawowych³². Na podstawie tego projektu uchwalono ustawę z dnia 5 sierpnia 2022 r. o *zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw*.

**Wydanie poleceń DGSW
i związane z nimi
obowiązki**

Działania wskazane do realizacji po zdarzeniu w ZK Rzeszów, dotyczące bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW określono w pismach DGSW z 26 kwietnia 2022 r. oraz Zastępcy DGSW z 27 kwietnia 2022 r.³³ W piśmie z 26 kwietnia 2022 r. przewidziano: 1) wznowienie z dniem 1 maja 2022 r. 300 etatów w dziale ochrony, w tym stanowisk oddziałowych dziennych³⁴; 2) wprowadzenie nowych rozwiązań architektonicznych i wsparcia elektronicznego; 3) system szkoleń; 4) blok zmian organizacyjno-logistycznych i kadrowych; 5) blok zmian legislacyjnych.

W związku z tym w piśmie z 27 kwietnia 2022 r. polecono:

- od 1 maja 2022 r. reaktywować zawieszona stanowiska oddziałowych dziennych oraz przyjąć zasadę, że każdy funkcjonariusz po ukończeniu kursu przygotowawczego kierowany będzie na okres 6 miesięcy do odbycia praktyki zawodowej w dziale ochrony;

²⁹ Dane zebrane w tym zakresie podczas kontroli według stanu na 30 czerwca 2024 r. przedstawiono w dalszej treści niniejszej informacji o wynikach kontroli.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 383, ze zm.

³¹ W szczególności rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości dotyczących regulaminu organizacyjno-porządkowych wykonywania tymczasowego aresztowania/kary pozbawienia wolności. Zaproponowano dodanie do tych aktów prawnych treści dotyczącej informowania skazanych/tymczasowo aresztowanych o konsekwencjach prawnych i dyscyplinarnych za usiłowanie lub czynną napaść na funkcjonariusza lub pracownika SW w czasie wykonywania obowiązków służbowych.

³² Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw* (druk 2376) złożony do Sejmu 21 czerwca 2022 r. [Druk nr 2376 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#).

³³ Oba pisma znak BDG.070.40.2022.KS, w treści określane łącznie jako *polecenia DGSW*.

³⁴ Etaty uruchamiane sukcesywnie wraz z przyjęciem nowego funkcjonariusza do służby.

- do 1 czerwca 2022 r. wyposażyć wszystkich funkcjonariuszy działu ochrony wykonujących czynności w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi w środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek oraz ręcznego miotacza substancji obojętujących;
- do 30 czerwca 2022 r. wyposażyć wszystkich funkcjonariuszy i pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności w indywidualne sygnalizatory antynapadowe i alarmowe;
- do 30 lipca 2022 r. dostosować pomieszczenia wychowawców, terapeutów i oddziałowych do wskazanych szczegółowych wymagań³⁵;
- do 30 września 2022 r. przeprowadzić wewnątrzzakładowe szkolenia doskonalące z zakresu zagadnień bezpieczeństwa i samoobrony, którymi mieli być objęci wszyscy funkcjonariusze i pracownicy zatrudnieni w jednostce³⁶;
- do 30 października 2022 r. wyposażyć pomieszczenia wychowawców, terapeutów, psychologów w przewodowy lub bezprzewodowy system sygnalizacji napadu, oparty na co najmniej dwóch przyciskach antynapadowych.

W *poleceniach DGSW* nie określono konkretnych terminów (dat) realizacji dla wprowadzenia nowych rozwiązań architektonicznych i wsparcia elektronicznego w zakresie: a) umiejscowienia obok siebie pomieszczeń służbowych (pokoje wychowawców i psychologów obok dyżurki oddziałowego); b) utworzenia w zakładach karnych typu zamkniętego i oddziałach zamkniętych aresztów śledczych dodatkowego pomieszczenia do prowadzenia rozmów z osobami pozbawionymi wolności, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych, szersze wykorzystanie systemu komunikacji bezprzewodowej i indywidualnych sygnalizatorów antynapadowych i alarmowych; c) wyposażenia wszystkich oddziałów mieszkalnych/pawilonów w pomieszczenia socjalne dla funkcjonariuszy

³⁵ 1) Wyznaczyć strefy funkcjonariusza i osadzonego oraz odpowiednio je rozdzielić poprzez oznakowanie w formie żółtej linii na podłodze lub poprzez wykonanie odpowiedniej zabudowy 2) odpowiednio ustawić meble w sposób umożliwiający pracę w pozycji zwróconej w kierunku drzwi wejściowych 3) zminimalizować, w wyznaczonej strefie osadzonego, liczbę sprzętu kwaterunkowego umożliwiającego zabarykadowanie wejścia do pomieszczenia 4) lokalizować poza strefą osadzonego wyposażenie ruchome 5) drzwi wejściowe do pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów wyposażyć w zamek z wkładką jednostronną z możliwością zamykania jedynie od zewnątrz, z zakazem montowania elementów umożliwiających zamknięcie od wewnątrz 6) wyposażyć drzwi wejściowe do tych pomieszczeń w przeszklenie z szybą bezpieczną o określonych parametrach i wymiarach 200x500 mm, przy czym dopuszczono przeszklenie o większych wymiarach.

³⁶ Wskazano, że szkolenia takie mają odbywać się również w latach kolejnych, wymagane elementy tych szkoleń oraz m.in., że powinny mieć charakter praktyczny, stanowić istotny element w systemie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników, zajęcia miały być prowadzone przez wykwalifikowaną kadre.

i pracowników; d) zastosowania systemu interkomowego (tam gdzie nie był on wprowadzony). Dla tych zadań wskazano, że ma się to odbywać: *z niezwłocznym terminem wykonania, z uwzględnieniem czasu trwania koniecznych remontów i nabycia urządzeń.*

Brak odpowiednich regulacji w SW do czasu wydania poleceń DGSW

Nieokreślenie do kwietnia 2022 r. (tj. do czasu wydania *poleceń DGSW*) odpowiednich zasad bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych SW, dotyczących w szczególności wymogów dla pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów NIK uznała za nieprawidłowe.

Do tego czasu w CZSW zakładano, że kwestie bezpieczeństwa opierały się na rozwiązaniach ustawowych oraz na rozporządzeniu *w sprawie ochrony*. W związku z jego uchyleniem z dniem 1 stycznia 2023 r., DGSW wydał zarządzenie nr 103/22 z dnia 30 grudnia 2022 r.³⁷, które z dniem 9 stycznia 2023 r. uchylono zarządzeniem nr 2/23. To z kolei zarządzenie z dniem 6 listopada 2023 r. zastąpiono zarządzeniem nr 69/23. Przepisy te nie określały jednak zagadnień związanych z organizacją i wyposażeniem pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów.

Aktami wewnętrznymi regulującymi standardy bezpieczeństwa do lutego 2022 r. były także m.in. zarządzenia i wytyczne DGSW: zarządzenie nr 1/2018, wytyczne nr 4/2013, wytyczne nr 1/2019 oraz wytyczne nr 2/2013 *w sprawie wymagań dla zabezpieczeń techniczno-ochronnych w jednostkach penitencjarnych*. DGSW kierował także pisma z poleceniami dotyczącymi różnych aspektów bezpieczeństwa³⁸.

Jednorazowe poinformowanie Ministra o stanie realizacji poleceń DGSW

Informację o stanie realizacji *poleceń DGSW*, CZSW przekazał jeden raz Ministerstwu – w piśmie z 8 marca 2023 r.³⁹. Poinformowano wówczas, m.in., że: wyposażono w indywidualne sygnalizatory antynapadowe i alarmowe oraz w kajdanki i miotacze substancji obezwładniających 100 % funkcjonariuszy działów ochrony, dokonano zmian w 100 % pomieszczeń wychowawców, psychologów, terapeutów i oddziałowych; wyposażono około 99 % pomieszczeń wychowawców, psychologów, terapeutów w system sygnalizacji napadu (dwa przyciski); przeprowadzono około 96 % wymaganych szkoleń doskonalących⁴⁰; w około 81 % jednostek usytuowano obok siebie pomieszczenia wychowawców,

³⁷ W sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sposobów ochrony i konwojowania skazanych oraz tymczasowo aresztowanych i zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz pracowników przywieziennych zakładów pracy. Z uwagi na bardzo krótki zakres obowiązywania, jego rozwiązania nie były przedmiotem analizy w ramach kontroli NIK.

³⁸ Np. w maju 2021 r. zwrócił uwagę na konieczność właściwego przeprowadzania kontroli bagażu oraz za pomocą wykrywacza metalu, natomiast w piśmie z dnia 4 października 2021 r. m.in. na rolę czynności profilaktycznych w zapobieganiu zdarzeń.

³⁹ Na podstawie informacji otrzymanych z OISW, według stanu na 31 stycznia 2023 r.

⁴⁰ Wskazano na trudności związane z długotrwałymi absencjami funkcjonariuszy.

psychologów i terapeutów⁴¹; utworzono pomieszczenia socjalne w około 78 % jednostek⁴² oraz w blisko 44 % oddziałów zamkniętych zastosowano system interkomowy⁴³.

Kontrole NIK przeprowadzone w zakładach i aresztach⁴⁴ wykazały jednak, że nie wszyscy funkcjonariusze i pracownicy czterech z tych jednostek zostali wyposażeni w indywidualne sygnalizatory antynapadowe⁴⁵.

**Realizacja poleceń
DGSW na koniec
czerwca i listopada
2024 r.**

Według danych zebranych w kontroli na dzień 30 czerwca 2024 r. osiągnięto średnio:

- 91 % realizacji lokalizacji pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów obok siebie/dyżurki oddziałowego, co w 100 % wykonano w pięciu z 11 OISW, a poniesione koszty realizacji wyniosły 11 719,2 tys. zł (51,5 % planowanych),
- 93 % utworzenia oddzielnych pomieszczeń do prowadzenia rozmów z ww. osadzonymi, które zrealizowano w 100 % w sześciu OISW, a poniesione koszty realizacji wyniosły 2003 tys. zł (54,6 % planowanych),
- 89 % organizacji oddzielnego pomieszczenia socjalnego, które zakończono w sześciu OISW, a koszty realizacji wynosiły 146,0 tys. zł (46,6 % planowanych).

Efekty te związane były ze zmniejszeniem liczby miejsc w oddziałach – ogółem o 371⁴⁶. CZSW nie zbierał (w sposób systematyczny) danych dotyczących zastosowania w oddziałach typu zamkniętego systemu interkomowego. Według danych pozyskanych w trakcie kontroli, na 30 czerwca 2024 średnio zrealizowano 60 % zadań, przy poniesionych wydatkach ogółem 11 549,9 tys. zł (33,4 % planowanych nakładów). Tylko w jednym OISW osiągnięto 100 % realizacji tego zadania.

**Tylko częściowe
uwzględnienie
wymogów poleceń
DGSW w wytycznych
nr 1/2019 i nr 1/2023**

Do wytycznych nr 1/2019 wprowadzono (na mocy zmieniających je wytycznych nr 2/22 z października 2022 r.) rozwiązania mające na celu wprowadzenie dodatkowych standardów wzmacniających poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas realizacji obowiązków służbowych, poprzez dodanie zamierzeń przewidzianych

⁴¹ Wskazano na trudności związane m.in. z koniecznością uzyskania zgody na zmniejszenie pojemności jednostki lub zgody konserwatora zabytków, układem architektonicznym, brakami kadrowymi, czasochłonnością oraz wysokonakładowością robót adaptacyjnych.

⁴² Wskazano na trudności związane m.in. z koniecznością etapowania robót oraz brakami kadrowymi.

⁴³ Wskazano na trudności związane z koniecznością wymiany całego systemu komunikacji.

⁴⁴ Wyniki tych kontroli przedstawiono w pkt 5.3 niniejszej informacji.

⁴⁵ NIK uznała, że wszyscy pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w jednostkach penitencjarnych, mieli bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności lub byli na niego narażeni. W związku z tym wszystkie osoby tam zatrudnione należało wyposażyć w indywidualne sygnalizatory antynapadowe.

⁴⁶ Na koniec listopada 2024 r. dane te uległy nieznacznemu zwiększeniu – średnia wartość realizacji osiągnęła odpowiednio 92, 94 i 91 %, koszty ogółem odpowiednio 12 128,5 tys. zł, 2046,2 tys. zł i 167 tys. zł, przy utracie ogółem 381 miejsc w oddziałach.

w pismach z lutego i marca 2022 r. oraz w *poleceniach DGSW*. Rozwiązania w tym zakresie przyjęto następnie w wytycznych nr 1/2023, które z dniem 1 marca 2023 r. zastąpiły wytyczne nr 1/2019.

Zarówno wytyczne nr 1/2019, jak i wytyczne nr 1/2023 miały zastosowanie jedynie w przypadkach budowy nowych, adaptacji i przebudowie pawilonów penitencjarnych (mieszkalnych). Zatem tylko w takich przypadkach jednostki penitencjarne miały obowiązek stosowania przyjętych w nich rozwiązań, w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników. W związku z tym, w pozostałych sytuacjach obowiązek w tym zakresie wynikał wyłącznie z *poleceń DGSW*.

Zdaniem NIK, w ten sposób ograniczono zasady bezpieczeństwa (dotyczące w szczególności pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów), wyłącznie do budowy lub przebudowy i adaptacji pawilonów zakwaterowania osadzonych.

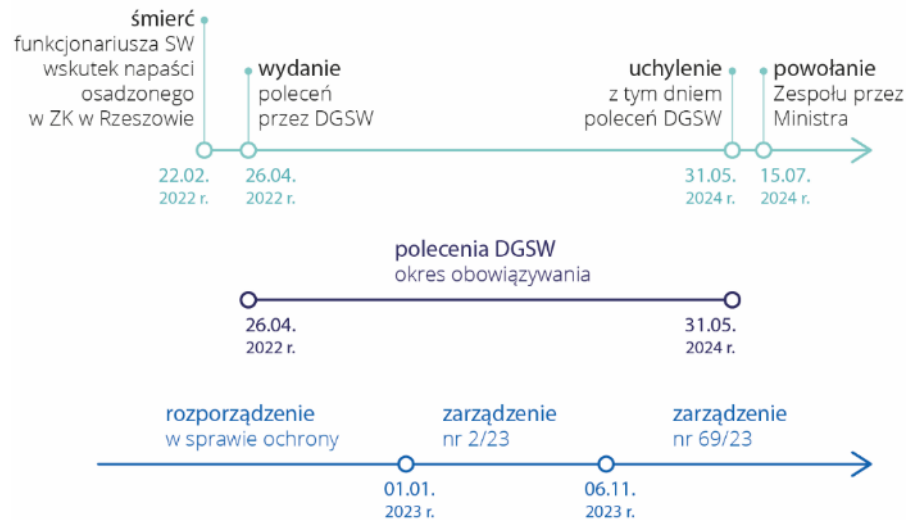
DGSW poinformował NIK, że podjęte zostaną działania legislacyjne, w efekcie których do wytycznych zostaną wprowadzone normy doprecyzowujące zasady bezpieczeństwa w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów.

Odwołanie *poleceń DGSW* z dniem 31 maja 2024 r. mimo ich niepełnej realizacji

Z dniem 31 maja 2024 r. *polecenia DGSW* utraciły moc na podstawie pisma DGSW z dnia 19 kwietnia 2024 r., uchylającego wszystkie polecenia DGSW i jego zastępców wydane do 31 grudnia 2023 r. W tej sprawie DGSW wyjaśnił, że miało to na celu ocenę zgodności wcześniej przyjmowanych wewnętrznych zarządzeń, wytycznych i instrukcji z aktami powszechnie obowiązującymi, jak i ocenę przydatności oraz ich uporządkowanie.

NIK wskazuje, że odwołanie *poleceń DGSW* spowodowało, iż dla jednostek penitencjarnych, które nie realizowały budowy, adaptacji lub przebudowy pawilonów mieszkalnych, od 1 czerwca 2024 r. nie było uregulowań określających wymagania w zakresie organizacji i wyposażenia pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów.

Infografika nr 8
Obowiązywanie regulacji dotyczących bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne NIK.

Ograniczona funkcjonalność telefonicznego połączenia alarmowego

W jednostkach organizacyjnych funkcję szybkiego wybierania, realizującego połączenie ze stanowiskiem dyżurnym wdrożono jako sekwencję przycisków⁴⁷.

CZSW testował połączenie alarmowe – automatyczne połączenie po 7 sekundach od podniesienia (zrzućenia) słuchawki, jednakże okazało się, że nastąpiła kolizja z funkcją szybkiego wybierania, w związku z czym odstąpiono od tego rozwiązania.

Brak długookresowego planu dotyczącego zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa

W CZSW pomimo gromadzenia wielu danych dotyczących aspektów bezpieczeństwa, zintensyfikowanych po zdarzeniu w ZK w Rzeszowie, w okresie objętym kontrolą nie opracowano długookresowego planu (programu, strategii), określającego kwestie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych. Nieopracowanie takiego planu NIK uznała za nieprawidłowe. W wyjaśnieniu w tej sprawie DGSW wskazał m.in. na podejmowane działania, ich zintensyfikowanie od lutego 2022 r., przyjmowane procedury oraz na działalność Zespołu powołanego przez Ministra, jak i zespołów powołanych w CZSW⁴⁸. W odpowiedzi na wniosek pokontrolny NIK w tej sprawie, DGSW poinformował m.in. o podjętych działaniach w celu kompleksowego uregulowania działań SW, z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników.

⁴⁷ Jako zasadnicze rozwiązanie (wszystkie telefony cyfrowe) poprzez wybranie przycisków „9#”, drugą możliwością było zaprogramowanie dowolnego kodu szybkiego wybierania.

⁴⁸ Były to zespoły powołane w październiku 2024 r. do spraw określenia kierunków rozwoju więziennictwa oraz przygotowania projektu ustawy pragmatycznej.

**Brak pełnej wiedzy
w CZSW na temat
potrzeb i realizacji
dotyczących systemów
elektronicznych**

NIK zwróciła również uwagę, że taki długookresowy plan powinien uwzględniać także kwestie potrzeb wyposażenia jednostek SW w odpowiednie systemy zabezpieczeń elektronicznych. CZSW nie dysponował systemowymi analizami na temat postępu technicznego we wdrażaniu we wszystkich jednostkach organizacyjnych SW systemów zabezpieczeń elektronicznych (SSWN, SKD i CTTV) oraz ich integracji. W CZSW nie było również opracowanego planu (harmonogramu) dostosowania jednostek organizacyjnych do standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych, określonych kolejnymi wytycznymi DGSW. W tej sprawie DGSW wyjaśnił m.in., że dostosowanie do tych wytycznych wszystkich systemów w jednostkach: *wygenerowałoby bardzo wysokie koszty, niezwykle trudne do oszacowania*, w związku z czym CZSW nie mógł opracować planu (programu), którego okres obowiązywania: *mógłby być dłuższy niż czas życia systemów zabezpieczeń oraz samych wytycznych, na podstawie których miałyby powstać*. Zdaniem NIK, mimo wskazanych trudności, plan taki powinien być opracowany, a wsparciem finansowym do jego realizacji powinny być również środki przewidziane *ustawą modernizacyjną*, a także jej ewentualną kontynuacją.

**Wytyczne DGSW w
sprawie systemów
elektronicznych**

DGSW ustalił standardy systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych wydając wytyczne nr 4/2013. Obejmowały one m.in. analizę zagrożeń jednostek, podział na strefy ochronne za pomocą zabezpieczeń elektronicznych, minimalne wymagania dotyczące stosowania systemów zabezpieczeń elektronicznych. Z dniem 1 stycznia 2023 r. wytyczne nr 4/2013 zostały zastąpione wytycznymi nr 4/2022, co miało związek m.in. z postępem technologicznym. Z dniem 1 listopada 2024 wprowadzono kolejną regulację w tym zakresie, tj. wytyczne nr 6/2024.

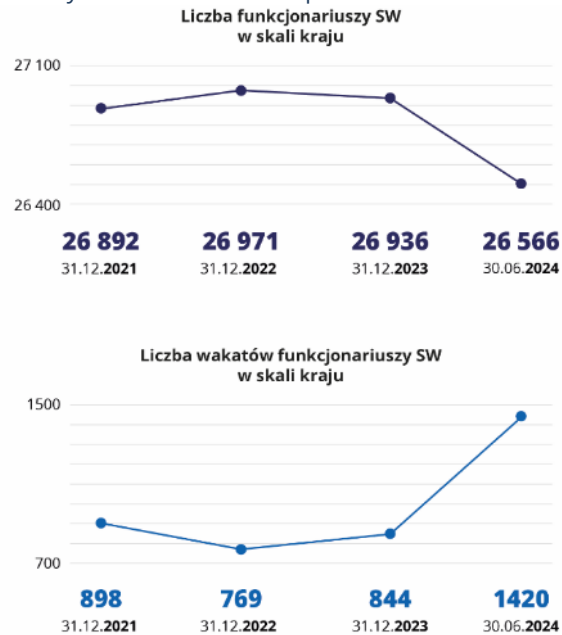
Zarówno wytyczne nr 4/2013, jak i nr 4/2022 oraz nr 6/2024 zawierały uregulowanie, że należało je stosować przy modernizacji istniejących oraz budowie nowych systemów zabezpieczeń elektronicznych.

**Stan zatrudnienia
w SW i występujące
wakaty**

Stan zatrudnienia funkcjonariuszy w całej SW na koniec lat 2021–2023 i 30 czerwca 2024 r. oraz liczba wakatów przedstawiały się następująco:

Infografika nr 9

Zatrudnienie i wakaty SW w latach 2021–I połowa 2024



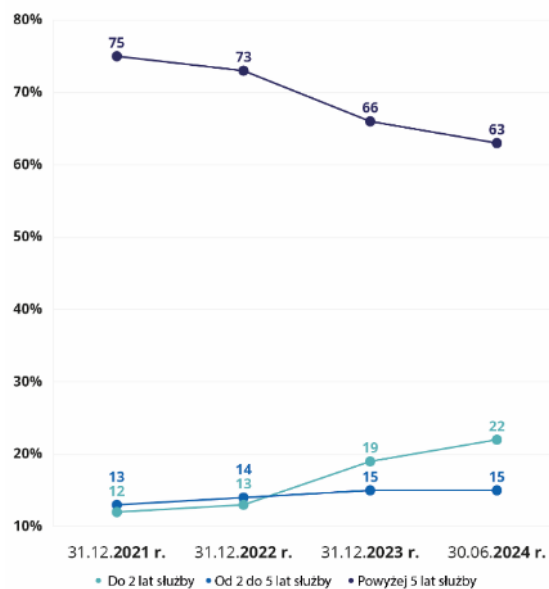
Źródło: opracowanie własne NIK

Powyższe dane wskazują, że zmniejszeniu liczby zatrudnionych funkcjonariuszy w całej SW towarzyszył wzrost liczby wakatów o 58 %.

Liczba funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej zwiększyła się z 3311 (12,31 %) w 2021 r. do 5766 (21,7 %) na 30 czerwca 2024 r. Funkcjonariuszy ze stażem od dwóch do pięciu lat było odpowiednio: 3406 (12,67 %) i 3949 (14,86 %), a stażem pięć lat lub więcej – 20 175 (75,02 %) i 16 851 (63,43 %).

Infografika nr 10

Staż pracy funkcjonariuszy SW w latach 2021–2024



Źródło: opracowanie własne NIK.

Podobnie staż pracy funkcjonariuszy przedstawiał się w działach ochrony. Ich liczba w służbie przygotowawczej wynosiła 2274 (14,8 %) na koniec 2021 r. i zwiększyła się do 4378 (28,5 %) na 30 czerwca 2024 r., a zmniejszyła się liczba funkcjonariuszy pełniących służbę pięć lat lub więcej z 10 720 (69,8 %) na koniec 2021 r. do 9122 (59,5 %) na 30 czerwca 2024 r. Pozostałych funkcjonariuszy w tych działach było odpowiednio od 2356 (15,4 %) do 1837 (12,0 %).

Limity etatów zostały zwiększone: w 2021 r. - o 49 dla funkcjonariuszy i 12 dla pracowników cywilnych, w latach 2022–2023 - o 100 dla funkcjonariuszy i 20 dla pracowników, w 2024 r. - o 240 dla funkcjonariuszy.

**Kierowanie
funkcjonariuszy do
innych zadań**

W ramach ustanowionego limitu etatów, funkcjonariuszy SW skierowano do:

- ochrony obiektów (budynków Ministerstwa i Prokuratury Krajowej)⁴⁹ w liczbie 148 w 2021 r., 127 w 2022 r. i po 124 w latach 2023–2024;
- Akademii Wymiaru Sprawiedliwości w liczbie 291 w 2021 r., 341 w 2022 r. i po 401 w latach 2023–2024. Ponadto do tej jednostki w każdym roku skierowano do pracy 71 pracowników cywilnych;
- Inspektoratu Wewnętrznego SW w liczbie jednego funkcjonariusza w 2022 r., 100 w 2023 r. i 30 w 2024 r.

**Zróżnicowane
zainteresowanie
wstąpieniem do SW
i problemy z naborami**

Według analiz CZSW największe zainteresowanie wstąpieniem do SW występowało na terenie OISW w Rzeszowie i Lublinie. W pozostałych OISW występowały problemy z odpowiednią liczbą kandydatów w części jednostek. Szczególnie dotyczyło to aresztów i zakładów w dużych aglomeracjach miejskich oraz w miejscowościach, gdzie występowała większa konkurencja na rynku pracy. Działania mające na celu zapewnienie odpowiedniej do potrzeb liczby kandydatów do służby prowadzono z uwzględnieniem specyfiki danego regionu. W wyniku zdiagnozowania problemów z naborem kandydatów do SW w 2022 r. podjęto działania zmierzające do wsparcia rekrutacji do jednostek podległych OISW w Łodzi i Koszalinie przez OISW w Rzeszowie, Lublinie, Poznaniu i Bydgoszczy. Problemem w naborze był długi (około dwumiesięczny) czas oczekiwania na orzeczenie komisji lekarskich o zdolności fizycznej i psychicznej do służby.

⁴⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 2b ustawy o SW – Służba Więzienna, w zakresie określonym w drodze zarządzenia przez Ministra z inicjatywy własnej lub na wniosek Prokuratora Krajowego, zapewnia porządek i bezpieczeństwo w urzędzie obsługującym Ministra w Prokuraturze Krajowej. Na podstawie tego przepisu Minister Sprawiedliwości zarządzeniem z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie określenia zakresu zapewnienia przez Służbę Więzienną porządku i bezpieczeństwa w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz w Prokuraturze Krajowej (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości z 2017 r. poz. 31) określił miejsca realizacji tego zadania.

Porównanie atrakcyjności wynagrodzeń w SW z innymi służbami

Negatywny wpływ na rekrutację miały także rezygnacje z podjęcia służby, których głównymi przyczynami były względy osobiste lub wynegocjowanie lepszej oferty finansowej u dotychczasowych pracodawców.

Z analiz porównania atrakcyjności wynagrodzeń funkcjonariuszy SW z wynagrodzeniami funkcjonariuszy innych służb mundurowych, pod kątem wysokości kwoty bazowej i jej wielokrotności oraz pozostałych składników uposażenia, prowadzonych w CZSW wynikało, że atrakcyjniejsze od SW warunki mieli żołnierze zawodowi, a w zakresie dodatków do uposażenia mających wpływ na ostateczną jego wysokość – wszystkie pozostałe służby. Na dzień 1 stycznia 2024 r. wskaźnik wielkości kwoty bazowej w SW wynosił 4,23 i był taki sam jak w Policji i Straży Granicznej. Wyższe wskaźniki mieli żołnierze zawodowi (4,43), Służba Ochrony Państwa (4,90) i Służba Celno-Skarbowa (4,28). Niższy od SW wskaźnik kwoty bazowej wynoszący 4,17 miała jedynie Państwowa Straż Pożarna.

Prowadzone analizy nie obejmowały problematyki wielkości środków, jakie należałoby przeznaczyć na wzrost wynagrodzeń funkcjonariuszy SW w celu zwiększania atrakcyjności tej służby.

Działania DGSW w celu zwiększenia wynagrodzeń w SW

W wyniku działań podejmowanych przez DGSW przeciętne wynagrodzenie funkcjonariuszy SW systematycznie się zwiększało. W 2022 r. zwiększono wielkość kwoty bazowej oraz dodatek za stopień o 208 zł, wzrosły też dodatki za wysługę lat oraz służbowy, w wyniku czego przeciętne uposażenie wynosiło 6828,52 zł (wzrost o 11 % w stosunku do roku poprzedniego). W 2023 r. zwiększyła się kwota bazowa o 125,95 zł, zwiększono uposażenie zasadnicze w części grup zaszeregowania w maksymalnej kwocie 416 zł i zwiększono o 100 zł uposażenie na stanowisku młodszego referenta, czego efektem był wzrost przeciętnego uposażenia do wysokości 7361,17 zł (o 7,8 % w stosunku do roku 2022). W 2024 r. zwiększyła się kwota bazowa o 348,13 zł, zwiększono uposażenie zasadnicze w części grup zaszeregowania od 100 do 200 zł oraz o 200 zł dodatek za stopień SW. Przeciętne wynagrodzenie w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyło się o 20 % i wynosiło 8833,41 zł.

Kwestia wynagrodzeń za godziny nadliczbowe wobec wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Straży Granicznej

NIK zwraca uwagę, że na wysokość wydatków na wynagrodzenia w SW w nieodległej przyszłości wpływ może mieć wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁵⁰ stwierdzający, iż art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*⁵¹, w zakresie obejmującym wyrażenie: *w tym samym wymiarze*, przez to, że nie przyznaje funkcjonariuszowi Straży Granicznej czasu wolnego w zwiększonym wymiarze za czas służby przekraczający normę określoną w art. 37 ust. 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 4 akapit 1 pkt 2

⁵⁰ Wyrok z dnia 28 listopada 2023 r. (sygn. K 17/19).

⁵¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1080, ze zm.

Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.⁵². Takie samo rozwiązanie, jak zakwestionowane w tym wyroku przewiduje art. 131 ustawy o SW⁵³. Wyrok ten do czasu kontroli nie był przedmiotem analiz w SW, gdyż dotyczył on Straży Granicznej. Jak wyjaśnił DGSW, w przypadku prac nad ustawą o SW zostaną przeprowadzone analizy w zakresie możliwości budżetowych sfinansowania zmiany zasady ustalania wymiaru czasu służby przekraczającego normę.

Brak odpowiednich analiz dotyczących liczebności zmian w aresztach i zakładach

Przepisy rozporządzenia w sprawie ochrony, a następnie zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23 umożliwiały przyjęcie w jednostkach rozwiązania polegającego na tym, że w nocy, w dni wolne i w święta na oddziale mieszkalnym pełnił służbę tylko jeden funkcjonariusz. Dopuszczalna była także sytuacja, w której jeden funkcjonariusz pełnił funkcję oddziałowego na więcej niż jednym oddziale. DGSW akceptował takie rozwiązanie. W CZSW zakładano, że w takim czasie liczba zadań jest niewspółmiernie mniejsza do wykonywanych w dni powszednie, a zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w jednostce należy do zadań jej dyrektora, który decyduje o wystawieniu stanowisk ochronnych. Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW⁵⁴ nie prowadziło zatem analiz odnośnie wpływu na bezpieczeństwo w jednostkach penitencjarnych rozwiązań polegających na wystawieniu w dni wolne od pracy, święta lub w porze nocnej jednego funkcjonariusza na jeden lub więcej oddziałów mieszkalnych. Nie analizowało również wpływu na zapewnienie poziomu bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych SW, kierowania przez ich dyrektorów funkcjonariuszy administracji do realizacji zadań ochronnych.

Środki w dyspozycji DGSW i OISW nieadekwatne do potrzeb

W okresie objętym kontrolą wszystkie OISW zgłosiły potrzeby – w tym związane z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych – na kwoty ogółem dotyczące wydatków inwestycyjnych (§ 6050) w wysokości: na 2021 r. – 325 922 tys. zł, na 2022 r. – 373 904 tys. zł, na 2023 r. – 405 757 tys. zł oraz na 2024 r. – 553 867 tys. zł. Zgłoszone potrzeby OISW na zakupy inwestycyjne (§ 6060) wyniosły na 2021 r. 11 035 tys. zł, na 2022 r. – 26 931 tys. zł, na 2023 r. – 31 831 tys. zł, a na 2024 r. – 48 815 tys. zł. Z porównania kwot ujętych w ustawach budżetowych na lata 2021–2024

⁵² Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.

⁵³ Przepis ten stanowi, że w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 121 ust. 1 funkcjonariuszowi przysługuje: 1) w okresie rozliczeniowym czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo 2) po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna, o ile w terminie 10 dni od dnia zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze.

⁵⁴ Odpowiedzialne m.in za inicjowanie i nadzorowanie działalności jednostek organizacyjnych w zakresie zapewnienia w nich ochrony, porządku i bezpieczeństwa oraz sporządzanie informacji, analiz i opinii w zakresie służby ochronnej.

(po uwzględnieniu zmian), w dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75512 *Więziennictwo*, dotyczących wydatków inwestycyjnych (§ 6050) i zakupów inwestycyjnych (§ 6050) wynika, że przyznane środki były niższe o 406 360 tys. zł od potrzeb zgłaszanych przez wszystkie OISW.

Szczegółową kontrolą objęto realizację potrzeb trzech OISW: w Krakowie, Koszalinie i Łodzi, których wskaźnik zaspokojenia potrzeb wynosił:

- wydatki majątkowe – 51,5 % (2021), 62,8 % (2022), 100,2 %⁵⁵ (2023) oraz 45 % (2024 – stan na czas kontroli);
- na wydatki remontowe - 17,6 % (2021), 31,3 % (2022), 8,8 % (2023) oraz 19,8 % (2024 stan na czas kontroli).

Ponadto, te trzy OISW zgłaszały potrzeby (w tym także związane z przedmiotem kontroli) w ramach przedsięwzięcia nr 5 „Modernizacja systemów informatycznych, łączności i monitoringu wizyjnego” w ramach Programu Modernizacji SW, dotyczące wydatków bieżących i zakupów inwestycyjnych. W 2023 r. łączne potrzeby określono na kwotę 16 094,1 tys. zł, a na realizację przyznano środki w kwocie 1295,6 tys. zł (8 %). Z kolei w 2024 r. zgłoszono potrzeby w łącznej wysokości 12 937,1 tys. zł, na realizację których przyznano środki w kwocie 1648,4 tys. zł (12,7 %).

Brak analiz porównawczych dotyczących lokalizacji kwater przy ZK w Raciborzu

DGSW nie prowadził analiz sytuacji mieszkaniowej funkcjonariuszy SW. W związku z wakacjami występującymi w jednostkach penitencjarnych w 2023 r. CZSW przystąpił do realizacji inwestycji mających na celu budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW przy AŚ w Warszawie-Białołęce i przy ZK w Raciborzu pn. „Poprawa skuteczności rekrutacji Służby Więziennej – nowe kwatery dla funkcjonariuszy w Zakładzie Karnym w Raciborzu”⁵⁶. Jako uzasadnienie realizacji tych inwestycji przyjęto uatrakcyjnienie więziennictwa jako potencjalnego pracodawcy poprzez uzyskanie dodatkowych argumentów dla kandydatów do wstąpienia do SW oraz zmniejszenie liczby wakatów w tych jednostkach.

Skutkowało to lokalizacją tej inwestycji o wartości kosztorysowej 50 mln zł, mimo iż w innych okręgach występowały większe potrzeby kadrowe. W szczególności, w latach 2021–2024 zaplanowano budowę 38 pawilonów

⁵⁵ W tym OISW w Koszalinie 72 935,8 tys. zł (176,9 % potrzeb – co było związane z ujęciem w budżecie dodatkowych środków na budowę budynków penitencjarnych dla AŚ w Szczecinie), OISW w Krakowie 71 017,3 tys. zł (195,2 % co było związane z finansowaniem inwestycji rozpoczętych w roku poprzednim) i OISW w Łodzi 1999 tys. zł (2,9 %).

⁵⁶ Lokalizacja kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW oraz finansowanie tych inwestycji były przedmiotem szczegółowej kontroli NIK w ramach kontroli I/24/002/LSZ *Realizacja wybranych inwestycji finansowanych z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieziennych Zakładów Pracy przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej w latach 2016-2024.*

**Nadzór DGSW
nad jednostkami
poprzez kontrole
i wizytacje**

mieszkalnych w różnych częściach kraju, także w okręgach, które miały zdecydowanie wyższe braki kadrowe niż okręg katowicki. Ponadto według stanu na 1 stycznia 2023 r. w ZK w Raciborzu równoważnik z tytułu braku mieszkania pobierało 46 funkcjonariuszy, a liczba budowanych kwater wynosiła 64, czyli była wyższa od potencjalnej liczby funkcjonariuszy, którzy mogli zająć nowopowstałe kwatery. Dla porównania, równoważnik taki w AŚ w Poznaniu pobierało 129, a w ZK we Wrocławiu – 101 funkcjonariuszy.

Nadzór nad jednostkami penitencjarnymi SW, w zakresie prawidłowego wykonywania zadań w zakresie zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa, wykonywany był w szczególności poprzez kontrole i wizytacje. W okresie objętym kontrolą CZSW przeprowadził 51 kontroli oraz 763 wizytacji jednostek (184 w 2021 r., 179 w 2022 r. 269 w 2022 r. i 131 do 30 czerwca 2024 r.), w tym 242 ściśle związane z bezpieczeństwem funkcjonariuszy. W ich czasie weryfikowano m.in. wdrożenie *poleceń DGSW*.

W trakcie kontroli CZSW stwierdzał nieprawidłowości dotyczące kwestii bezpieczeństwa, m.in. braku w wyposażeniu funkcjonariuszy i pracowników w indywidualne sygnalizatory alarmowe, braku prewencyjnego użycia kajdanek w czasie rozmów z osadzonym, niewykorzystywaniu przez bramowego wszystkich dostępnych urządzeń, niedostatecznego zabezpieczenia techniczno-ochronnego w rejonie bram i placów spacerowych.

Fotografia nr 4

Przykładowe place spacerowe (ZK nr 1 we Wrocławiu)



Źródło: Janusz Krzeszowski/www.wroclaw.pl. Materiały udostępnione przez redakcję tego portalu

Nieprawidłowości dotyczyły także systemu deponowania przedmiotów niedozwolonych, który nie gwarantował prawidłowego ich zabezpieczenia. W kontroli, którą przeprowadził CZSW w lipcu 2024 r. w ZK w Rzeszowie stwierdzono m.in. brak nadzoru nad przedmiotami dostarczonymi i opuszczającymi teren hali produkcyjnej na terenie zakładu oraz nad przedmiotami niebezpiecznymi znajdującymi się w kartonach.

5.3. ARESZTY ŚLEDTCZE I ZAKŁADY KARNE

5.3.1. WEWNĘTRZNE UREGULOWANIA ORGANIZACYJNO-PRAWNE DOTYCZĄCE BEZPIECZEŃSTWA FUNKCJONARIUSZY I PRACOWNIKÓW

Działania dyrektorów kontrolowanych jednostek penitencjarnych w zakresie przygotowania i realizacji zadań dotyczących bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych, nie były w pełni prawidłowo i rzetelnie realizowane.

Wewnętrzne uregulowania jednostek uwzględniły bezpieczeństwo funkcjonariuszy

W kontrolowanych jednostkach penitencjarnych przyjęto wewnętrzne uregulowania dotyczące organizacji ich funkcjonowania, uwzględniające aspekty bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych⁵⁷.

Komórkami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo były Działy Ochrony. Zadania związane z jego zapewnieniem realizowały również inne działy w zakresie swojej właściwości. Komórki informatyki i łączności były odpowiedzialne za utrzymanie systemów zabezpieczeń elektronicznych oraz środków łączności. Nie wyodrębniano natomiast jednej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitorowanie, koordynowanie i nadzór nad działaniami związanymi z rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych, związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Nie tworzono również jednego dokumentu mającego na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa, gdyż obowiązujące przepisy tego nie wymagały.

Przykłady

Dyrektor **ZK w Czerwonym Borze** (działając na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o SW) wprowadził szereg zarządzeń, instrukcji lub wytycznych dotyczących m.in. prewencyjnego użycia kajdanek lub pasa obezwładniającego; sposobu przeprowadzenia badań na obecność alkoholu, środków odurzających lub substancji psychoaktywnych; wzajemnego ubezpieczania; postępowania w przypadku próby dostarczenia substancji odurzających za pomocą dronów.

W strukturze organizacyjnej **AŚ w Krakowie** funkcjonowały m.in. Działy: Ochrony, Penitencjarny, Informatyki i Łączności oraz Kwatermistrzowski. Do zadań Działu Ochrony należało m.in.: opracowanie instrukcji ochronnej, realizowanie ochrony, organizowanie i nadzorowanie sposobu zabezpieczenia osadzonych stwarzających poważne zagrożenie

⁵⁷ Dotyczyły one m.in. takich kwestii jak organizacja ruchu osadzonych, zapobieganie zachowaniom agresywnym, rozpoznawanie nastrojów osadzonych, czynności profilaktyczne, prewencyjne używanie środków przymusu bezpośredniego, wykorzystanie środków ochrony osobistej, wzajemne ubezpieczanie, reagowanie na sygnalizację alarmową.

dla bezpieczeństwa Aresztu, rozpoznawanie nastrojów i atmosfery wśród osadzonych oraz ich zamiarów godzących w porządek i bezpieczeństwo. Do zadań Działu Penitencjarnego należało m.in.: prowadzenie oddziaływań penitencjarnych, programów resocjalizacji, zapoznanie osadzonych z obowiązkami i uprawnieniami. Do zadań Działu Informatyki i Łączności należało m.in.: optymalne wykorzystanie sprzętu łączności i zabezpieczeń elektronicznych, a do zadań Działu Kwatermistrzowskiego m.in.: analizowanie i opracowywanie potrzeb materiałowych i finansowych oraz organizowanie i nadzorowanie prac remontowo-konserwacyjnych.

Brak regulaminu organizacyjnego w trzech jednostkach

Kontrola wykazała brak regulaminu organizacyjnego w trzech jednostkach: **w AŚ w Elblągu OZ w Braniewie, AŚ w Krakowie oraz w ZK w Raciborzu**. Do wydania regulaminu organizacyjnego upoważnia dyrektora jednostki penitencjarnej art. 13 ust. 3 ustawy o SW. Regulamin organizacyjny stanowi podstawowy dokument określający i porządkujący strukturę organizacyjną jednostki oraz cele, zadania i kompetencje jej komórek organizacyjnych oraz ich wzajemne relacje.

Braki uregulowań dotyczących zachowania osadzonych w wydzielonych strefach

W ośmiu jednostkach⁵⁸ w wewnętrznych regulacjach nie zostały uwzględnione obowiązki osadzonych dotyczące sposobu zachowania w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów, polegające na przebywaniu w wydzielonej strefie i konsekwencjach ich nieprzestrzegania. Najczęściej było to wyjaśniane brakiem takiej potrzeby wobec ustnego informowania o takim obowiązku lub wydawania poleceń w tej sprawie przez funkcjonariuszy. Podnoszono także brak odpowiedniej podstawy prawnej. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 116 § 1 KKW skazany ma obowiązek przestrzegania przepisów określających zasady i tryb wykonywania kary, ustalonego w zakładzie karnym porządku oraz wykonywania poleceń przełożonych i innych osób uprawnionych.

Przykłady

W **ZK w Raciborzu** w aktach prawa wewnętrznego nie uwzględniono obowiązków dotyczących sposobu postępowania i zachowania się osadzonych w pomieszczeniach wychowawców, psychologów, terapeutów. W wyjaśnieniach w tej sprawie Zastępca Dyrektora podniósł m.in. brak podstawy prawnej do ujęcia tych kwestii w porządku wewnętrznym jednostki oraz na ustne informowanie osadzonych o konsekwencjach naruszenia tej strefy.

W ocenie NIK przepisy dotyczące porządku wewnętrznego nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu tej kwestii.

⁵⁸ AŚ w Elblągu OZ w Braniewie, AŚ w Krakowie, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Przemysłu, ZK w Raciborzu, ZK we Wronkach, ZK w Wołowie, ZK we Wrocławiu.

W **ZK w Przemyślu** do listopada 2024 r. nie wprowadzono sformalizowanych zasad przebywania osadzonych w pomieszczeniach wychowawcy, psychologów, terapeutów oraz oddziałowych w wyznaczonych strefach. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Regulacje w tej sprawie przyjęto jedynie w **AŚ w Warszawie-Białolece** oraz w **AŚ w Gdańsku** w zarządzeniach dyrektora w sprawie porządku wewnętrznego.

Uregulowanie
w prawie wszystkich
ZK i AŚ postępowania
z przedmiotami
niebezpiecznymi

We wszystkich jednostkach penitencjarnych objętych kontrolą planową – oprócz **AŚ w Elblągu** **OZ w Braniewie** – uregulowano w przepisach wewnętrznych zagadnienia nadzoru nad korzystaniem przez osadzonych wykonujących pracę na terenie jednostki z narzędzi i urządzeń niebezpiecznych (np. noże, szlifierki, siekiery, piły) celem zapewnienia bezpieczeństwa jednostki oraz jej funkcjonariuszy i pracowników. Regulacje te na ogół zawarto w przepisach dotyczących przedmiotów niedozwolonych.

Przykłady

W **AŚ w Gdańsku** uregulowano nadzór nad korzystaniem przez osadzonych wykonujących pracę na terenie jednostki z narzędzi i urządzeń niebezpiecznych (typu szlifierki, wiertarki, piły, noże, siekiery, itp.) celem zapewnienia bezpieczeństwa jednostki oraz jej funkcjonariuszy i pracowników. W szczególności, uwzględniono w tych procedurach konieczność (zasadność) używania danego typu narzędzi oraz ewidencjonowania ich wydawania i odbioru.

W przypadku **AŚ w Elblągu** **OZ w Braniewie** NIK za nierzetelne uznała niezapewnienie kompletnych uregulowań organizacyjno-prawnych, wpływających na bezpieczeństwo funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych z uwagi m.in. na brak regulacji odnośnie nadzoru nad korzystaniem na terenie jednostki przez osadzonych wykonujących prace remontowo-budowlane lub kuchenne z narzędzi i urządzeń niebezpiecznych (piły, noże, siekiery, itp.).

Instrukcje ochronne
spełniały wymogi
obowiązujących
przepisów

W kontrolowanych jednostkach opracowano instrukcje ochronne odpowiadające wymogom, określonym w rozporządzeniu w sprawie ochrony, a następnie w zarządzeniach nr 2/23 i nr 69/23. W **AŚ w Krakowie** stwierdzono rozbieżności w treści tych dokumentów. Instrukcja ochronna tej jednostki zawierała wprawdzie wszystkie wymagane przepisami elementy, ale w opisie zabezpieczeń techniczno-ochronnych podano jednak niejednolite liczby radiotelefonów, a w planie sytuacyjnym wykazano siedem kamer, gdy według ustaleń kontroli było ich sześć.

**Brak dokumentów
rozpoznania
w większości aresztów
i zakładów**

W jednym przypadku (**ZK we Wrocławiu**) dokumentacja składająca się na instrukcję ochronną została przyjęta po upływie wymaganego terminu.

Zgodnie z wymogami rozporządzenia *w sprawie ochrony* (§§ 11–13), a następnie zarządzeń nr 2/23 i 69/23 (§§ 9-10), instrukcje ochronne powinny zostać opracowane na podstawie przeprowadzonego rozpoznania jednostki organizacyjnej. Uregulowano także podmioty właściwe do jego zarządzenia oraz sytuacje, w których należało je przeprowadzić. Nie określono natomiast okresu ważności takiego rozpoznania, jak i nie przewidywano jego cyklicznego (okresowego) przeprowadzania. Dyrektor jednostki organizacyjnej nie miał ogólnej kompetencji do zarządzenia przeprowadzenia rozpoznania. Wobec powyższego, w praktyce rozpoznania mogło być przeprowadzone wiele lat wcześniej i nie podlegać żadnej aktualizacji. Jednocześnie regulacje te zakładały, że instrukcje ochronne miały zostać opracowane na podstawie przeprowadzonego rozpoznania.

Pomimo takiego wymogu, tylko dwie jednostki dysponowały dokumentem rozpoznania, przy czym w jednym przypadku dotyczył on jej części, a w drugim brakowało takiego dokumentu dla oddziału zamiejscowego.

W ZK w Raciborzu nie było protokołu rozpoznania dla całej jednostki. W styczniu 2024 r. komisja powołana przez Dyrektora Zakładu dokonała – w związku z zaplanowanym oddaniem do użytku przebudowanych i wyremontowanych pomieszczeń zakwaterowania jednego z oddziałów – rozpoznania miejsc przebywania osadzonych zakwalifikowanych jako stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Zakładu. W ramach rozpoznania ustalono m.in. potrzeby w zakresie wyposażenia w dodatkowe zabezpieczenia techniczno-ochronne, wykaz docelowych stanowisk ochronnych oraz niezbędną liczbę funkcjonariuszy.

W ZK we Wrocławiu podstawę do ustalenia odpowiedniego sposobu ochrony stanowił dokument rozpoznania z roku 2007. Jednostka ta do czasu kontroli nie dysponowała dokumentem rozpoznania dla utworzonego w roku 2018 OZ w Oleśnicy⁵⁹.

W związku z powyższym, instrukcje ochronne kontrolowanych jednostek nie opierały się na rozpoznaniu, co naruszało wymogi § 12 ust. 6 i § 13 rozporządzenia *w sprawie ochrony* oraz § 10 ust. 1 zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23. Przy ich sporządzaniu opierano się m.in. na wcześniejszych instrukcjach lub planach albo podejmowanych w tym celu czynnościach.

⁵⁹ Wcześniej stanowiącego odrębną jednostkę. W trakcie kontroli Zakład przeprowadził rozpoznanie obiektów tego OZ, a protokół z rozpoznania został zatwierdzony.

Przykłady

W AŚ w Gdańsku opracowano kolejne instrukcje ochronne nie dysponując protokołem rozpoznania. Według wyjaśnień Dyrektora, kierownictwo jednostki i Działu Ochrony nie posiadały dokumentacji pozwalającej na jednoznaczne stwierdzenie, czy i kiedy przeprowadzono rozpoznanie. Instrukcje ochronne opracowano m.in. na podstawie bieżącej analizy, w tym komisijnego przeglądu pomieszczeń z 2022 r.

W ZK w Czerwonym Borze Dyrektor wyjaśnił, że rozpoznanie przeprowadzono po utworzeniu jednostki penitencjarnej w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy, natomiast nie dysponuje żadnym protokołem z rozpoznania. Elektroniczna wersja dokumentacji rozpoznania z lat 2002–2011 odnosiła się tylko do części obiektów.

ZK w Rzeszowie w trakcie kontroli w 2023 r. nie dysponował protokołem rozpoznania. Zakład ten utworzono w 1980 r. Instrukcja ochronna powstała na podstawie *planu ochrony*, obowiązującego przed wejściem w życie rozporządzenia *w sprawie ochrony*.

W przypadku **OZ w Braniewie** Dyrektor AŚ w Elblągu nie przeprowadził rozpoznania, mimo zaistnienia przesłanki określonej w § 9 ust. 1 pkt 3 zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23 w postaci oddania do użytku wyremontowanego oddziału mieszkalnego. Zdaniem NIK, rozpoznanie należało przeprowadzić w związku ze zmianą przeznaczenia oddziału oraz przystosowania go dla osadzonych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi i upośledzonych umysłowo, a także wykonanymi pracami.

5.3.2. PRZESTRZEGANIE STANDARDÓW DOTYCZĄCYCH SYSTEMÓW ZABEZPIECZEŃ ELEKTRONICZNYCH

W okresie objętym kontrolą, standardy projektowania i instalacji systemów zabezpieczeń elektronicznych określono w wytycznych DGSW:

- nr 4/2013 z dnia 10 marca 2013 r. obowiązujących do 31 grudnia 2022 r.,
- nr 4/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. obowiązujących od 1 stycznia 2023 r. do 30 października 2024 r.⁶⁰

Zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 3 obu tych wytycznych, przepisy te należało stosować przy modernizacji istniejących oraz budowie nowych systemów zabezpieczeń elektronicznych.

⁶⁰ Od dnia 1 listopada 2024 r. w wytycznych nr 6/2024 DGSW z dnia 21 października 2024 r.

**Systemy zabezpieczeń
elektronicznych
stosowane
w jednostkach
organizacyjnych SW**

Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 1, 2 i 5 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022, w jednostkach organizacyjnych SW należało stosować następujące zabezpieczenia elektroniczne: system sygnalizacji włamania i napadu (SSWN), system kontroli dostępu (SKD) i system telewizji dozorowej (CCTV). SSWN i SKD miały charakter podstawowy, natomiast CCTV był systemem uzupełniającym. W celu podniesienia bezpieczeństwa i niezawodności należało stosować integrację tych systemów.

Areszty i zakłady objęte kontrolą miały zainstalowane takie systemy zabezpieczeń elektronicznych, z wyjątkiem dwóch jednostek: ZK w Przemyślu i ZK we Wrocławiu, w których nie zainstalowano SKD.

W ZK w Przemyślu nie zainstalowano SKD do czasu zakończenia kontroli. Zakład dwukrotnie bezskutecznie wnioskował do OISW w celu pozyskania środków na ten cel.

Jak wyjaśnił Dyrektor, SKD nie stosowano z uwagi na lokalizację pomieszczeń bezpieczeństwa w rejonach oddziałów oraz bezpośrednim sąsiedztwie dyżurek oddziałowych. W jednostce funkcjonował system kontroli przejść i służowania nadzorowany i obsługiwany przez wyznaczonego funkcjonariusza.

Dyrektor zgłaszał zapotrzebowanie na środki finansowe celem modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych: w lipcu 2022 r. na kwotę 270 tys. zł, której nie przyznano i we wrześniu 2024 r. na kwotę 300 tys. zł, której do czasu zakończenia kontroli także nie przyznano.

ZK we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą nie był wyposażony w SKD.

Dyrektor Zakładu wyjaśnił, że kontrola dostępu w jednostce realizowana była za pomocą monitoringu i operatora – funkcjonariusza, który po autoryzacji osoby, otwierał przejście, zwalniając blokadę elektrozamka. Wskazał także, iż przy realizacji prowadzonych remontów (bloki mieszkalne E i F) zaprojektowano modernizację kontroli dostępu, która będzie realizowana zgodnie z wytycznymi DGSW.

**Opracowanie
koncepcji i założeń
do modernizacji
systemów
zabezpieczeń
elektronicznych**

Zgodnie z postanowieniami § 12 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022, budowa nowych oraz modernizacja istniejących systemów zabezpieczeń elektronicznych jednostek wymagały opracowania koncepcji i założeń do projektu budowy lub modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych. Proces opracowywania koncepcji i założeń do projektu podzielony został na następujące etapy⁶¹:

⁶¹ Proces opracowania koncepcji i założeń do projektu budowy lub modernizacji przedstawiony został w załączniku nr 3 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

Etap I – Opracowanie koncepcji i założeń funkcjonalnych, który obejmował:

- zdefiniowanie zagadnienia,
- ogólną charakterystykę chronionego obiektu,
- określenie braków w zabezpieczeniu obiektu,
- analizę zagrożeń i ryzyka (identyfikację zagrożeń zarówno przypadkowych jak i rozmyślnych oraz określenie prawdopodobieństwa ich wystąpienia),
- określenie funkcjonalności systemu (czego oczekuje się od systemu, np.: zdefiniowanie miejsc i sposobu sygnalizacji stanów systemu),
- uzasadnienie proponowanych rozwiązań.

Etap II – Opracowanie koncepcji i założeń technicznych, który obejmował:

- dane techniczno-informacyjne stosowanych obecnie urządzeń /systemów wymagających modernizacji,
- realizację techniczną funkcjonalności systemu określonych w koncepcji i założeniach funkcjonalnych,
- uzasadnienie proponowanych rozwiązań,
- założenia do projektu (szkice koncepcje, rysunki sytuacyjne),
- oszacowanie kosztów i określenie sposobu finansowania (środki własne, środki OISW/CZSW).

Etap III – Uzyskanie pozytywnej opinii OISW, który obejmował weryfikację i opiniowanie zaproponowanych rozwiązań pod kątem zasadności, zgodności z wytycznymi i przepisami branżowymi.

Etap IV – Uzyskanie pozytywnej opinii CZSW, który obejmował weryfikację i opiniowanie zaproponowanych rozwiązań pod kątem zasadności, zgodności z wytycznymi i przepisami branżowymi.

Jedynie **AŚ w Gdańsku** miał prawidłowo opracowaną koncepcję i założenia do projektu modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych. W pozostałych jednostkach nie opracowano koncepcji lub dokonano tego nieprawidłowo.

W AŚ w Elblągu OZ w Braniewie nie opracowywano koncepcji i założeń technicznych dla modernizacji systemów w związku z realizacją *poleceń DGSW*, dotyczących wyposażenia pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów w system sygnalizacji napadu oparty na dwóch przyciskach alarmowych.

W AŚ w Krakowie w 2023 r. przeprowadzono reorganizację CCTV, w ramach której zdemontowano 32 kamery (w miejscach o niskim zagrożeniu bezpieczeństwa i niewymagających stałej obserwacji) oraz zainstalowano osiem nowych. Ponadto przeprowadzono reorganizację systemów SSWN poprzez zainstalowanie przycisków w pomieszczeniach

psychologów i wychowawców. Działań tych nie poprzedzono opracowaniem koncepcji i założeń modernizacji systemów.

W AŚ w Warszawie-Białoleęce systemy zabezpieczeń elektronicznych były modernizowane siłami własnymi przez funkcjonariuszy Działu Techniki i Łączności. Koszt modernizacji wynosiły: SKD – 101,5 tys. zł, a CCTV – 327,0 tys. zł. Również modernizowano SSWN poprzez dołożenie drugiego przycisku uruchamiającego alarm w pokojach wychowawców, psychologów i terapeutów. Dla potrzeb modernizacji ww. systemów nie opracowano koncepcji i założeń ich modernizacji.

W ZK w Czerwonym Borze dokonano zmian w systemach zabezpieczeń elektronicznych, polegających na: rozbudowie SSWN, głównie w związku z *poleceniami DGSW* oraz wymianie analogowego CCTV na nowy system monitoringu IP. Oba zadania Zakład zrealizował we własnym zakresie bez opracowania koncepcji i założeń do projektu ich modernizacji.

W ZK w Przemyślu w celu realizacji *poleceń DGSW*, do istniejącego SSWN zainstalowano dodatkowe moduły i urządzenia dotyczące funkcji sygnalizacji napadu. Dla tego zadania, nie opracowywano koncepcji i założeń do projektu modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych.

W ZK w Raciborzu opracowano dwie koncepcje i założenia do projektu przebudowy (modernizacji) systemu domofonowo-radiowęzłowego i SSWN (w 2022 r.) oraz dla projektu budowy CCTV świetlic oraz kaplicy (w 2023 r.). Oba opracowania składały się z części funkcjonalnej i z części technicznej. Zawartość części technicznej obu opracowań była prawidłowa, natomiast części funkcjonalne nie zawierały wyników rzetelnej analizy zagrożeń wraz z oszacowaniem ryzyka ich wystąpienia.

NIK wskazała, że nie można uznać za działanie rzetelne sposobu opisanego zagrożeń dla systemów w „Koncepcjach i założeniach funkcjonalnych...”, bowiem sytuacje w nich wymienione, stanowiły jedynie skutek awarii systemu lub wystąpienia innego czynnika zagrażającego jego działaniu. Natomiast samych zagrożeń dla systemów, tj. potencjalnych przyczyn, które mogły powodować wystąpienie takich skutków, nie zidentyfikowano ani nie oceniono ryzyka ich zaistnienia.

W ZK w Wołowie, w związku z realizacją *poleceń DGSW*, w 2022 r. rozbudowano SSWN o przewodowy system sygnalizacji napadu we wskazanych pomieszczeniach, co poprzedzono opracowaniem wymaganych koncepcji i założeń.

W 2023 r. wykonano rozbudowę zainstalowanego CCTV, obejmującą zakup serwera, osprzętu sieciowego, w tym kamer cyfrowych, bez opracowania koncepcji i założeń do projektu modernizacji systemu.

W ZK we Wrocławiu w 2022 r. przeprowadzono modernizację SSWN o wartości 19,1 tys. zł, a w 2023 r. modernizację CCTV o wartości 48,5 tys. zł. W przypadku modernizacji CCTV, opracowano wymaganą koncepcję i założenia do modernizacji tego systemu. W przypadku SSWN, opracowana koncepcja i założenia modernizacji systemu nie zawierały wszystkich wymaganych elementów.

W ZK we Wronkach SKD oraz CCTV nie były modernizowane w okresie obowiązywania wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

W okresie objętym kontrolą, w Zakładzie przeprowadzono modernizację SSWN, poprzez zwiększenie liczby punktów wywołujących sygnał alarmowy oraz dodanie nowych funkcji, tj. alarmowych przycisków nożnych i sygnalizacji akustyczno-optycznej nad drzwiami pomieszczeń. Wykonane czynności uznano za jego rozbudowę niestanowiącą modernizacji i tym samym nie opracowano koncepcji i założeń do projektu.

Zdaniem NIK, zwiększenie liczby punktów wywołujących alarm oraz dodanie nowych funkcji stanowiły modernizację systemu, o której mowa w wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

W ZK w Rzeszowie przed realizacją zadania modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych oddanego końcem 2022 r. nie opracowano koncepcji i założeń do projektu, o której mowa w wytycznych nr 4/2013.

Brak wymaganych koncepcji i założeń do projektów kontrolowane jednostki tłumaczyły głównie krótkim terminem na ich realizację. NIK zwraca jednak uwagę, że obowiązujące wytyczne nie przewidywały odstępstw od spełnienia tego obowiązku.

Brak dokumentów potwierdzających, że systemy zabezpieczeń elektronicznych spełniały wymagane normy i wymagania techniczne

Zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 3 i 4 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022 systemy zabezpieczeń elektronicznych należało projektować, instalować i użytkować zgodnie z polskimi normami. Ponadto SSWN powinien spełniać wymogi zabezpieczenia w stopniu minimum 3 wg normy PN-EN 50131-1.

Wykaz obowiązujących norm zawarto w załączniku nr 1 ww. wytycznych, a w załączniku nr 2 określono minimalne wymagania techniczne poszczególnych elementów SKD i CCTV.

W okresie objętym kontrolą, tylko w dwóch kontrolowanych jednostkach (**w ZK w Przemyślu i ZK w Wołowie**) systemy zabezpieczeń elektronicznych spełniały wymagane normy i wymagania techniczne. W pozostałych jednostkach systemy lub niektóre elementy (urządzenia) wchodzące w ich skład nie posiadały dokumentów potwierdzających, że spełniają normy wskazane w wytycznych.

AŚ w Elblągu OZ w Braniewie nie posiadał dokumentów potwierdzających, że zainstalowane przyciski napadowe SSWN spełniały

normy określone w wytycznych, w tym wymogi zabezpieczenia w stopniu minimum 3 wg normy PN-EN 50131-1.

W AŚ w Gdańsku, systemy zabezpieczeń elektronicznych, w szczególności SSWN (poza niektórymi elementami) oraz CCTV posiadały dokumenty potwierdzające zgodność z obowiązującymi normami oraz spełniały minimalne wymagania techniczne. W użyciu były również elementy peryferyjne i uzupełniające SSWN (czujki, przyciski alarmowe), które nie spełniały tego wymogu. SKD składał się z kilku podsystemów, trzech różnych producentów. Elementy jednego z podsystemów nie spełniały wymagań określonych w wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

W AŚ w Krakowie centrala alarmowa „Satel Integra”, zabezpieczająca pas ochronny oraz monitorowane pomieszczenia posiadała dokumenty potwierdzające zgodność z obowiązującą normą, w tym wymóg trzeciego stopnia bezpieczeństwa. Centrala „Czata” SSWN nie posiadała dokumentu poświadczającego zgodność z normami określonymi w załączniku nr 1 do wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

W AŚ w Warszawie-Białoleńcu nie było dokumentów potwierdzających, że SKD, CCTV oraz SSWN spełniały wymagane normy określone w załączniku nr 1 do tych wytycznych. Brak było również dokumentów potwierdzających, że SSWN spełniał wymogi zabezpieczenia w stopniu minimum 3 wg normy PN-EN 50131-1.

W ZK w Czerwonym Borze realizowano dwa zadania: rozbudowę SSWN w związku z *poleceniami DGSW* (w 2022 r.) oraz wymianę analogowego CCTV na nowy system IP (w 2021 r. i w 2023 r.). Zakupione urządzenia w związku z realizacją tych zadań, spełniały minimalne wymagania techniczne określone w załączniku nr 2 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. Dostarczony sprzęt posiadał certyfikaty zgodności z Polską Normą (PN-EN, PKN), przy czym normy te były inne niż wskazane w załączniku nr 1 do wytycznych. Jak wyjaśniono, instalowane urządzenia posiadały wyższe parametry od wymienionych w normach zawartych w wytycznych.

W ZK w Raciborzu SSWN nie spełniał wymogów zabezpieczenia w stopniu minimum 3 wg normy PN-EN 50131-1, jak i nie spełniał wymagań normy PN-EN 50131-1:2009 wymienionej w załączniku nr 1 do wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

CCTV spełniał wymogi wytycznych, wyłącznie w zakresie zainstalowanych kamer przemysłowych IP. Zakład nie przedstawił dowodów potwierdzających, że system ten był wyposażony w zasilacze buforowe, UPS-y oraz linie sygnałowe toru audio-wideo, zgodne z minimalnymi wymaganiami technicznymi urządzeń wchodzących w skład CCTV,

określonymi w załącznikach nr 2 do wytycznych. Nie przedstawiono również dokumentacji potwierdzającej, że SKD spełniał wymagania.

W ZK we Wrocławiu kontrola modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych wykazała, że urządzenia zakupione w ramach modernizacji SSWN⁶² przeprowadzonej w 2022 r. nie spełniały norm określonych w załączniku nr 1 wytycznych nr 4/2013.

W ZK we Wronkach przeprowadzono modernizację SSWN, w ramach której zainstalowano 95 dodatkowych przycisków alarmowych oraz elementy sygnalizacji akustyczno-optycznej. Zakład nie posiadał dokumentów potwierdzających, że urządzenia modernizujące ten system spełniały normy określone w wytycznych.

ZK w Rzeszowie nie posiadał dokumentów potwierdzających, że urządzenia wchodzące w skład SSWN, które Zakład zainstalował w ramach budowanego własnymi siłami systemu, spełniały normy określone w wytycznych nr 4/2013.

Przyczyny powstania powyższych nieprawidłowości kontrolowane jednostki wyjaśniały m.in. krótkim czasem na spełnienie obowiązku wynikającego z przepisów, niedostatkami środków finansowych oraz przekonaniem, że wykonane prace nie stanowiły modernizacji systemu.

W ocenie NIK, zrealizowane usprawnienia, ulepszenia lub zwiększenia funkcjonalności wcześniej stosowanych rozwiązań, stanowiły modernizację systemu, o której mowa w wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

**Konserwacja
okresowa systemów
zabezpieczeń
elektronicznych**

Zgodnie z postanowieniami § 20 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022 konserwacja systemów zabezpieczeń elektronicznych powinna być przeprowadzana nie rzadziej niż w okresach zgodnych z wymaganiami dotyczącymi danego systemu, a jeżeli ich nie przewidziano, wówczas nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Podczas każdej konserwacji okresowej należało wykonać określony zakres sprawdzenia i niezbędne poprawki.

W czterech kontrolowanych jednostkach⁶³ nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących konserwacji systemów zabezpieczeń elektronicznych. W pozostałych sześciu (**w AŚ w Gdańsku, w AŚ w Krakowie, w AŚ w Warszawie-Białolece, w ZK w Czerwonym Borze, w ZK w Przemyślu, w ZK we Wrocławiu**) oraz **w ZK w Rzeszowie** stwierdzono, że konserwacja systemów nie była przeprowadzana zgodnie z wymogami wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022, w szczególności czynności tych nie wykonywano w prawidłowych odstępach czasowych.

⁶² Bezprzewodowe przyciski napadowe, bezprzewodowe sygnalizatory wewnętrzne, kontroler systemu bezprzewodowego, sygnalizator wewnętrzny.

⁶³ W AŚ w Elblągu OZ w Braniewie, w ZK w Raciborzu, w ZK w Wołowie i w ZK we Wronkach.

Przykłady

W AŚ w Gdańsku okresowe przeglądy wszystkich systemów zabezpieczenia elektronicznego wykonywano co roku. Comiesięcznej kontroli sprawności poddawano były przyciski alarmowe i radiotelefony. Począwszy od 2023 r. okresowe konserwacje SSWN wykonywane były co pół roku. Półroczne interwały konserwacji, zgodnie z § 20 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022, utrzymywano jednak wyłącznie w przypadku SSWN - z pominięciem SKD oraz CCTV.

ZK w Czerwonym Borze nie dysponował dokumentacją potwierdzającą przeprowadzenie w latach 2021–I połowa 2024 okresowych konserwacji systemów zabezpieczeń elektronicznych, w sposób określony w § 20 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. W kontroli ustalono, że ostatnią konserwację systemów w tym okresie przeprowadzono w 2021 r. i obejmowała ona tylko SSWN w Pawilonie F oraz terenu ścisłego. Dokumentacja przeglądów systemów zabezpieczeń elektronicznych, dokonywanych raz w roku, nie wskazywała szczegółowego ich zakresu.

W ZK w Przemyślu za lata 2021–2022, nie przedłożono dokumentów potwierdzających przeprowadzanie okresowych konserwacji systemów zabezpieczeń elektronicznych (SSWN i CCTV)⁶⁴, a w latach 2023 i 2024 konserwacje przeprowadzono raz w roku.

W ZK we Wrocławiu konserwacje systemów zabezpieczeń elektronicznych (SSWN i CCTV)⁶⁵ przeprowadzano średnio raz w roku.

**Obowiązek
opracowania
analizy zagrożeń**

Zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 2 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022 analiza zagrożeń to identyfikowanie zagrożeń powodujących zainicjowanie alarmu oraz oszacowanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Stosownie do postanowień § 4 ust 1 wytycznych, analizę zagrożeń należało przeprowadzić na podstawie protokołu rozpoznania jednostki. Protokół rozpoznania powinien służyć także do ustalenia potrzeb w zakresie wyposażenia jednostki w zabezpieczenia techniczno-ochronne, środki łączności, sygnalizacji i alarmowania oraz ich rozmieszczenia.

Kontrolowane areszty i zakłady, z wyjątkiem dwóch⁶⁶, nie dysponowały protokołami rozpoznania jednostek stanowiącymi podstawę opracowania

⁶⁴ W okresie objętym kontrolą ZK w Przemyślu nie posiadał SKD.

⁶⁵ W okresie objętym kontrolą ZK we Wrocławiu nie posiadał SKD.

⁶⁶ W ZK w Raciborzu w styczniu 2024 r. przeprowadzono rozpoznanie części jednostki w związku oddaniem do użytku przebudowanych i wyremontowanych pomieszczeń zakwaterowania osadzonych Oddziału XI w pawilonie F. Zakład nie dysponował protokołem wcześniejszego rozpoznania jednostki. ZK we Wrocławiu posiadał protokół rozpoznania przeprowadzonego w 2007 r. dla ZK, lecz do czasu kontroli NIK nie było rozpoznania dla OZ.

analiz, nie miały także opracowanych analiz zagrożeń, o której mowa w § 4 wytycznych. Analizy sporządzone **w ZK w Raciborzu** były nierzetelne.

Przykłady

AŚ w Gdańsku nie dysponował dokumentacją z przeprowadzonej analizy zagrożeń, wymaganej przepisami w § 4 ust. 1 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. Areszt nie posiadał również protokołu rozpoznana jednostki, który powinien stanowić podstawę przeprowadzenia takich analiz.

Z dokumentacji i wyjaśnień wynikało, iż analiza zagrożeń w zakresie systemów zabezpieczeń elektronicznych jednostki przeprowadzana była na bieżąco w przypadku wystąpienia zagrożenia, a także *ad hoc* w ramach przeglądów pomieszczeń oraz terenu jednostki. W wyniku przeglądów wskazywano niezbędne do wykonania prace podnoszące poziom bezpieczeństwa, osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz terminy wykonania. Zdaniem NIK, nie spełniało to wymogów określonych w § 4 ust. 1 wytycznych.

W ZK we Wronkach nie opracowano analizy zagrożeń w związku z modernizacją SSWN przeprowadzoną w okresie objętym kontrolą. Zakład nie dysponował także protokołem rozpoznania jednostki, który powinien stanowić podstawę opracowania tych analiz.

W ZK w Raciborzu analizy zagrożeń zostały zawarte w opracowanych we wrześniu 2022 r. i w październiku 2023 r. dwóch koncepcjach modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych: [1] *przebudowy systemu domofonowo-radiowęzłowego wraz z rozbudową systemów sygnalizacji napadu w ZK w Raciborzu* i [2] *systemu monitoringu świetlic oraz kaplicy w ZK w Raciborzu*. Analizy te były nierzetelne bowiem nie identyfikowały potencjalnych zagrożeń dla systemu, powodujących zainicjowanie alarmu, na skutek przypadkowych i celowych działań i nie określały prawdopodobieństwa ryzyka wystąpienia zagrożenia. Natomiast wskazano w nich skutki potencjalnych niesprawności, w tym m.in. brak możliwości: połączenia domofonowego osadzonego z wychowawcą, psychologiem lub terapeutą; oceny sytuacji w czasie wystąpienia sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu funkcjonariuszy; prowadzenia obserwacji i realizacji czynności profilaktycznych.

W ocenie NIK potencjalne nieprawidłowości działania systemów stanowiły jedynie skutek ich awarii lub wystąpienia innego czynnika zagrażającego działaniu, natomiast samych zagrożeń dla systemów, tj. potencjalnych przyczyn, które mogły powodować wystąpienie ww. skutków nie zidentyfikowano ani nie oceniono ryzyka ich zaistnienia.

Obowiązek ustalenia procedur postępowania z alarmami i ostrzeżeniami o uszkodzeniu lub wyłączeniu alarmu

Przepisy § 19 pkt 2 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022 stanowiły, że podczas eksploatacji systemów zabezpieczeń elektronicznych kierownik jednostki był zobowiązany do ustalenia procedur postępowania z alarmami, ostrzeżeniami o uszkodzeniu, wyłączeniu części lub całego systemu ze stanu działania.

W czterech kontrolowanych jednostkach (**w AŚ w Gdańsku, w AŚ w Krakowie, w ZK w Wołowie i w ZK we Wrocławiu**) ustalono procedury postępowania z alarmami i ostrzeżeniami o uszkodzeniu lub wyłączeniu alarmu. W pozostałych jednostkach⁶⁷ dyrektorzy nie ustalili takich procedur lub nie były one kompletne, czym naruszyli postanowienia § 19 pkt 2 tych wytycznych.

Przykłady

W ZK w Przemyślu nie ustalono procedur postępowania z alarmami, ostrzeżeniami o uszkodzeniu, wyłączeniu części lub całego systemu ze stanu działania, o których mowa w § 19 pkt 2 wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022. Dyrektor Zakładu wskazał, że w opisie systemu zabezpieczeń elektronicznych (część instrukcji ochronnej) zawarto procedury postępowania na wypadek awarii systemu. NIK nie podzieliła zdania Dyrektora, gdyż opis z instrukcji ochronnej nie spełniał wymagań, o których mowa w § 19 pkt 2 ww. wytycznych.

W ZK w Raciborzu nie ustalono i nie wdrożono kompletnych procedur postępowania w przypadku wystąpienia alarmów oraz ostrzeżeń o uszkodzeniach lub o wyłączeniu ze stanu działania dla wszystkich sześciu eksploatowanych systemów zabezpieczeń elektronicznych, zaś powołana w wyjaśnieniach Dyrektora Zakładu dokumentacja stanowiła element instrukcji obsługi jedynie dwóch systemów.

Braki w systemach zabezpieczeń elektronicznych

Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 2 wytycznych nr 4/2013 i 4/2022 teren areztów i zakładów został podzielony na pięć stref ochrony za pomocą zabezpieczeń elektronicznych, a w przepisach rozdziału 2 (§§ 6–11) określono zasady projektowania systemów zabezpieczeń elektronicznych w poszczególnych strefach. Według tych przepisów zaliczono do strefy:

- A – budynki zakwaterowania osadzonych,
- B – budynki bezpośrednio przyległe do budynków zakwaterowania osadzonych oraz wyznaczony obszar zewnętrzny przyległy do budynków zakwaterowania osadzonych i obiektów bezpośrednio do nich przyległych,
- C – pas ochronny, bramy wjazdowe i wyjazdowe oraz wejścia i wyjścia do i z terenu jednostki,
- D – obszar, który nie został ujęty w strefie A, B, C i E,

⁶⁷ W AŚ Elblągu OZ w Braniewie, w AŚ w Warszawie-Białogłocie, w ZK w Czerwonym Borze, w ZK w Przemyślu, w ZK w Raciborzu, ZK we Wronkach i w ZK w Rzeszowie.

- E - pomieszczenia i obiekty mające szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa jednostki, w szczególności serwerownie, magazyny, place spacerowe, kancelarie tajne, magazyny broni, archiwa.

W czterech kontrolowanych jednostkach stwierdzono braki w zabezpieczeniach elektronicznych. Nieprawidłowość ta wystąpiła także w **ZK w Rzeszowie**.

W AŚ w Krakowie w strefie C, w służbie bramy wjazdowej dla pojazdów, system CCTV nie zapewniał obserwacji podwozia pojazdu, co było niezgodne z § 8 pkt 6c wytycznych Nr 4/2013 i nr 4/2022.

W AŚ w Warszawie-Białoleśce pomieszczenie do odprawiania nabożeństw i spotkań religijnych zlokalizowane w pawilonie D (strefa A) nie było wyposażone w CCTV. CCTV nie umożliwiał obserwacji podwozia pojazdu znajdującego się w służbie bramy wjazdowej (strefa C). Obserwacja taka była możliwa tylko za pomocą ręcznej kamery inspekcyjnej, będącej na wyposażeniu stanowiska bramowego, która nie była podłączona do CCTV. Rozwiązania te nie spełniały wymagań określonych odpowiednio: w § 6 pkt 5 i § 8 pkt 6c wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022.

W ZK w Czerwonym Borze w strefie C, bramy wjazdowej oraz wejścia i wyjścia pieszych nie wyposażono w system śluzowania (blokadę wykluczającą) oraz wejścia i wyjścia z pasa ochronnego nie wyposażono w sygnalizację otwarcia lub SKD, a system ten projektowany był przed 2013 r. i nie przeprowadzono w późniejszym czasie jego modernizacji. Braki te usunięto w drugiej połowie 2024 r.

W ZK w Przemyślu systemy zabezpieczeń elektronicznych nie spełniały warunków określonych w wytycznych nr 4/2013 i nr 4/2022, a w szczególności w strefie:

- A - wejścia i wyjścia do i ze strefy nie wyposażono w system śluzowania (blokadę wykluczającą) oraz nie zapewniono obserwacji bezpośredniego obszaru przed wejściem/wyjściem,
- C - dla pojazdu znajdującego się w służbie, CCTV nie zapewniał obserwacji podwozia (było to realizowane przy pomocy lustra),
- E - pomieszczenia serwerowni oraz magazynów nie miały SSWN.

W ZK w Rzeszowie systemy zabezpieczeń elektronicznych nie spełniały warunków określonych w wytycznych, a w szczególności w strefie:

- A - przejścia w pawilonach mieszkalnych A i B nie zostały wyposażone w SKD i CCTV, a wejścia i wyjścia w pawilonach mieszkalnych (z wyjątkiem pawilonu dla osadzonych niebezpiecznych) nie wyposażono w system podwójnej weryfikacji,
- C - w służbie bramy wjazdowej nie zapewniono obserwacji podwozia pojazdów,
- E - pomieszczenia magazynów nie zostały wyposażone w SSWN.

Fotografia nr 5
 Śluzka bramy wjazdowej AŚ Warszawa-Białoleka



Źródło: materiały udostępnione przez AŚ Warszawa-Białoleka.

5.3.3. REALIZACJA POLECEŃ WYDANYCH PRZEZ DGSW I ZASTĘPCĘ DGSW W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA FUNKCJONARIUSZOM I PRACOWNIKOM WŁAŚCIWEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA

Wypożyczenie funkcjonariuszy w indywidualne sygnalizatory antynapadowe

Zgodnie z *poleceniami DGSW*, w terminie do 30 czerwca 2022 r. należało wyposażyć funkcjonariuszy i pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności w indywidualne sygnalizatory antynapadowe. *Polecenia DGSW* nie definiowały osób mających bezpośredni kontakt z osadzonymi. W ocenie NIK, wszyscy pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w jednostkach penitencjarnych, mieli bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności lub byli na niego narażeni. W związku z tym wszystkie osoby tam zatrudnione należało wyposażyć w indywidualne sygnalizatory antynapadowe.

W czterech kontrolowanych jednostkach obowiązek ten nie został wykonany.

W AŚ w Warszawie-Białoleka zatrudnienie na 30 czerwca 2022 r. wynosiło 528 osób, z tego: 476 funkcjonariuszy i 52 pracowników cywilnych, w tym 264 funkcjonariuszy w Dziale Ochrony.

Do 30 czerwca 2022 r. łączna, udokumentowana liczba przenośnych radiotelefonów z funkcją alarmu oraz indywidualnych sygnalizatorów antynapadowych wynosiła 185 szt., co było niewystarczające by móc wyposażyć w te urządzenia wszystkich funkcjonariuszy i pracowników. Tym samym, do dnia 30 czerwca 2022 r. nie zrealizowano *poleceń DGSW* w tym zakresie.

W okresie od 30 czerwca 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. zakupiono dodatkowo 125 szt. indywidualnych sygnalizatorów antynapadowych. Łączna liczba urządzeń (przenośnych radiotelefonów oraz sygnalizatorów antynapadowych) na dzień 30 czerwca 2024 r. wynosiła 310 szt., przy zatrudnieniu 440 funkcjonariuszy i 39 pracowników cywilnych. Zatem

do dnia 30 czerwca 2024 r. nadal nie zrealizowano *poleceń DGSW* w zakresie wyposażenia funkcjonariuszy i pracowników mających bezpośredni kontakt z osadzonymi w sygnalizatory antynapadowe.

W ZK w Raciborzu do 30 czerwca 2022 r. odbiór indywidualnych sygnalizatorów antynapadowych potwierdziło jedynie 36 funkcjonariuszy, a w dniu 1 lipca 2022 r. – jeden. Oznaczało to, że urządzenia takiego nie posiadało 210 osób (85 %), w tym 194 funkcjonariuszy i 16 pracowników, spośród 247 zatrudnionych mających bezpośredni kontakt (regularny bądź doraźny⁶⁸) z osobami pozbawionymi wolności. Kolejnych 89 funkcjonariuszy i pięciu pracowników wyposażono w takie urządzenia do 13 czerwca 2024 r. Według stanu na koniec czerwca 2024 r. Zakład posiadał na stanie zapas 113 takich urządzeń, co umożliwiłoby wyposażenie w nie wszystkich uprawnionych funkcjonariuszy i pracowników, ale mimo tego, takim sygnalizatorem nie dysponowało wtedy aż 47 % zatrudnionych.

W ZK w Wołowie do końca 2021 r. zakupiono i wydano do użytkowania 22 szt. indywidualnych sygnalizatorów antynapadowych. W 2022 r. zakupiono dodatkowo 75 szt., a w 2023 r. – 47 szt. takich urządzeń. Według stanu na 30 czerwca 2024 r. w Zakładzie było 144 szt. sygnalizatorów antynapadowych. Nie wszyscy funkcjonariusze i pracownicy mający bezpośredni kontakt z osadzonymi zostali terminowo wyposażeni w te urządzenia. W Zakładzie w 2022 r. zatrudnionych było 347 funkcjonariuszy i pracowników. Uwzględniając funkcjonariuszy posiadających radiotelefony z funkcją alarmu oraz zakupione indywidualne sygnalizatory, w 2022 r. 216 osób nie zostało wyposażonych w takie urządzenia.

W ZK w Przemyślu w maju 2022 r. zakupiono 60 szt. indywidualnych sygnalizatory antynapadowych, a w maju 2023 r. kolejnych 15 szt. Na dzień 1 października 2024 r. zabezpieczało to 43 % załogi Zakładu.

**Wyposażenie
funkcjonariuszy
w środki przymusu
bezpośredniego**

Według *poleceń DGSW*, w terminie do 1 czerwca 2022 r. należało wyposażyć wszystkich funkcjonariuszy działów ochrony, wykonujących czynności w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi, w środki przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek oraz ręcznych miotaczy substancji obездnających.

Kontrolowane jednostki penitencjarne wykonały polecenia w tym zakresie i wyposażyły funkcjonariuszy działów ochrony w takie środki.

**Lokalizacja
pomieszczeń
psychologów
i wychowawców**

Polecenia DGSW zakładały umiejscowienie pomieszczeń wychowawców i psychologów obok dyżurki oddziałowego w celu zapewnienia m.in. wzajemnego ubezpieczenia. Miało to nastąpić: z *niezwłocznym terminem wykonania (z uwzględnieniem czasu koniecznych remontów)*.

⁶⁸ Np. w trakcie realizacji zadań doraźnego wzmocnienia pionu ochronnego Zakładu.

Założenia tego nie udało się zrealizować w pełni w czterech kontrolowanych jednostkach. W wyjaśnieniach wskazywano głównie na ograniczone środki finansowe, uwarunkowania architektoniczne oraz na zakres prac do wykonania.

W AŚ w Gdańsku oględziny⁶⁹ wykazały, że w pawilonie K, trzy pokoje (dwa wychowawców i jeden psychologa) były zlokalizowane w oddziałach w takim miejscu, że najbliższa dyżurka oddziałowego znajdowała się na innej kondygnacji budynku (w odległości około kilkunastu metrów).

W AŚ w Krakowie w trzech oddziałach 11 pomieszczeń wychowawców i psychologów nie było zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie lub w pobliżu dyżurek oddziałowych⁷⁰.

W ZK w Czerwonym Borze pomieszczenia wychowawców i psychologów w oddziałach typu zamkniętego znajdowały się w bezpośrednim sąsiedztwie dyżurek oddziałowych (pawilony B i C) lub w niedużej odległości od nich (pawilon A). Ze względu na bariery architektoniczne (klatka schodowa z jednej strony, z drugiej cele izolacyjne) nie było możliwości zlokalizowania ich bezpośrednio przy dyżurce oddziałowego. Pokoje wychowawców w oddziałach typu półotwartego i otwartego w siedzibie zakładu zlokalizowano w pobliżu dyżurek oddziałowych, natomiast w OZ umieszczono możliwie najbliższej, lecz pomieszczenia te były oddzielone łaźnią i świetlicą.

W ZK w Raciborzu jedno z 10 objętych oględzinami pomieszczeń znajdowało się na parterze, a dyżurka na I piętrze.

W czterech jednostkach (**AŚ Warszawa-Białoleka**, **AŚ w Krakowie**, **ZK we Wronkach** i **ZK we Wrocławiu**) prace dostosowawcze trwały aż do 2024 r.

Przykład

W AŚ w Warszawie-Białolece prace remontowe związane z wyznaczeniem obok siebie pomieszczeń dla wychowawców, psychologów terapeutów i oddziałowych wykonywano sukcesywnie systemem gospodarczym, w miarę możliwości. Zasadniczo ukończono je do końca 2022 r. Wyjątkiem były pomieszczenia w pawilonach: C oddział mieszkalny IV (zakończenie prac w czerwcu 2023 r.) oraz A oddział mieszkalny I i II (zakończenie w październiku 2024 r.).

⁶⁹ Spośród 34 pomieszczeń z przeznaczeniem dla wychowawców, psychologów i terapeutów, oględzinom poddano 18 pomieszczeń zlokalizowanych w oddziałach typu zamkniętego, w tym: siedem pomieszczeń wychowawców, dziewięć pomieszczeń z przeznaczeniem dla psychologów oraz dwa pomieszczenia inspektorów działu ochrony.

⁷⁰ Odległość wynosiła od 15 do 50 metrów.

Wyznaczenie stref
w pomieszczeniach
wychowawców,
psychologów
i terapeutów oraz ich
wyposażenie

Polecenia DGSW zakładały, że w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów należy wyznaczyć strefy funkcjonariusza i osadzonego oraz odpowiednio je rozdzielić w formie żółtej linii umieszczonej na podłodze lub poprzez wykonanie odpowiedniej zabudowy. Założenie to zrealizowano.

Przykład

W AŚ w Krakowie we wszystkich pomieszczeniach poddanych oględzinom wyznaczono strefy funkcjonariusza i osadzonego poprzez oznakowanie (czarno-żółta linii na podłodze) oraz opuszczany blat.

W *Poleceniach* zakładano także zminimalizowanie liczby sprzętu w tych pomieszczeniach, zlokalizowanie go w strefie funkcjonariusza oraz wyposażenie drzwi do tych pomieszczeń w przeszklenie z szybą bezpieczną o określonych rozmiarach. Kontrola potwierdziła realizację tych założeń, oprócz mniejszego przeszklenia (**w ZK we Wrocławiu**) i pozostawienia w strefie osadzonego kosza na śmieci (**ZK w Czerwonym Borze**).

W tej ostatniej jednostce zastosowano natomiast dodatkowe rozwiązanie w celu poprawy bezpieczeństwa, polegające na wykonaniu (z bezpiecznego szkła laminowanego) przeszkleń pomiędzy pokojami wychowawców, a sąsiadującymi z nimi pomieszczeniami psychologów, służby zdrowia lub dyżurkami oddziałowych. **Rozwiązanie to w ocenie NIK stanowi dobrą praktykę, której ewentualne zastosowanie warto rozważyć także w innych zakładach karnych i aresztach śledczych.**

W dwóch jednostkach kontrola wykazała istotne odstępstwa od założeń określonych w *poleceniach DGSW*, dotyczących wyposażenia drzwi wejściowych do tych pomieszczeń w zamek z wkładką jednostronną umożliwiającą zamykanie jedynie od zewnątrz. W **ZK w Raciborzu** (pomieszczenie położone na innym piętrze niż dyżurka) wyposażono w dodatkowe drzwi przejściowe z zamkiem umożliwiającym zamknięcie od środka⁷¹. W **ZK w Czerwonym Borze** zamek do drzwi jednego z pomieszczeń wychowawców umożliwiał zamknięcie od środka.

Wprowadzenie
systemów alarmowych
opartych na dwóch
przyciskach

Zgodnie z *poleceniami DGSW* należało wyposażyć pomieszczenia wychowawców, psychologów i terapeutów w system alarmowy, oparty na co najmniej dwóch przyciskach antynapadowych, zamontowanych na blacie biurka oraz na podłodze lub w innym miejscu umożliwiającym ich łatwe użycie. Do czasu zdarzenia w ZK w Rzeszowie systemy te opierały się na ogół na jednym przycisku antynapadowym albo pomieszczenia takie nie były wyposażone w SSWN. W *poleceniach DGSW* wyznaczono termin na realizację tego zadania – do 30 października 2022 r.

⁷¹ Dodatkowo, wyłączona była kamera monitorująca przestrzeń tego pomieszczenia.

Kontrola **w ZK w Rzeszowie** wykazała, że w 2022 r. pomieszczenia wychowawców, psychologów i terapeutów co do zasady wyposażano w SSWN oparty na dwóch przyciskach antynapadowych. Do czasu zakończenia kontroli w tym Zakładzie (kwiecień 2023 r.), zgodnie z *poleceniami DGSW*, dokonano kompletnej modernizacji w czterech pawilonach N, A i B oraz G, natomiast SSWN w kolejnym pawilonie był nadal oparty na jednym przycisku. Środki na jego modernizację (20 tys. zł) pozyskano na rok 2023, w związku z czym dokończenie prac w tym pawilonie planowano na maj–czerwiec 2023 r.

W 10 jednostkach penitencjarnych objętych kontrolą powyższe założenie zostało zrealizowane poprzez wyposażenie pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów w SSWN oparty na dwóch przyciskach⁷².

Wyjątkiem był brak w **AŚ Warszawa-Białoleka** kompletnego wyposażenia jednego pokoju psychologów (oddział D1), w którym zorganizowano dwa stanowiska pracy (biurka), z zainstalowanym jednym przyciskiem antynapadowym przy blacie każdego z nich. Pomieszczenia tego nie wyposażono natomiast w dodatkowe przyciski umieszczone na podłodze lub innym miejscu umożliwiającym ich łatwe użycie.

Co więcej, SSWN zainstalowany w tym pomieszczeniu w trakcie oględzin nie działał prawidłowo. Testy jego sprawności wykazały, że trzykrotna próba wywołania alarmu poprzez wciśnięcie stacjonarnego przycisku antynapadowego przy blacie biurka nie spowodowała uruchomienia sygnalizacji alarmowej. Została ona uruchomiona dopiero przy czwartej próbie. W związku z tym zlecono niezwłoczne sprawdzenie systemu, a w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne potwierdzono wyeliminowanie tej usterki.

W czterech jednostkach kontrola wykazała opóźnienia w zainstalowaniu przycisków w stosunku do wyznaczonego w *poleceniach DGSW* terminu:

- **w ZK w Przemyślu** protokół potwierdzający realizację zadania sporządzono po upływie 35 dni od wymaganego terminu;
- **w ZK w Raciborzu** w maju 2022 r. wszystkie pomieszczenia wychowawców i psychologów wyposażono w system oparty na jednym bezprzewodowym przycisku napadowym, natomiast montaż dodatkowych przewodowych przycisków zainicjowany we wrześniu 2022 r. zrealizowano w czwartym kwartale 2023 r.;
- **w ZK we Wrocławiu** według stanu na 30 października 2022 r. w co najmniej dwa przyciski napadowe było wyposażonych 47 z 51 pomieszczeń wychowawców, terapeutów i psychologów. W pozostałych

⁷² Ustaleń dokonywano na podstawie oględzin obejmujących odpowiednio dobrane próby.

pomieszczeniach prace były w toku z uwagi na prowadzone remonty.

Wszystkie prace dostosowawcze zrealizowano do stycznia 2024 r.⁷³;

- **w ZK we Wronkach** prace dostosowawcze zakończono w lutym 2024 r.⁷⁴

Przeprowadzone oględziny potwierdziły sprawność działania SSWN, poza opisanym wyżej wyjątkiem w **AŚ Warszawa-Białoleka**.

W dwóch jednostkach stwierdzono jednak przypadki utrudnionego dostępu do przycisków antynapadowych.

W **ZK w Czerwonym Borze** w trzech z siedemnastu poddanych oględzinom pomieszczeń, jeden z dwóch przycisków (naścienny) był zasłonięty, m.in. przedmiotami stojącymi na biurku, przez co nie było do niego łatwego dostępu.

W **ZK w Raciborzu** w czterech z 10 poddanych oględzinom pomieszczeń dostęp do naściennego przycisku był utrudniony wskutek niewłaściwego rozmieszczenia mebli i wyposażenia albo z powodu ich zamontowania poniżej poziomu blatu biurka lub tymczasowej półki.

W ocenie NIK sytuacje takie były nieprawidłowe i znacząco pogarszały poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy pracujących w tych pomieszczeniach.

Organizacja
pomieszczeń
do prowadzenia
rozmów
z agresywnymi
osadzonymi

Zgodnie z wymogami *poleceń DGSW*, niezwłocznie (z uwzględnieniem czasu trwania koniecznych remontów) należało utworzyć w zakładach typu zamkniętego i aresztach w oddziałach zamkniętych, dodatkowe pomieszczenia do prowadzenia rozmów z osobami pozbawionymi wolności, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych. Pomieszczenia te miały być wyposażone w szczególności w sprzęt kwaterunkowy przytwierdzony na stałe do podłogi, dodatkowe zabezpieczenia techniczno-ochronne uniemożliwiające bezpośredni kontakt z osobą prowadzącą rozmowę oraz w telefon z zaprogramowaną funkcją szybkiego wybierania bezpośrednich połączeń ze stanowiskiem służby dyżurnej lub najbliższym stanowiskiem ochronnym.

⁷³ W związku z prowadzonymi od 2024 r. pracami remontowymi w blokach mieszkalnych E i F i koniecznością czasowej relokacji psychologów i wychowawców do pięciu pomieszczeń tego rodzaju w innych oddziałach, nie zwiększono liczby przycisków napadowych w tych pokojach, adekwatnej do liczby pracujących w nich funkcjonariuszy, tj. co najmniej dwa przyciski na jedno stanowisko pracy. Przykładowo, pomieszczenie oddziału BIII – miejsce pracy trzech wychowawców wyposażono w trzy przyciski: dwa przy biurkach i jeden na ścianie.

⁷⁴ Co przedstawiono powyżej w ramach opisu dostosowania pomieszczeń do *poleceń DGSW*.

Fotografia nr 6
Pomieszczenie do prowadzenia rozmów z osadzonymi agresywnymi
w AŚ Warszawa-Białoleka



Źródło: materiały udostępnione przez AŚ Warszawa-Białoleka

Kontrolowane jednostki posiadały takie pomieszczenia, zorganizowane według powyższych zasad, w tym wyposażone w odpowiednie zabezpieczenia w postaci kraty lub ściany z otworem okiennym, uniemożliwiające bezpośredni kontakt osadzonego z funkcjonariuszem.

Przykład

W ZK w Wołowie w pomieszczeniach do prowadzenia rozmów z osadzonymi, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych, wyznaczono strefy osadzonego za pomocą krat, które uniemożliwiały bezpośredni kontakt z osobą prowadzącą rozmowę. Strefy osadzonego wyposażono w taborety z biurkiem (lub tylko taborety) trwale przytwierdzone do podłogi. Drzwi wejściowe do pomieszczeń wyposażono w zamki z możliwością zamykania jedynie od zewnątrz oraz w przeszklenia z szybą bezpieczną, niezniesztalającą widoku, umożliwiające wgląd do pomieszczeń bez otwierania drzwi.

Pomieszczeń tych nie wyposażono jednak w telefony z zaprogramowaną funkcją tzw. „zrzuconej słuchawki”, polegającej na automatycznym połączeniu z wybranym stanowiskiem ochronnym po upływie określonego czasu i niewybraniu numeru docelowego⁷⁵.

⁷⁵ Zgodnie z pismem Zastępcy DGSW z dnia 11 stycznia 2023 r. (BIŁ.0451.2.2023.JG) z dniem 1 lutego 2023 r. we wszystkich jednostkach SW miała być uruchomiona usługa telefonicznych połączeń alarmowych polegająca na tym, że po siedmiu sekundach od podniesienia słuchawki (lub jej zrzucenia) nastąpi automatyczne połączenie ze stanowiskiem dowódcy zamiany w wartowni. Jeżeli w ciągu tych siedmiu sekund użytkownik rozpocznie wybieranie numeru, to realizowane będzie typowe połączenie z wybranym numerem. Jak wynika z ustaleń kontroli w CZSW, funkcja taka nie została jednak wdrożona.

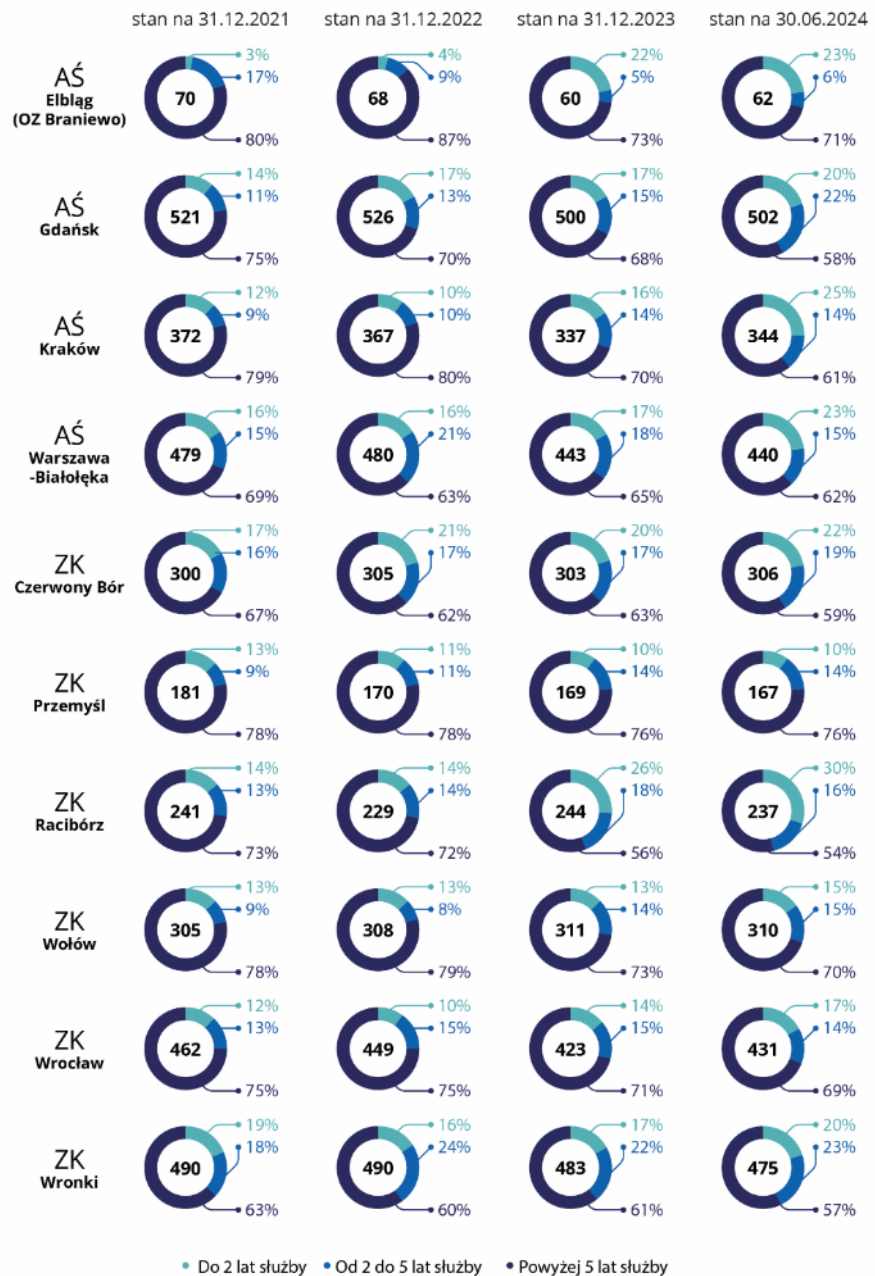
5.3.4. STAN KADROWY ORAZ ORGANIZACJA PRACY POD WZGLĘDEM ZAPEWNIENIA WŁAŚCIWEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA

Stan i struktura zatrudnienia funkcjonariuszy oraz liczba wakatów

Stan i struktura zatrudnienia funkcjonariuszy w kontrolowanych jednostkach na koniec 2021 r., 2022 r., 2023 r. i I połowy 2024 r. przedstawiały się następująco.

Infografika nr 11

Stan i struktura zatrudnienia w kontrolowanych jednostkach



Źródło: opracowanie własne NIK.

Istotnym problemem kadrowym kontrolowanych jednostek był wysoki odsetek funkcjonariuszy bez doświadczenia zawodowego, których staż w służbie nie przekraczał 2 lat (odbywających służbę przygotowawczą). W jednej z kontrolowanych jednostek (**w ZK w Raciborzu**) udział tych

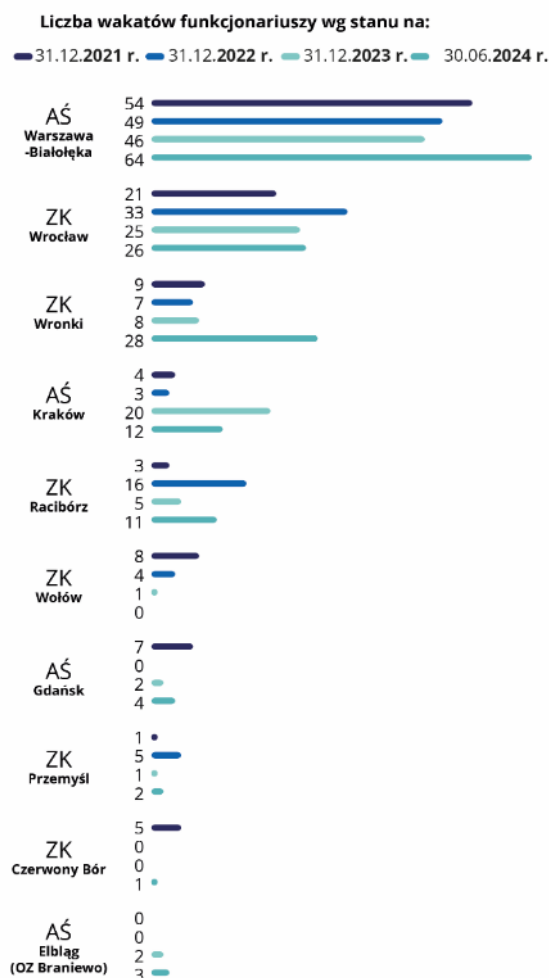
funkcjonariuszy wynosił nawet 30 % ogólnej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy (wg stanu na 30 czerwca 2024 r.), natomiast w kolejnych sześciu (**w AŚ w Elblągu OZ w Braniewie, w AŚ w Gdańsku, w AŚ w Krakowie, w AŚ w Warszawie-Białołęce, w ZK w Czerwonym Borze oraz w ZK we Wronkach**) osiągnął co najmniej 20 % udziału w ogólnej liczbie zatrudnionych funkcjonariuszy.

Sytuację kadrową kontrolowanych jednostek, szczególnie zlokalizowanych w dużych miastach (Kraków, Warszawa, Wrocław), pogarszały licznie występujące wakaty. Najwięcej nieobsadzonych stanowisk funkcjonariuszy stwierdzono w AŚ w Warszawie-Białołęce, gdzie liczby wakatów na koniec lat 2021–2023 i I połowy 2024 r. wynosiły od 46 do 64, co stanowiło od 9,4 % do 12,7 % liczby etatów w tej jednostce.

Stan wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy w jednostkach objętych kontrolą przedstawiał się następująco.

Infografika nr 12

Wakaty w kontrolowanych aresztach i zakładach



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Kierowanie
funkcjonariuszy
działów
administracyjnych
do zadań ochronnych**

Niepełny stan kadrowy w poszczególnych jednostkach powodował, że w celu zapewnienia ciągłości służby i właściwego poziomu bezpieczeństwa, do wykonywania zadań na stanowiskach ochronnych wyznaczani byli funkcjonariusze z działów administracyjnych (np. działów: finansowych, kadrowych, organizacyjnych, ewidencji itp.). Sytuacje takie nie naruszały obowiązujących przepisów prawnych, lecz zdaniem NIK, wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa jednostki i funkcjonariuszy. Należy zaznaczyć, że funkcjonariusze działów administracyjnych nie pracowali na co dzień na stanowiskach ochronnych w działach ochrony, gdzie nabieraliby podczas systematycznej pracy doświadczenia i umiejętności niezbędnych do poradzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Ponadto funkcjonariusze działu ochrony mieli obowiązek odbywania systematycznych szkoleń, aby zapobiegać sytuacjom, które generowałyby zagrożenie ich życia oraz ćwiczyć umiejętności niezbędne do opanowania sytuacji kryzysowej w zakresie zagrożenia ich bezpieczeństwa.

Kierowanie funkcjonariuszy zatrudnionych w działach administracyjnych do zadań ochronnych stwierdzono we wszystkich kontrolowanych jednostkach penitencjarnych. Największa skala takich rozwiązań występowała **w AŚ w Warszawie-Białolece**, natomiast w pozostałych jednostkach rozwiązania te stosowano w mniejszym zakresie.

Przykłady

W AŚ w Warszawie-Białolece w latach 2020 - 2024 (I połowa) funkcjonariusze z działów administracyjnych kierowani byli do służby na stanowiskach ochrony, na których wypracowali łącznie 16 128 godzin. Było to podyktowane brakami kadrowymi i koniecznością zapewnienia ciągłości służby oraz bezpieczeństwa. W instrukcjach ochronnych przewidziano, że w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa można m.in. zwiększyć skład zmiany, również o funkcjonariuszy spoza Działu Ochrony.

W ZK w Czerwonym Borze w latach 2019 – I połowa 2024 do działań ochronnych kierowano funkcjonariuszy administracji, w tym:

- w 2019 r. od 31 do 39 funkcjonariuszy miesięcznie w: lipcu, wrześniu i październiku,
- w 2020 r. po 15 funkcjonariuszy w listopadzie i grudniu,
- w latach 2021–2022 od 14 do 23 funkcjonariuszy co miesiąc⁷⁶,
- w 2023 r. 23 funkcjonariuszy w styczniu,
- w I połowie 2024 r. 12 funkcjonariuszy w czerwcu.

Rozwiązania takie były stosowane w szczególności w celu redukcji godzin nadliczbowych, wypracowanych przez funkcjonariuszy Działu

⁷⁶ Z wyjątkiem stycznia i października 2021 r.

**Organizacja oddziałów
penitencjarnych pod
względem
zapewnienia
bezpieczeństwa**

Ochrony. Jednostka zawarła umowę z Akademią Wymiaru Sprawiedliwości, której studenci w ramach praktyk, pełnili służbę na stanowiskach ochronnych.

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o SW, do zakresu działania dyrektora aresztu i zakładu należy zapewnienie odpowiedniego do potrzeb doboru i wykorzystania kadry oraz ustalanie liczby stanowisk w podległej jednostce organizacyjnej.

Strukturę i liczbę personelu pełniącego służbę w oddziałach penitencjarnych uregulowano w zarządzeniu nr 23/18, w którym określono w nim m.in., że:

- personel oddziału penitencjarnego⁷⁷ stanowią dyrektor lub jego zastępca oraz wyznaczeni funkcjonariusze, m.in. inspektor działu ochrony, funkcjonariusze działu ochrony realizujący obowiązki oddziałowych lub doprowadzających, stale wykonujący zadania na rzecz tego oddziału lub czasowo włączani do jego organizacji (§ 5);
- oddziałowi w oddziale penitencjarnym pełnią służbę w systemie wielozmianowym lub jednozmianowym, przy czym stanowiska oddziałowych pełniących służbę w systemie jednozmianowym tworzy się zgodnie z zasadami, iż w jednostce typu zamkniętego – **jeden funkcjonariusz na nie więcej niż 150 osadzonych**, a w jednostce typu otwartego lub półotwartego – jeden funkcjonariusz na oddział penitencjarny (§ 9 ust. 1 i 2);
- w jednostkach, w których nie utworzono oddziałów penitencjarnych, stanowiska oddziałowych pełniących funkcję w systemie jednozmianowym tworzy się zgodnie z zasadami, iż w jednostce typu zamkniętego – **jeden funkcjonariusz na nie więcej niż 150 osadzonych**, a w jednostce typu otwartego lub półotwartego – jeden funkcjonariusz na nie więcej niż 350 osadzonych (§ 9 ust.4).

Spośród kontrolowanych jednostek tylko **ZK w Przemyślu**, z uwagi na ustaloną pojemność (231 miejsc zakwaterowania osadzonych) nie miał utworzonych oddziałów penitencjarnych.

W kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacji oddziałów penitencjarnych pod względem rodzajów stanowisk. Personel tych oddziałów stanowili dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów oraz wyznaczeni funkcjonariusze: inspektorzy ochrony, wychowawcy, oddziałowi, doprowadzający oraz działu kwatermistrzowskiego.

⁷⁷ Rozumianego jako wydzielona część jednostki z ustaloną pojemnością, co do zasady w przedziale od 200 do 350 miejsc (§ 3 ust. 3 i 4).

W czterech kontrolowanych jednostkach (**AŚ w Krakowie, w AŚ w Warszawie-Białolece, w ZK w Czerwonym Borze i w ZK w Wołowie**) stwierdzono, że liczba funkcjonariuszy oddziałowych pełniących służbę w systemie jednozmianowym nie spełniała wymogów § 9 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 23/18.

Przykłady

W ZK w Czerwonym Borze zasada powyższa została zachowana w przypadku Oddziałów Penitencjarnych nr 1 i nr 3. Natomiast w Oddziale Penitencjarnym nr 2 na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w systemie jednozmianowym przypadało więcej niż 150 osadzonych. W Oddziale tym było dwóch funkcjonariuszy pełniących służbę w systemie jednozmianowym, zaś jego obłożenie na koniec 2021 r., 2022 r., 2023 r. i na 30 czerwca 2024 r. wynosiło odpowiednio: 302, 319, 321 i 316 osadzonych, zatem powinno być nie mniej niż trzech funkcjonariuszy.

Dyrektor wyjaśnił, że Oddziały Penitencjarne utworzone zostały w 2010 r., zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. Z upływem czasu zmieniała się liczba osadzonych, dokonano zmian w strukturze organizacyjnej jednostki, a w związku z tym zmieniała się również przynależność oddziałów mieszkalnych do oddziałów penitencjarnych.

W ZK w Wołowie liczba osadzonych przypadających na jedno stanowisko oddziałowego pełniącego służbę w systemie jednozmianowym była większa niż 150, gdyż:

- na stanowisku S-15 na jednego jednozmianowego oddziałowego na koniec 2021 r., 2022 r., 2023 r. i na 30 czerwca 2024 r. przypadało odpowiednio: 159, 165, 166 i 167 osadzonych;
- na stanowisku S-35 na jednego jednozmianowego oddziałowego na koniec 2021 r., 2022 r., 2023 r. i na 30 czerwca 2024 r. przypadało odpowiednio: 169, 168, 162 i 165 osadzonych.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku polecenia delegowania funkcjonariuszy do pełnienia służby w innych jednostkach penitencjarnych nastąpiła znaczna redukcja etatów. Ponadto w ostatnich latach w Zakładzie wystąpiła konieczność redukcji liczby wypracowanych godzin nadliczbowych w Dziale Ochrony, spowodowanych brakiem funkcjonariuszy.

Wykonywanie obowiązków oddziałowych przez jednego funkcjonariusza na dwóch oddziałach

Nieodpowiednia sytuacja kadrowa powodowała, że w pięciu kontrolowanych jednostkach (**w AŚ w Warszawie-Białolece, w ZK w Czerwonym Borze, w ZK w Raciborzu, w ZK w Wołowie i w ZK we Wronkach**) podczas zmiany nocnej (18⁰⁰–6⁰⁰ lub 19⁰⁰–7⁰⁰) obowiązki oddziałowego przez jednego funkcjonariusza były wykonywane jednocześnie na dwóch oddziałach zakwaterowania osadzonych. Nie powodowało to naruszenia obowiązujących przepisów, lecz zdaniem

NIK, mogło niekorzystnie wpływać na poziom bezpieczeństwa jednostek oraz funkcjonariuszy. Oddziałowy przebywając na jednym oddziale mieszkalnym nie miał fizycznej możliwości nadzorowania drugiego.

Przykłady

W AŚ w Warszawie-Białołęce w instrukcjach ochronnych obowiązujących w okresie objętym kontrolą przewidziano, że podczas zmiany nocnej funkcjonariusze wielozmianowi siedmiu oddziałów mieszkalnych dodatkowo będą wykonywali obowiązki oddziałowego na innych siedmiu oddziałach mieszkalnych. W taki też sposób były planowane i wykonywane służby w tych oddziałach, tj.:

- oddziałowy oddziału A1 pełnił dodatkowo służbę w oddziale A3;
- oddziałowy oddziału B1 pełnił dodatkowo służbę w oddziale B2;
- oddziałowy oddziału B4 pełnił dodatkowo służbę w oddziale B3;
- oddziałowy oddziału C4 pełnił dodatkowo służbę w oddziale C3;
- oddziałowy oddziału D4 pełnił dodatkowo służbę w oddziale D3;
- oddziałowy oddziału E2 pełnił dodatkowo służbę w oddziale E1;
- oddziałowy oddziału H pełnił dodatkowo służbę w oddziale G.

Dyrektor wyjaśnił, że w związku z utrzymującą się liczbą wakatów w Dziale Ochrony podjęto decyzję o wykonywaniu w porze nocnej obowiązków oddziałowego w dwóch oddziałach mieszkalnych. Według Dyrektora, taki sposób służby funkcjonariuszy oddziałowych, nie miał wpływu na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa.

NIK nie podzieliła tych argumentów, gdyż wykonywanie zadań oddziałowego przez jednego funkcjonariusza jednocześnie na dwóch oddziałach mieszkalnych na różnych kondygnacjach budynku miało wpływ na poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i jednostki.

W ZK w Raciborzu według zestawień stanowisk, liczba ośmiu stanowisk oddziałowych przewidzianych do służby w godzinach 18⁰⁰–6⁰⁰, nie zapewniała obsady funkcjonariuszy oddziałowych dla prawidłowej ochrony czterech z 12 oddziałów mieszkalnych (II, V, VIII, XII). Obowiązki oddziałowego w tych oddziałach w porze nocnej wykonywali funkcjonariusze z innych oddziałów.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że stanowiska oddziałowych w oddziałach mieszkalnych II, V, VIII są stanowiskami dwuzmianowymi, w których służba pełniona jest tylko w porze dziennej natomiast podczas pory nocnej służbę w nich przejmują oddziałowi pełniący służbę w sześciu innych oddziałach. Wówczas funkcjonariusze z tych oddziałów pełnią niejako służbę na półtrorej oddziału. Stanowisko oddziałowego w oddziale XII również jest dwuzmianowym, w którym służba pełniona jest w porze dziennej, jednakże zdaniem Zastępcy na oddziale tym (typu półotwartego) nie ma konieczności stałej służby w porze nocnej.

**Doraźne ograniczanie
liczby stanowisk i
funkcjonariuszy
pełniących służbę**

Zdaniem NIK, wykonywanie zadań oddziałowego równocześnie w dwóch oddziałach wpływało na obniżenie poziomu bezpieczeństwa.

Przepisy § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ochrony, a następnie § 16 zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23 umożliwiały dyrektorom aresztów i zakładów doraźne zmiany liczby stanowisk przewidzianych w instrukcji ochronnej lub liczby funkcjonariuszy wykonujących zadania ochronne. W pięciu kontrolowanych jednostkach (**w AŚ w Krakowie, w AŚ w Warszawie-Białołęce, w ZK Raciborzu, w ZK w Wołowie i w ZK we Wrocławiu**) stwierdzono, że dyrektorzy – ze względu na nieodpowiednie w stosunku do potrzeb sytuacje kadrowe – nie obsadzali niektórych stanowisk przewidzianych w instrukcji ochronnej.

Rozwiązania takie były zgodne z przepisami, lecz zdaniem NIK, ze względu na ich skalę mogły mieć niekorzystny wpływ na poziom bezpieczeństwa jednostki i jej funkcjonariuszy.

Przykłady

W AŚ w Krakowie analiza 33 losowo wybranych grafików służby wykazała, że na każdej zmianie liczba funkcjonariuszy zaplanowanych do pełnienia służby była niższa niż w zestawieniu stanowisk (od jednego do 11). Na wszystkich zmianach nocnych nie zaplanowano i nie wystawiono funkcjonariusza na stanowisku *S-11 III rezerwa składu zmiany* (stanowisko czterozmianowe). Na zmianach dziennych nie zaplanowano i nie wystawiano funkcjonariuszy na stanowiskach:

a) dwuzmianowych

– S-28 *Bramowy I* – w 11 przypadkach;

b) jednozmianowych:

– S-45 *Obsługa interesantów i realizacji widzeń* – w 20 przypadkach;

– S-36 *Doprowadzający OPI* – w 19 przypadkach;

– S-50 *Konwojent III* – w 16 przypadkach;

– S-52 *Dozorujący osadzonych* – w 15 przypadkach;

– S-32 *Pomocnik bramowego* – w 12 przypadkach;

– S-49 *Konwojent II* – w 10 przypadkach;

– S-18 *Dozorujący osadzonych w Oddziale I* – dziewięć przypadków;

– S-47 *Dowódca konwoju II* – dziewięć przypadków;

– S-43 *Widzeniowy I* – w czterech przypadkach;

– S-44 *Widzeniowy II* – w czterech przypadkach;

– S-48 *Konwojent I* – w czterech przypadkach;

– S-46 *Dowódca konwoju* – w trzech przypadkach;

– S-38 *Oddziałowy OPI* – w dwóch przypadkach;

– S-33 *Obsługa przyjęć i zwolnień* – w jednym przypadku;

– S-34 *Obsługa czynności procesowych* – w jednym przypadku.

Dyrektor wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, doraźnie zmieniał liczbę stanowisk ochronnych, a także liczbę funkcjonariuszy pełniących na nich służbę. Było to spowodowane mniejszą liczbą zaplanowanych zadań ochronnych oraz racjonalnym wykorzystaniem czasu na odpoczynek funkcjonariuszy Działu Ochrony.

W ZK we Wrocławiu w celu ograniczania liczby godzin nadliczbowych funkcjonariuszy Działu Ochrony, zawieszano poszczególne stanowiska służbowe – średnio w ciągu dnia nie wystawiano od czterech do 10 stanowisk:

- w I-III kwartale 2022 r. średnio zawieszano osiem stanowisk dziennie;
- w IV kwartale 2022 r. – cztery;
- w I kwartale 2023 r. – osiem;
- w II kwartale 2023 r. – 10;
- w III kwartale 2023 r. – osiem;
- w IV kwartale 2023 r. – pięć;
- w I kwartale 2024 r. – siedem;
- w II kwartale 2024 r. – pięć.

Dyrektor wyjaśnił, że takie działania były inicjowane wtedy, gdy liczba nadgodzin drastycznie wzrastała. Polecenia w tym zakresie często wydawane były podczas wideokonferencji, szkoleń czy odpraw ze specjalistami OISW czy CZSW. Dodał, że w praktyce, czasowe zawieszanie stanowisk było działaniem doraźnym, dostosowywanym do bieżących potrzeb wynikających z sytuacji kadrowej oraz organizacyjnej, a także aktualnych zadań ochronnych.

NIK wskazała, że procedura rotacyjnego zawieszania stanowisk często stosowana przez Dyrektora, mogła budzić wątpliwości w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy.

Przewodniczący Związku Zawodowego Solidarność w **AŚ w Elblągu** podczas spotkań z administracją Aresztu, przedstawiał działania mające wpływ na poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Jednym z nich było zawieszanie stanowisk służbowych w porze dziennej oraz nocnej w celu zmniejszenia liczby wypracowanych godzin nadliczbowych.

Wysokie liczby godzin nadliczbowych

Nieodpowiedni w stosunku do potrzeb stan kadrowy, w tym występujące wakaty powodowały, że w celu zapewnienia prawidłowego toku i ciągłości służby, funkcjonariusze wykonywali służbę w godzinach nadliczbowych, za które wypłacono im wynagrodzenie lub odbierali nadgodziny jako dni wolne. W okresie objętym kontrolą w ośmiu kontrolowanych jednostkach występowały godziny nadliczbowe, przy czym największe ich liczby

stwierdzono w ZK we Wronkach, w ZK we Wrocławiu i w AŚ w Warszawie-Białogłęce, a najmniejszą w ZK w Przemyślu.

W ZK we Wronkach wypracowano łącznie 194 856 godzin nadliczbowych, z tego: w 2021 r. – 20 589, w 2022 r. – 45 368, w 2023 r. – 86 125, a w I półroczu 2024 r. – 42 774.

Koszt wypłaconych wynagrodzeń z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 583,0 tys. zł, 1418,4 tys. zł, 3010,8 tys. zł i 1753,6 tys. zł.

W ZK we Wrocławiu wypracowano łącznie 158 422 godzin nadliczbowych, z tego: w 2021 r. – 30 771, w 2022 r. – 47 038, w 2023 r. – 56 322, a w I półroczu 2024 r. – 24 291.

Koszty wypłaty wynagrodzeń z tego tytułu wynosiły odpowiednio: 587,6 tys. zł, 1402,2 tys. zł, 2269,1 tys. zł i 1132,8 tys. zł.

W AŚ w Warszawie-Białogłęce wypracowano łącznie 149 113 godzin nadliczbowych, z tego: w 2021 r. – 29 323, w 2022 r. – 27 162, w 2023 r. – 47 294, a w I półroczu 2024 r. – 45 334.

Koszty wypłaty wynagrodzeń z tego tytułu wynosiły odpowiednio 815 tys. zł, 810,3 tys. zł, 1636,9 tys. zł i 1666,6 tys. zł.

W ZK w Przemyślu wypracowano łącznie 2425 godzin nadliczbowych, z tego: w 2021 r. – 0, w 2022 r. – 8, w 2023 r. – 1470, a w I półroczu 2024 r. – 947.

Koszty wypłaty wynagrodzeń z tego tytułu wynosiły: w 2023 r. – 44 tys. zł, a w 2024 r. – 41,4 tys. zł⁷⁸.

Wnioski o dodatkowe etaty funkcjonariuszy

W latach 2019-2024 (I połowa) dyrektorzy trzech kontrolowanych jednostek (**AŚ w Gdańsku, ZK w Czerwonym Borze i ZK we Wronkach**) złożyli do dyrektorów okręgowych SW wnioski o dodatkowe etaty na stanowiska funkcjonariuszy. W pozostałych jednostkach wniosków takich nie sporządzano, m.in. z powodu występujących wakatów.

Przykłady

Dyrektor **AŚ w Gdańsku** w grudniu 2019 r. zwrócił się do Dyrektora Okręgowego SW w Gdańsku o zwiększenie stanu etatowego Działu Penitencjarnego o jeden etat w celu realizacji zaleceń pokontrolnych NIK. W odpowiedzi Dyrektor Okręgowy SW wskazał na konieczność realizacji zaleceń w ramach własnych zasobów kadrowych. W lutym 2022 r. przesłano do OISW w Bydgoszczy rozpoznanie obiektu w związku z zakończeniem budowy nowej sali widzeń, a z uwagi na jej umiejscowienie, konieczne było zwiększenie liczby etatów o stanowisko dozoru. Etat ten nie został przyznany, a w wyniku reorganizacji wygospodarowano go we własnym zakresie.

⁷⁸ W 2021 r. i w 2022 r. nie wypłacano wynagrodzeń z tego tytułu.

Dyrektor **ZK we Wronkach** trzykrotnie występował o przyznanie dodatkowych etatów

- w celu zapewnienia prawidłowego toku służby – o 25 etatów,
- w związku z utworzeniem nowych miejsc w przywieziennym zakładzie pracy wnioskowano – o pięć etatów;
- w związku z koniecznością utworzenia stanowiska funkcjonariusza nadzorującego i ubezpieczającego pracowników cywilnych i osadzonych w Centrum Kształcenia Ustawicznego – o jeden etat.

Z uwagi na utrzymujące się w Zakładzie wakaty, etatów nie przyznano.

Ponadto w trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w 2023 r. stwierdzono, że Dyrektor **ZK w Rzeszowie** 26 lutego 2021 r. zwrócił się z wnioskiem o przyznanie 52 etatów w związku z planowanym na wrzesień 2021 r. oddaniem nowego pawilonu penitencjarnego o pojemności 286 miejsc zakwaterowania. W piśmie Dyrektor wskazał m.in., że przyznanie dodatkowych etatów i zatrudnienie nowych funkcjonariuszy powinno nastąpić dużo wcześniej ze względu na proces związany ze wstępną adaptacją nowo przyjętych do służby. Nowo powstały pawilon mieszkalny G został oddany do użytku w marcu 2022 r. Do czasu zakończenia tej kontroli (maj 2023 r.) Dyrektor Zakładu nie otrzymał odpowiedzi.

5.3.5. ZABEZPIECZENIE ARESZTÓW I ZAKŁADÓW W ŚRODKI FINANSOWE W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z BEZPIECZEŃSTWEM JEDNOSTEK I FUNKCJONARIUSZY

Zbyt niskie środki finansowe w stosunku do zgłaszanych potrzeb

Jednym z podstawowych problemów w zakresie zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych i funkcjonariuszy, była niska wartość przyznawanych środków finansowych w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Dyrektorzy kontrolowanych jednostek zgłaszali do jednostek nadrzędnych potrzeby realizacji różnego rodzaju przedsięwzięć, (w tym m.in. budowlanych oraz modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych), lecz przyznawane środki tylko w niewielkiej części umożliwiały realizację wnioskowanych zadań. Kontrolowane jednostki, w związku z nieprzyznaniem odpowiednich środków finansowych, niejednokrotnie rezygnowały z realizacji zadań, które miały istotny wpływ na bezpieczeństwo jednostki oraz funkcjonariuszy i pracowników.

Przykłady

W AŚ w Warszawie-Białolece w okresie objętym kontrolą, Dyrektor wnioskował o środki finansowe na realizację 34 przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem funkcjonariuszy o łącznej wartości 151 079,5 tys. zł. Finansowanie otrzymało 12 przedsięwzięć, z tego:

- w 2021 r.: [1] budowa placów spacerowych przy pawilonie mieszkalnym A w kwocie 500 tys. zł, [2] zakup systemu kontroli dostępu w kwocie 101,5 tys. zł, [3] zakup systemu interkomowego w kwocie 278,7 tys. zł, [4] zakup systemu monitoringu (systemu CCTV) w kwocie 279,3 tys. zł;
- w 2022 r.: [1] budowa placów spacerowych przy pawilonie mieszkalnym A w kwocie 1000 tys. zł, [2] remont wewnętrznej linii ogrodzenia ochronnego w kwocie 800 tys. zł, [3] dokumentacja budowy kwater tymczasowych przez AŚ w kwocie 700 tys. zł, [4] zakup systemu interkomowego w kwocie 370 tys. zł;
- w 2023 r.: [1] remont głównej bramy wjazdowej w kwocie 200 tys. zł, [2] wymiana drzwi cel mieszkalnych w oddziale C4 w kwocie 107 tys. zł, [3] budowa kwater tymczasowych przy AŚ, dofinansowanie na lata 2023–2025 w kwocie 70 000 tys. zł
- w I półroczu 2024 r.: budowa placów spacerowych przy pawilonie B w kwocie 1800 tys. zł.

Finansowaniem nie objęto 22 planowanych przedsięwzięć, w tym m.in.:

- w 2022 r. [1] zakup zasilaczy awaryjnych o wartości 140 tys. zł, [2] zakup barier podczerwieni monitorujących pas ochronny o wartości 150 tys. zł, [3] wymiana urządzeń na kluczowych stanowiskach monitoringu o wartości 170 tys. zł,
- w 2023 r.: [1] zakup i instalacja systemu CCTV w budynku kuchni o wartości 381 tys. zł, [2] wymiana urządzeń na kluczowych stanowiskach monitoringu o wartości 170 tys. zł, [3] dwa zadania dotyczące remontu linii ogrodzenia wewnętrznego o łącznej wartości 3425 tys. zł,
- w I połowie 2024 r.: [1] przebudowa wewnętrznej linii ogrodzenia po byłym Zakładzie Karnym o wartości 3500 tys. zł, [2] budowa zespołów placów spacerowych przy pawilonach mieszkalnych C i D o wartości 2500 tys. zł, [3] zakup i instalacja systemu CCTV budynku kuchni o wartości 400 tys. zł.

Według Dyrektora Aresztu przedsięwzięcia te miały na celu (pośrednio lub bezpośrednio) poprawę poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy, pracowników i jednostki, a nieotrzymanie dofinansowania na ich realizację miało wpływ na obniżenie tego poziomu.

W 2022 r. potrzeby finansowe **ZK w Wołowie** na wykonanie w pełnym zakresie *poleceń DGSW*, określono na kwotę 1711 tys. zł, z czego:

- 1501 tys. zł dotyczyło zmiany lokalizacji pomieszczeń wychowawców i psychologów w sąsiedztwie dyżurki oddziałowego, wyposażenie oddziałów mieszkalnych w system interkomowy, wyposażenie pomieszczeń wychowawców, terapeutów, psychologów w SSWN,

- 51 tys. zł dotyczyło reorganizacji oddziałów w celu lokalizacji czterech pomieszczeń socjalnych dla funkcjonariuszy i pracowników (oddziały IIA, IIIB, IIIC i IIID);
- 159 tys. zł dotyczyło utworzenia trzech pomieszczeń (oddziały IVA, IB i IIC) oraz wyremontowania i wyposażenia jednego pomieszczenia (oddział II i III D, tzw. „N”) do prowadzenia rozmów z osobami, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych.

Kwota przyznana na realizację powyższych zadań wyniosła 420 tys. zł (24,5 % potrzeb).

Dyrektor **AŚ w Gdańsku** wnioskował o środki finansowe na realizację inwestycji oraz zakupów służących zapewnieniu bezpieczeństwa:

- w 2021 r. wnioskowano o 95 tys. zł na zakup urządzenia do prześwietlania paczek i bagażu. Środki zostały przyznane w pełnej wnioskowanej kwocie, co pozwoliło na realizację tego zadania,
- w 2022 r. wnioskowano o 1820 tys. zł, z czego nie przyznano 1760 tys. zł. Otrzymane środki przeznaczono na zakup indywidualnych sygnalizatorów napadowych oraz indywidualnych środków przymusu bezpośredniego. Z powodu nieprzyznania środków finansowych nie zrealizowano zakupu systemu interkomowego,
- w 2023 r. wnioskowano o 179 tys. zł, z czego nie przyznano 150 tys. zł. Otrzymane środki przeznaczono na zakup indywidualnych środków przymusu bezpośredniego. Z powodu nieprzyznania środków finansowych nie zrealizowano zakupu systemu interkomowego,
- w 2024 r. wnioskowano o 85 tys. zł na zakup sprzętu nasobnego funkcjonariuszy oraz indywidualnych środków przymusu bezpośredniego. Wnioskowaną kwotę przyznano w pełnej wysokości, co pozwoliło na realizację planowanych zakupów. W ramach wniosku kierowanego poza planem finansowym wystąpiono o przyznanie 1837 tys. zł, z czego nie przyznano 1830 tys. zł. Przyznane środki wykorzystano na zakup sprzętu nasobnego funkcjonariuszy oraz indywidualnych środków przymusu bezpośredniego. Z powodu nieprzyznania środków finansowych nie zrealizowano zakupu systemu interkomowego.

Również w kontroli w **ZK w Rzeszowie** przeprowadzonej w 2023 r. ustalono, że łączna wysokość nieprzyznaczonych środków finansowych, o które jednostka ta wnioskowała w latach 2019–2022, na przeprowadzenie remontów i inwestycji związanych z poprawą bezpieczeństwa i dotyczących infrastruktury, sprzętu oraz systemów zabezpieczeń elektronicznych, wynosiła 6780 tys. zł.

5.3.6. DZIAŁANIA W ZAKRESIE ROZPOZNAWANIA PRZYCZYN OKOLICZNOŚCI ZWIĄZANYCH Z ZAGROŻENIEM BEZPIECZEŃSTWA FUNKCJONARIUSZY

Działania wobec osadzonych agresywnych

Wobec osadzonych, zachowujących się agresywnie w stosunku do funkcjonariuszy, wykonujących obowiązki służbowe w kontrolowanych aresztach i zakładach podejmowano zindywidualizowane działania i środki. W szczególności, funkcjonariusze informowali przełożonych i sporządzali wnioski o ukaranie karą dyscyplinarną, odnotowywane w CBDOPW.

Przykłady

W **ZK w Wołowie**, gdy osadzony naruszył w poważnym stopniu obowiązującą dyscyplinę i porządek, wymierzano mu karę dyscyplinarną polegającą na umieszczeniu w celi izolacyjnej. W 2021 r. wymierzono 35 takich kar, w 2022 r. – 33, w 2023 r. – 24 oraz w I półroczu 2024 r. – cztery. Z agresją wobec funkcjonariuszy były one związane w 11 przypadkach w 2021 r., ośmiu w 2022 r. i trzech w 2023 r.⁷⁹

W **AŚ w Gdańsku** wobec osadzonych zachowujących się agresywnie (również werbalnie) wobec funkcjonariuszy, występowało z wnioskiem o wymierzenie kary dyscyplinarnej, inicjując postępowanie wpisem w CBDOPW. W okresie objętym kontrolą wobec 2713 osadzonych zarejestrowano 6580 wniosków o wymierzenie takiej kary.

Odprawy penitencjarno- ochronne uwzględniały kwestie zagrożeń bezpieczeństwa

Kwestie bezpieczeństwa i rozpoznane przejawy zagrożeń oraz ocena atmosfery wśród osadzonych były przedmiotem protokołowanych odpraw penitencjarno-ochronnych. W ich trakcie omawiano m.in. bieżącą sytuację, atmosferę wśród osadzonych, zjawiska podkultury przestępczej, realizację poleceń z wcześniejszych narad oraz przypominano o zasadach bezpieczeństwa. Odprawy te miały pozytywny wpływ na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy.

Przykład

W **ZK w Czerwonym Borze** w okresie objętym kontrolą odbyło się łącznie 37 zaprotokołowanych odpraw. Każdorazowo wychowawcy, psychologowie, oddziałowi i funkcjonariusze Działu Ochrony omawiali sytuację w poszczególnych oddziałach mieszkalnych, w tym m.in. funkcjonowanie osadzonych prezentujących nieprawidłowości w zachowaniu i funkcjonowaniu emocjonalnym oraz liczbę i funkcjonowanie osadzonych, względem których prewencyjnie

⁷⁹ W I półroczu 2024 r. nie wystąpiły przypadki agresji wobec funkcjonariuszy.

Programy z zakresu przeciwdziałania agresji i przemocy

stosowano środki przymusu bezpośredniego. Nie odnotowano zachowań godzących w porządek i bezpieczeństwo.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach osadzonych obejmowano programami z zakresu przeciwdziałania agresji i przemocy. Były to m.in. *Powstrzymać agresję*, *Stop przemocy – druga szansa*, *Pokonać złość* czy *ART – Trening zastępowania Agresji* (dalej: *ART*⁸⁰).

Przykłady

W **AŚ w Elblągu OZ w Braniewie** realizowano programy: w 2021 r. *Stop przemocy – Druga szansa* (10 osadzonych, przy czym ośmiu wycofano) oraz *Pokonać złość* (10), w 2022 r. *Pokonać złość* (sześciu), *ART* (sześciu), *Przemocy mówię NIE* (ośmiu), w 2023 r. *ART* (13) i *DULUTH Model*⁸¹ (siedmiu). W 2024 r. programem *Psychokorekcja w zakresie konstruktywnego radzenia sobie z emocjami, metody i techniki radzenia sobie z agresją* objęto siedem osób.

W **ZK w Rzeszowie** takimi programami objęto w 2019 r. 229 osadzonych, w 2020 r. – 201, w 2021 r. – 234, a w 2022 r. – 109.

Ogółem we wszystkich objętych kontrolą jednostkach penitencjarnych w okresie objętym kontrolą programami z zakresu przeciwdziałania przemocy i agresji objęto 6844 osadzonych.

Czynności profilaktyczne jako czynnik zwiększający bezpieczeństwo

Dyrektorzy wszystkich kontrolowanych jednostek określili zasady i sposób gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji pozyskanych w toku czynności profilaktycznych. W jednostkach tych podejmowano i prowadzono czynności profilaktyczne, zmierzające do rozpoznania środowiska osadzonych oraz ich zamiarów, godzących w porządek i bezpieczeństwo jednostki. Realizowane czynności były adekwatne do występujących warunków, w tym liczby osadzonych. W ramach tego prowadzono m.in. działania wobec osadzonych pod względem ich problemów osobowościowych, ukierunkowane także na badanie zagrożeń bezpieczeństwa jednostki i funkcjonariuszy. Prowadzono również działania przewidziane przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. *w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w Zakładach Karnych i Aresztach Śledczych*⁸², tj. badania osobopoznawcze, psychologiczne, orzeczenia psychologiczno-penitencjarne oraz opinie psychologiczne.

⁸⁰ *Agression Replacement Training*. Podstawowym jego celem było zdobycie lub utrwalenie przez skazanych umiejętności radzenia sobie w różnorodnych sytuacjach społecznych, samokontroli emocjonalno-behawioralnej, podejmowania konstruktywnych decyzji.

⁸¹ Opiera się na podstawie programu *Education Groups For Men Who Batter – The Duluth Model* i sprzyja przygotowaniu do readaptacji społecznej skazanych stosujących przemoc.

⁸² Dz. U. z 2024, poz. 1344.

Przykłady

W **AŚ w Gdańsku** przeprowadzono m.in. czynności osobopoznawcze, dokumentowane notatkami zarejestrowanymi w CBDOPW. Sporządzono ich w kolejnych latach: 16 948, 28 721, 30 844 oraz 16 023, w tym z rozmów wstępnych: 1933, 2056, 2493 i 1154.

W **AŚ w Elblągu OZ w Braniewie** w ramach działań profilaktycznych prowadzono czynności zmierzające do analizy poszczególnych osadzonych, pod względem ich problemów osobowościowych. Wykonywano także (udokumentowane notatkami zarejestrowanymi w CBDOPW) badania osobopoznawcze. W 2023 r. w toku czynności profilaktycznych udokumentowano 23 przypadki informacji kwalifikowanych jako *istotne* bądź *mogące być istotne* dla zapewnienia bezpieczeństwa jednostki. Informacje te były analizowane i przetwarzane przez osobę odpowiedzialną oraz przekazane dyrektorowi. W 2024 r. udokumentowano 12 takich przypadków.

5.3.7. DZIAŁANIA PRZYGOTOWUJĄCE FUNKCJONARIUSZY DO PODEJMOWANIA ODPOWIEDNICH CZYNNOŚCI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Niepełna realizacja ćwiczeń doskonalących sprawność w działaniach ochronnych z uwagi na Covid-19

W § 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony przewidziano, że sprawność funkcjonariuszy i pracowników w działaniach ochronnych doskonalili się co najmniej raz w roku, w trakcie ćwiczeń przy udziale straży pożarnej i Policji przeprowadzanych na podstawie konspektu.

Fotografia nr 7

Ćwiczenia z udziałem Straży Pożarnej



Źródło: materiały udostępnione przez ZK we Wronkach.

Założenie to nie zostało w pełni zrealizowane w czterech kontrolowanych jednostkach w latach 2021–2022 z uwagi na zagrożenie epidemiologiczne związane z Covid-19, tj. w trzech⁸³ w 2021 r. ćwiczeń takich w ogóle nie przeprowadzono, a w jednej⁸⁴ odbyły się one bez udziału służb.

Przykład

W **ZK w Wołowie** w związku z Covid-19 ćwiczenia w latach 2021–2022 przeprowadzono bez udziału Straży Pożarnej i Policji, co wynikało z odmów udziału tych służb m.in. z powodu absencji chorobowych. Po wygaśnięciu pandemii, w latach 2023–2024, ćwiczenia odbyły się z udziałem tych służb.

W pozostałych jednostkach ćwiczenia zostały przeprowadzone.

Przykład

W **ZK we Wronkach** ćwiczenia ochronne przeprowadzane każdorazowo według konspektu zatwierdzonego przez Dyrektora odbyły się 19 listopada 2021 r., 15 listopada 2022 r. oraz 6 listopada 2023 r. W ćwiczeniach brali udział funkcjonariusze lub pracownicy tego Zakładu, Grupy Interwencyjnej SW, Policji i Straży Pożarnej oraz Straży Miejskiej i Centrum Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta i Gminy we Wronkach. Tematami ćwiczeń były m.in. likwidacja zagrożenia bezpieczeństwa Zakładu, odmowa opuszczenia przez skazanych rejonu zatrudnienia, zabarykadowanie się w warsztacie, użycie środków przymusu bezpośredniego, wystąpienie zagrożenia pożarowego na terenie Zakładu, prowadzenia akcji polegającej na likwidacji buntu.

Fotografia nr 8

Ćwiczenia w Zakładzie Karnym we Wronkach



Źródło: materiały udostępnione przez ZK we Wronkach.

⁸³ ZK w Czerwonym Borze, w Przemyślu i w Rzeszowie.

⁸⁴ W ZK w Wołowie.

Realizacja obowiązku szkoleń w związku z poleceniami DGSW

Zgodnie z *poleceniami DGSW* do 30 września 2022 r. należało przeprowadzić wewnątrzzakładowe szkolenia doskonalące z zakresu zagadnień bezpieczeństwa i samoobrony⁸⁵, którymi mieli być objęci wszyscy funkcjonariusze i pracownicy zatrudnieni w jednostce. W kolejnych latach szkolenia takie miały być przeprowadzane co najmniej raz w roku. Kontrola wykazała niepełną realizację tego obowiązku w trzech jednostkach:

- **w AŚ w Elblągu OZ w Braniewie** nie wszystkich funkcjonariuszy i pracowników przeszkolono w zakresie bezpieczeństwa i samoobrony.
- **w ZK w Czerwonym Borze** w 2022 r. terminowo i w pełnym zakresie przeszkolono wszystkich funkcjonariuszy, ale w planach szkoleń ogólnozakładowych na lata 2023 i 2024 nie przewidziano szkolenia w zakresie niektórych zagadnień wskazanych *poleceniami DGSW*. W 2023 r. zaplanowano i zrealizowano szkolenia dotyczące wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, współpracy i wzajemnego ubezpieczania się, samoobrony oraz zasady udzielania pierwszej pomocy, w których uczestniczyła tylko część funkcjonariuszy i pracowników Zakładu, tj. (od 131 do 267 wobec 306 ogółem). Nie zorganizowano natomiast szkoleń w pozostałym zakresie wymienionym w poleceniach DGSW.
- **w ZK w Wołowie** w latach 2022 i 2023 nie przeszkolono wszystkich funkcjonariuszy i pracowników w zakresie zagadnień bezpieczeństwa i samoobrony w połączeniu z zasadami udzielania pierwszej pomocy. Kierownik Działu Ochrony wyjaśnił, iż wynikało to z absencji.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku absencji, udział w takich szkoleniach powinien zostać uzupełniony w terminie późniejszym. Tak zostało to zorganizowane w **AŚ w Gdańsku**, gdzie w latach 2022–2023 przeszkolono pierwotnie po 437 funkcjonariuszy, a 43 wówczas nieobecnych – później.

Inne szkolenia zwiększające poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników

Prowadzono także inne szkolenia lub ćwiczenia związane (bezpośrednio lub pośrednio) ze zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych. Aspekty z tym związane były poruszane także podczas narad lub odpraw.

Przykład

W AŚ w Krakowie w latach 2021–2024 przeprowadzano (w formie wykładów lub prezentacji) szkolenia funkcjonariuszy i pracowników z zakresu m.in. przeciwdziałania autoagresji wśród osadzonych, realizacji

⁸⁵ Szkolenia te miały mieć charakter praktyczny i obejmować w szczególności: elementy samoobrony w połączeniu z zasadami udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, współpracy i wzajemnego ubezpieczania się, używania i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, rozpoznawania werbalnych i niewerbalnych sygnałów agresji, negocjacji i mediacji oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych.

czynności profilaktycznych, bezpieczeństwa, samoobrony i wzajemnego ubezpieczenia, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz praktycznego użycia wybranych środków przymusu bezpośredniego, a także z zakresu działań prewencyjnych i postępowania z osadzonymi.

Kierownictwo Działu Ochrony **ZK we Wronkach** podczas kontroli zwróciło uwagę na praktyczne problemy związane z organizacją szkoleń m.in., że:

- szkolenia w większości mają charakter samokształcenia lub teorii;
- kwestie bezpośrednio związane z bezpieczeństwem funkcjonariuszy (samoobrona, użycie środków przymusu bezpośredniego, współdziałanie w grupach) wymagają intensyfikacji;
- konieczność zapewnienia prawidłowego toku służby, powoduje, że nie wystarcza czasu na organizację tego typu szkoleń;
- zdecydowana większość funkcjonariuszy pełni służbę w trybie zmianowym, dlatego efektywność szkoleń jest niska z uwagi na zmęczenie.

Problemy bezpieczeństwa zgłaszane przez organizacje związkowe w kontrolowanych jednostkach

Do zidentyfikowanych problemów, przez działające w kontrolowanych jednostkach organizacje związkowe, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych należały m.in.: czas i warunki pracy, nadgodziny, przemęczenie funkcjonariuszy i odchodzenie ze służby najbardziej doświadczonych pracowników, problem zawieszania stanowisk służbowych w porze dziennej oraz nocnej (spowodowane według organizacji związkowej dążeniem do zmniejszenia liczby wypracowanych nadgodzin), angażowanie pracowników działów administracyjnych do zadań ochronnych, realizacja konwojów z podstawowym składem zmiany (co skutkowało obniżoną liczbą funkcjonariuszy na terenie jednostki).

5.3.8. DZIAŁANIA W ZAKRESIE ZAPEWNIENIA FUNKCJONARIUSZOM I PRACOWNIKOM BEZPIECZEŃSTWA PODCZAS WYKONYWANIA OBOWIĄZKÓW SŁUŻBOWYCH

Zadania dyrektorów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy kontrolowanych jednostek właściwie zrealizowali swoje zadania określone w § 42 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie ochrony*, a następnie § 59 ust. 1 zarządzenia nr 2/23 i zarządzenia nr 69/23, w tym:

- zatwierdzali instrukcje ochronne oraz instrukcje stanowiskowe (opracowane przez kierowników działu ochrony),
- zatwierdzaliienne rozkłady służby działów ochrony, określające liczbę funkcjonariuszy i stanowiska, na których pełnili oni służbę,
- organizowali rozpoznanie nastrojów i atmosfery wśród osadzonych oraz ich zamiarów godzących w porządek i bezpieczeństwo,

m.in. w ramach czynności profilaktycznych oraz w trakcie odpraw kierownictwa oraz odpraw penitencjarno-ochronnych,

- zarządzali przeprowadzanie kontroli generalnych,
- określali sposób zabezpieczenia m.in. widzeń, spacerów, kąpeli, zakupów oraz zajęć kulturalno-oświatowych, sportowych, usług religijnych, a także zbiorowych zajęć.

**Zadania
funkcjonariuszy
działów ochrony
w zakresie
zapewnienia
bezpieczeństwa**

Realizacja zadań ochronnych w zakresie bezpieczeństwa przez wybranych funkcjonariuszy przedstawiała się następująco.

- A. Kierownicy działów ochrony wykonywali zadania określone w § 43 rozporządzenia *w sprawie ochrony*, a następnie określone w § 60 zarządzenia nr 2/23 i zarządzenia nr 69/23, a w szczególności:
- opracowywali instrukcje ochronne i instrukcje stanowiskowe;
 - opracowywali grafiki rozkładu czasu służby funkcjonariuszy działów ochrony;
 - nadzorowali i kontrolowali realizację sposobu ochrony – np. **w AŚ w Warszawie-Białolece** w okresie objętym kontrolą przeprowadzonych było 676 inspekcji, w tym 172 przeprowadziło lub uczestniczyło w nich kierownictwo Działu Ochrony.
- B. Dowódcy zmiany wykonywali zadania określone w §§ 44 – 47 rozporządzenia *w sprawie ochrony*, a następnie określone w § 63 zarządzenia nr 2/23 i zarządzenia nr 69/23, w tym prowadzili raporty z przebiegu służby zmiany, w których m.in. zamieszczali informacje o przeprowadzonych kontrolach. Przykładowo w **AŚ w Warszawie-Białolece** w 40 analizowanych raportach odnotowano 764 kontrole przeprowadzone przez dowódcę zmiany lub jego zastępców.
- C. Zadania wykonywane przez funkcjonariuszy tzw. oddziałowych, doprowadzających i spacerowych, wymienione w przepisach odpowiednio: § 49, § 50 i § 53 rozporządzenia *w sprawie ochrony*, a następnie określone w § 64, § 68 i § 69 zarządzenia nr 2/23 i zarządzenia nr 69/23. nie były dokumentowane. Obowiązek ich realizacji wynikał z instrukcji stanowiskowych. Był on weryfikowany przez kierowników działów ochrony i dowódców zamian w ramach czynności sprawdzających odnotowanych m.in. w raportach z przebiegu służby zmiany.

Fotografia nr 9
Nadzór funkcjonariusza nad placami spacerowymi



Źródło: materiały udostępnione przez AŚ Warszawa-Białoleka.

W ZK w Wołowie w powyższym zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że Dowódcy Zmiany nie odnotowali w pięciu (spośród 35 analizowanych) raportach z przebiegu służb informacji o sprawności kamer nasobnych oraz naładowanych akumulatorach, co było niezgodne z wytycznymi Dyrektora Okręgowego SW. Ponadto dowódcy zmiany nie odnotowali w trzech (spośród 35 analizowanych) raportach z przebiegu służb informacji o godzinach kontroli kluczy specjalnych. W Zakładzie nie przeprowadzano także przeglądów stanu zabezpieczeń techniczno-ochronnych, które powinny być przeprowadzane corocznie. Było to niezgodne z zarządzeniami Dyrektora Zakładu.

**Kontrole generalne
przeprowadzone
w jednostkach
penitencjarnych**

Przepis § 42 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia *w sprawie ochrony*, do zadań dyrektora jednostki zaliczał m.in. zarządzanie przeprowadzania kontroli generalnych. Zgodnie z § 72 ust. 6 tego rozporządzenia, dyrektor mógł podjąć decyzję o kontroli wyznaczonego rejonu, pawilonu lub oddziału mieszkalnego.

Od 1 stycznia 2023 r. uregulowania dotyczące kontroli generalnych wprowadzono do KKW. W jego art. 223m postanowiono, że kontrola generalna polega na przeprowadzeniu w jednym czasie kontroli osobistej wszystkich osób kontrolowanych na terenie danego zakładu karnego lub aresztu śledczego, kontroli ich cel, innych pomieszczeń w oddziałach mieszkalnych oraz kontroli pomieszczeń poza oddziałami mieszkalnymi, w których czasowo mogą przebywać osoby kontrolowane. Kontrolę generalną można ograniczyć do wyznaczonego rejonu, pawilonu, pomieszczenia oddziału mieszkalnego lub innego pomieszczenia poza oddziałami mieszkalnymi.

Wszyscy dyrektorzy kontrolowanych jednostek penitencjarnych zarządzali przeprowadzenie kontroli generalnych. Kontrole te obejmowały cały obszar aresztu lub zakładu albo wskazane pomieszczenia i miejsca, w tym cele mieszkalne.

Fotografia nr 10

Cela mieszkalna w Zakładzie Karnym we Wrocławiu



Źródło: Janusz Krzeszowski/www.wroclaw.pl. Materiały udostępnione przez redakcję tego portalu.

W trakcie kontroli generalnych dokonywano oceny stanu technicznego pomieszczeń, stanu ich wyposażenia, w tym sprawności infrastruktury technicznej. Sprawdzano pomieszczenia i rewidowano osadzonych na okoliczność posiadania przedmiotów niedozwolonych, a także poddawano niektórych osadzonych testom na obecność w organizmie substancji odurzających. W czterech jednostkach (**w AŚ w Warszawie-Białołęce, w AŚ w Gdańsku, w AŚ w Krakowie i w ZK w Czerwonym Borze**) kontrole generalne ujawniły nieprawidłowości i uchybienia mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo funkcjonariuszy.

Przykłady

W AŚ w Warszawie-Białołęce przeprowadzono 37 kontroli generalnych. W dwóch kontrolach ujawniono w celach mieszkalnych przedmioty niedozwolone, tj. telefony komórkowe. W 29 kontrolach stwierdzono przedmioty naruszające porządek i regulamin wewnętrzny.

W AŚ w Krakowie przeprowadzono sześć kontroli generalnych. Kontrola z marca 2021 r. wykazała potrzebę zastosowania dodatkowych zabezpieczeń techniczno-ochronnych pod oknami jednego z posterunków oraz nad wejściem do archiwum i na dziedzińcu szpitalny. Usterki naprawiono, a zalecenia zrealizowano.

Nieprawidłowości w dokumentowaniu kontroli generalnych

W dniu 1 stycznia 2023 r. wszedł w życie art. 223f § 14 KKW, w którym określono jakie informacje powinien zawierać protokół kontroli generalnej. W tym dniu zaczęło obowiązywać również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2022 r. *w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli skazanych, tymczasowo aresztowanych, miejsc i przedmiotów oraz określenia wzorów protokołów tych kontroli*⁸⁶, które określało wzór protokołu kontroli generalnej.

W trzech kontrolowanych jednostkach (**W AŚ w Warszawie-Białołęce, w ZK w Czerwonym Borze i w ZK w Raciborzu**) stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia w dokumentowaniu kontroli generalnych.

Przykłady

W ZK w Raciborzu dla dwóch z pięciu kontroli nie sporządzono dokumentacji pokontrolnej zgodnej z obowiązującym wzorem, a w protokole kontroli generalnej z lipca 2023 r. nie wskazano podstawy prawnej i faktycznej jej podjęcia.

W AŚ w Warszawie-Białołęce i w ZK w Czerwonym Borze w protokołach kontroli generalnych przeprowadzonych po 1 stycznia 2023 r. nie wskazano podstawy faktycznej podjęcia tych czynności, co było wymagane przepisem art. 223f § 14 pkt 1 KKW.

Wzmocnienie sposobów ochrony jednostek penitencjarnych

Wzmocnienie sposobów ochrony przewidywały przepisy §§ 36-37 rozporządzenia *w sprawie ochrony*, a następnie §§ 34-35 zarządzenia nr 2/23 i nr 69/23. Na terenie aresztu lub zakładu kompetencje do takiego działania należały do dyrektorów tych jednostek⁸⁷.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach, w drugiej połowie września 2022 r. dyrektorzy podejmowali działania w celu wzmocnienia sposobów ochrony. Miało to związek z wprowadzeniem nowelizacji KKW i w związku z tym pogorszeniem atmosfery w jednostkach penitencjarnych oraz narastającym niezadowolaniem wśród osadzonych. Działania dyrektorów w tej sprawie były zgodne z powyższymi uregulowaniami prawnymi.

⁸⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2701.

⁸⁷ Przepis § 36 rozporządzenia *w sprawie ochrony* przewidywał, że sposoby ochrony w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa mogą podlegać wzmocnieniu przez wprowadzenie dodatkowych przedsięwzięć ochronnych, a w szczególności przez: 1) zwiększenie składu zmiany, również o funkcjonariuszy spoza działu ochrony; 2) wzmocnienie obsady stanowisk istniejących lub wystawienie dodatkowych; 3) wprowadzenie dyżurów kadry kierowniczej, a w przypadku wprowadzenia wzmocnienia sposobu ochrony dyrektor zakładu typu półotwartego lub otwartego mógł wprowadzić elementy innych sposobów ochrony. W § 34 zarządzeń nr 2/23 i nr 69/23 powtórzono te rozwiązania, przy czym przewidziano także wyposażenie funkcjonariuszy w dodatkowe środki ochrony.

W jednej z kontrolowanych jednostek (**w AŚ w Warszawie-Białoleńce**) w związku z wprowadzeniem zmian przepisów KKW, wystąpiła sytuacja zakwalifikowana jako zagrożenie bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej, która skutkowałą wzmocnieniem sposobu ochrony⁸⁸. Dyrektor tej jednostki, 15 września 2022 r. wydał zarządzenie *w sprawie wzmocnienia sposobu ochrony w AŚ*. Wzmocnienie sposobu ochrony polegało m.in. na: powołaniu sztabu; wprowadzeniu dyżurów kadry kierowniczej; zwiększeniu składu zmiany; wystawieniu dodatkowych stanowisk ochronnych nieujętych w aktualnym zestawieniu stanowisk; wzmocnieniu stanowisk ochronnych w wskazanych pawilonach mieszkalnych; wyposażeniu funkcjonariuszy w dodatkowe uzbrojenie; wydłużeniu do 12 godzin pełnienia służby przez funkcjonariuszy Działu Ochrony wykonujących służbę w systemie jednozmianowym.

Pomoc psychologiczna dla funkcjonariuszy

W przypadku wystąpienia zdarzeń, które mogły stanowić źródło silnego stresu, służba medycyny pracy SW przeprowadzała interwencje na rzecz funkcjonariuszy lub pracowników, którzy byli jego uczestnikami. Interwencje te polegały w szczególności na udzieleniu porady psychologicznej lub medycznej w związku z zaistniałym zdarzeniem⁸⁹.

Procedury w tym zakresie zostały uregulowane w zarządzeniu Nr 8/22 DGSW z dnia 23 lutego 2022 r. *w sprawie procedur postępowania po ekspozycji zawodowej na czynnik szkodliwy w Służbie Więziennej*, które z dniem 9 marca 2022 r. zastąpiły wytyczne Nr 21/2010 z dnia 13 sierpnia 2010 r. *w sprawie ustalenia zasad organizacji i przeprowadzania interwencji przez służbę medycyny pracy Służby Więziennej po wystąpieniu zdarzeń stanowiących źródło silnego stresu*.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach funkcjonariusze korzystali (w różnej skali) z pomocy psychologicznej, po zdarzeniach mogących być źródłem silnego stresu w związku z wykonywaną służbą.

⁸⁸ W dniu 18 września 2022 r. wzdłuż muru zebrała się grupa ponad 100 osób, (prawdopodobnie pseudokibiców), którzy wznosili wulgarnie okrzyki pod adresem funkcjonariuszy i wrzucali na teren race i petardy hukowe. Z osobami tymi solidaryzowali się osadzeni, również wznosząc głośne okrzyki. Ponadto w wyniku protestu związanego z wprowadzeniem zmian w KKW, w kolejnych dniach grupy osadzonych odmawiały przyjmowania posiłków.

⁸⁹ Źródłem silnego stresu, według obowiązujących w SW uregulowań, były następujące sytuacje: naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza lub pracownika SW, ekspozycja na materiał potencjalnie zakaźny, użycie broni palnej, zdarzenia skutkujące śmiercią funkcjonariusza lub pracownika SW, zdarzenia skutkujące śmiercią osadzonego, samobójstwa lub próby samobójczej funkcjonariusza lub pracownika SW, samobójstwa lub próby samobójczej osadzonego, zdarzenia o charakterze kataklizmu, katastrofy, zamachu bombowego lub ataku terrorystycznego, udział w wypadku komunikacyjnym w związku z pełnieniem służby lub w drodze do służby.

Przykłady

W ZK we Wrocławiu 156 funkcjonariuszy korzystało z pomocy psychologicznej, z tego:

- na wniosek kierownika jednostki 119 osób, w tym: w 2021 r. – 37, w 2022 r. – 48, w 2023 r. – 21, a w I połowie 2024 r. – 13,
- z własnej inicjatywy 37 osób, w tym: w 2021 r. – dziewięć, w 2022 r. – 10, w 2023 r. – 14, a w I połowie 2024 r. – cztery.

W latach 2021, 2022, 2023 stanowiło to odpowiednio: 10 %, 13 % i 8 % liczby funkcjonariuszy tej jednostki na koniec roku.

W ZK w Raciborzu z pomocy psychologicznej na wniosek kierownika jednostki skorzystało 29 funkcjonariuszy, z tego: w 2021 r. – dziewięciu, w 2022 r. – ośmiu, w 2023 r. – pięciu, a w I połowie 2024 r. – siedmiu. Ponadto dwóch funkcjonariuszy skorzystało z takiej pomocy z inicjatywy własnej (po jednej interwencji w 2021 r. i w I połowie 2024 r.).

W latach 2021, 2022, 2023 stanowiło to odpowiednio: 4 %, 4 % i 2 % liczby funkcjonariuszy tej jednostki na koniec roku.

**Wyniki kontroli
przeprowadzonych
przez jednostki
nadzorujące**

Areszty i zakłady objęte niniejszą kontrolą NIK, były w latach 2021–2024 (I połowa) kontrolowane przez CZSW i właściwe OISW. Kontrolowani dyrektorzy informowali te jednostki nadrzędne o działaniach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. Najistotniejsze nieprawidłowości i uchybienia w zakresie bezpieczeństwa, stwierdzone przez jednostki nadrzędne SW, dotyczyły następujących kwestii: konstrukcji i zadaszeń placów spacerowych łatwych do demontażu, które mogły później stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy; niesprawnej kamery monitorującej podwozie pojazdów; braku stacjonarnej sygnalizacji antynapadowej oraz monitoringu w pomieszczeniach biblioteki i radiowęzła; braku zabezpieczenia okien w budynkach niebędących obiektami zakwaterowania osadzonych; niewłaściwego oznakowania granicy stref i umocowania wyposażenia w dyżurkach oddziałowych; braku sygnału dźwiękowego w pomieszczeniach wychowawców; braku sygnału świetlnego, niewłaściwego poziomu zabezpieczeń techniczno-ochronnych; opieszałego reagowania na alarm.

**Agresywne
zachowania
osadzonych wobec
funkcjonariuszy**

W okresie objętym kontrolą, w zakresie trybu przeprowadzania czynności sprawdzających dotyczących zdarzeń występujących w SW, obowiązywały dwa zarządzenia DGSW:

- do 31 grudnia 2022 r. – nr 1/2018 z 3 stycznia 2018 r.
- od 1 stycznia 2023 r. – nr 100/22 z 29 grudnia 2022 r.

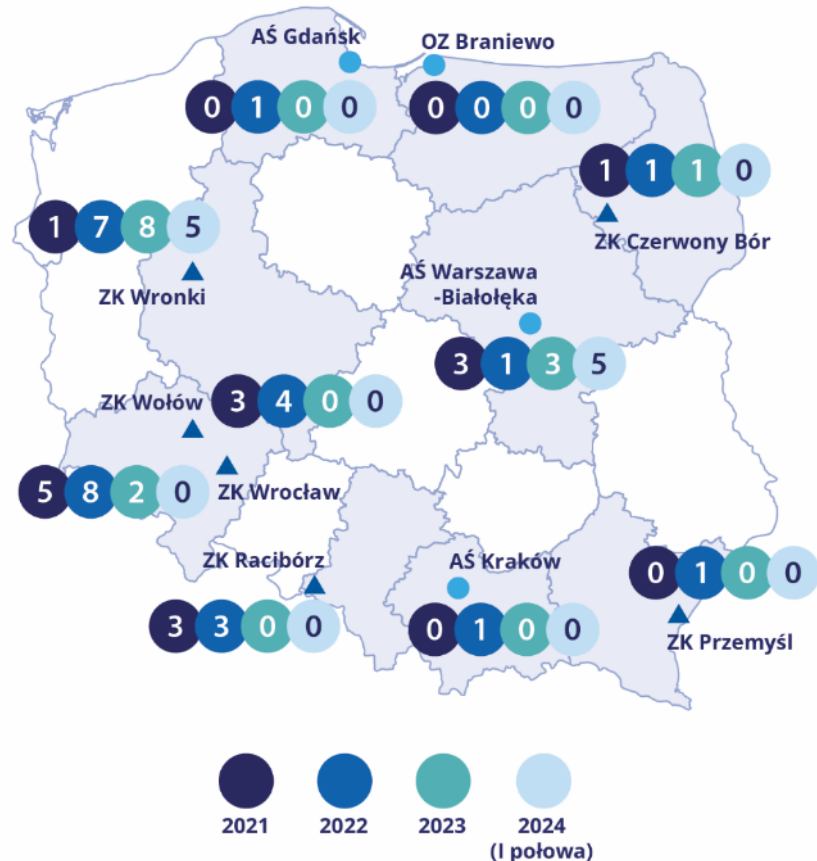
W załącznikach do tych zarządzeń zamieszczono wykazy zdarzeń mogących wystąpić w SW, w których m.in. wymieniono napaść na funkcjonariusza lub pracownika lub naruszenie ich nietykalności cielesnej.

W obu zarządzeniach szczegółowo określono procedurę, w tym czynności sprawdzające w celu ustalenia przyczyn.

W kontrolowanych jednostkach liczba zdarzeń polegających na napaści osadzonych na funkcjonariuszy wyniosła 68, co przedstawia infografika:

Infografika nr 13

Liczba napaści na funkcjonariusza w kontrolowanych jednostkach



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zdarzenia te dotyczyły czynnej napaści przez osadzonych na funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych, w tym w szczególności: uderzenie albo odepchnięcie lub usiłowanie dokonania takiej czynności, kopnięcie, rzucenie przedmiotu (np. taboretu, pojemnika z gorącą herbatą) w kierunku funkcjonariusza lub jego oplucie.

Kontrola wykazała, że w przypadku napaści osadzonego na funkcjonariusza, prowadzone były odpowiednie czynności sprawdzające w celu ustalenia przyczyn powstania, okoliczności przebiegu oraz skutków. Zgodnie z wymogami zarządzeń, do przeprowadzenia czynności sprawdzających, powoływany był funkcjonariusz lub zespół funkcjonariuszy. Z przebiegu czynności sprawdzających, w oparciu

o zgromadzony materiał dowodowy⁹⁰, sporządzane były sprawozdania zawierające wymagane informacje, a w szczególności dotyczące: danych osobowych i charakterystyki uczestników zdarzenia, okoliczności i przebiegu zdarzenia, działań podjętych po zdarzeniu, przyczyn zdarzenia, stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz wniosków w zakresie działań profilaktycznych. Zgodnie z wymogami zarządzeń, dyrektorzy kontrolowanych jednostek, kierowali do organów ścigania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa. Wobec osadzonych, którzy dopuścili się takich zdarzeń, podejmowane były działania dyscyplinarne⁹¹.

W powyższym zakresie **w ZK w Przemyślu** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że do dnia zakończenia kontroli nie umieszczono w CBDOPW ostatecznego sprawozdania z przeprowadzonego w 2022 r. postępowania dotyczącego napaści osadzonego na funkcjonariusza. Zgodnie z treścią zarządzenia nr 100/22, sprawozdanie należało zamieścić w CBDOPW w ciągu trzech dni od jego zatwierdzenia.

**Napaść osadzonego
na funkcjonariusza
ze skutkiem
śmiertelnym
w ZK w Rzeszowie**

W trakcie kontroli NIK przeprowadzonej w 2023 r. **w ZK w Rzeszowie**, stwierdzono, że w latach 2019–2021 w CBDOPW nie zarejestrowano zdarzeń napaści na funkcjonariusza lub naruszenia jego nietykalności cielesnej, zaś w 2022 r. w tym Zakładzie odnotowano dwa takie przypadki.

W dniu 27 stycznia 2022 r. podczas rozmowy z wychowawcą osadzony usiłował uderzyć funkcjonariusza w twarz. Wobec osadzonego zastosowano środki przymusu bezpośredniego w postaci technik obezwładniających oraz kajdanek. Wobec osadzonego sporządzono wniosek o wymierzenie kary dyscyplinarnej, a następnie wszczęto procedurę zakwalifikowania osadzonego do kategorii wymagających umieszczenia w oddziale dla niebezpiecznych.

W dniu 22 lutego 2022 r. podczas rozmowy w pokoju psychologa osadzony dokonał napaści na tę funkcjonariuszkę. W wyniku napaści i odniesionych obrażeń funkcjonariuszka zmarła na miejscu. W stosunku do osadzonego sporządzono wniosek o wymierzenie kary dyscyplinarnej. Funkcjonariuszy biorących udział w zdarzeniu objęto pomocą psychologiczną i skierowano do lekarzy medycyny pracy. Następnie wszczęto procedurę zakwalifikowania osadzonego w kategorii wymagających umieszczenia w oddziale dla niebezpiecznych. W pomieszczeniu, w którym doszło do tego zdarzenia był zainstalowany pojedynczy przewodowy SSWN. Jego

⁹⁰ W szczególności: zapisy z monitoringu wizyjnego, raporty z przebiegu służby zmiany, notatki służbowe, oświadczenia/wyjaśnienia osadzonych, protokoły z badań na obecność substancji psychoaktywnej w organizmie osadzonego, itp.

⁹¹ W tym m.in. umieszczano ich w celach izolacyjnych, wymierzano kary dyscyplinarne, kwalifikowano jako osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa aresztów i zakładów, a w niektórych przypadkach przenoszono do innych jednostek penitencjarnych.

uruchomienie sygnalizowało alarm na stanowisku oddziałowego oraz na stanowisku dowodzenia, a także wskazywało lokalizację pomieszczenia, w którym został wzbudzony. W dniu 22 lutego 2022 r. system ten nie zarejestrował wzbudzenia w pomieszczeniu, w którym doszło do napaści. W trakcie czynności dowodowych prokurator wielokrotnie uruchamiał istniejący w miejscu napadu SSWN i wynik za każdym razem wskazywał, że był on sprawny. Poszkodowana psycholog posiadała również na wyposażeniu bezprzewodowy indywidualny sygnalizator napadu. W pomieszczeniu psychologa, w którym doszło do napadu na funkcjonariusza SW, zamontowane były drzwi płytowe z zamkiem umożliwiającym obustronne ich zamknięcie za pomocą klucza. Po tym wydarzeniu zastosowano zamki, bez możliwości zamknięcia ich od wewnątrz. Drzwi były pełne - bez wglądu do środka pomieszczenia przez osobę z zewnątrz. W pomieszczeniu nie wyznaczono stref funkcjonariusza i osadzonego i nie zamontowano krat oddzielających osadzonego i funkcjonariusza. Na piętrze było pomieszczenie do rozmów (używane np. przez adwokatów), rozdzielające kratą osadzonego i rozmówcę. W oddziale, w którym doszło do tragicznego wypadku były zainstalowane przyciski napadowe oraz systemy zabezpieczeń elektronicznych: CCTV, SKD, SSWN.

Uwagi do realizacji zadań ochronnych stwierdzone podczas czynności sprawdzających

W trakcie czynności sprawdzających prowadzonych w związku z napaścią osadzonych na funkcjonariuszy, w wyniku analizy zgromadzonego materiału dowodowego, w szczególności zapisów CCTV, w dwóch jednostkach stwierdzone były nieprawidłowości i uchybienia w zakresie realizacji zadań ochronnych.

W AŚ w Warszawie-Białoleśce dotyczyły one m.in. nierzetelnej kontroli osadzonego; nieprawidłowego wzajemnego ubezpieczania się funkcjonariuszy; wydania przez dowódcę zmiany polecenia zdjęcia kajdanek osadzonemu, który został zakwalifikowany do kategorii tzw. „niebezpiecznych”; umożliwienie osadzonemu przebywania poza plecami funkcjonariusza; niezachowywania przez dowódcę zmiany zasad bezpieczeństwa (sam wszedł do celi mieszkalnej osadzonego, który uprzednio dokonał napaści na funkcjonariusza); przeprowadzenia interwencji przez dowódcę zmiany (przeprowadził rozmowę z osadzonym w sposób umożliwiający bezpośredni atak z jego strony, bez udziału funkcjonariuszy wyposażonych w środki ochrony); umożliwienia osadzonemu swobodnego poruszania się po korytarzu, co mogło skutkować nawiązaniem nielegalnych kontaktów; niewłaściwego użycia kamery nasobnej; braku użycia instalacji alarmowej zainstalowanej w pokojach psychologów i wychowawców.

**Czynności
sprawdzające
w sprawach
niewłaściwego
zachowania
funkcjonariuszy
wobec osadzonych**

W AŚ w Krakowie funkcjonariusze nie poinformowali dowódcy zmiany najszybszą dostępną drogą (przez radiotelefon), lecz telefonicznie, dopiero po doprowadzeniu osadzonego do dyżurki oddziałowego.

W czterech kontrolowanych jednostkach penitencjarnych prowadzono czynności sprawdzające związane z podejrzeniem niewłaściwego, agresywnego zachowania funkcjonariuszy wobec osadzonych. W dwóch przypadkach jednoznacznie potwierdzono takie niewłaściwe postępowanie.

W ZK we Wrocławiu w 2021 r. odnotowano zdarzenie polegające na niewłaściwym zachowaniu funkcjonariusza wobec osadzonego. W związku z powyższym, Dyrektor wszczął postępowanie dyscyplinarne, w wyniku którego funkcjonariusz został ukarany karą dyscyplinarną w postaci ostrzeżenia o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku.

W ZK we Wronkach w 2022 r. odnotowano agresywne zachowanie funkcjonariuszy, którzy pobili osadzonego. Zastępca Dyrektora Okręgowego SW w Poznaniu powołał zespół specjalistów OISW do przeprowadzenia czynności wyjaśniających. Dyrektor Zakładu wszczął postępowanie dyscyplinarne oraz zawiesił funkcjonariuszy w czynnościach służbowych. Specjaliści OISW w sprawozdaniu z czynności wyjaśniających wskazali uchybienia i nieprawidłowości oraz sformułowali wnioski dotyczące zdarzenia. Dyrektor Zakładu sporządził zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez trzech funkcjonariuszy.

NIK zwraca uwagę, że każdy przypadek podejrzenia niewłaściwego, agresywnego zachowania funkcjonariuszy wobec osadzonych powinien być niezwłocznie i rzetelnie wyjaśniany. Wysoce prawdopodobne jest bowiem, że agresja wobec osadzonych wywoływać będzie ich reakcję, zagrażającą bezpieczeństwu funkcjonariuszy.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy Służba Więzienna prawidłowo i rzetelnie realizowała zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy Służba Więzienna była prawidłowo i rzetelnie przygotowana pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych? 2. Czy Służba Więzienna prawidłowo i rzetelnie realizowała zadania dotyczące zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/24/083 <i>Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania obowiązków służbowych</i> objęto Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd SW oraz 10 jednostek penitencjarnych, w tym: cztery areszty śledcze i sześć zakładów karnych.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.
Okres objęty kontrolą	2021–2024 (I połowa) ⁹² . Czynności kontrolne były realizowane w okresie od 2 sierpnia 2024 r. do 4 lutego 2025 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy o NIK uzyskano informacje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) w kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości – z CZSW dotyczące finansowania i spraw kadrowych SW; 2) w kontroli CZSW – z Ministerstwa Sprawiedliwości odnośnie przekazywania poleceń, wytycznych lub zaleceń dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW; 3) w kontroli Zakładu Karnego we Wrocławiu i w Zakładzie Karnego w Raciborzu - dotyczące liczby funkcjonariuszy tych jednostek, którzy w okresie objętym kontrolą skorzystali z porad medycyny pracy SW (m.in. pomocy psychologicznej) po zdarzeniach mogących być źródłem dużego stresu.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w celu sprawdzenia, czy SW właściwie realizowała zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych.

⁹² Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

We wszystkich kontrolowanych aresztach śledczych i zakładach karnych przeprowadzono oględziny wybranych pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów pod względem spełniania wymogów zawartych w *poleceniach DGSW*.

Wyniki kontroli przedstawiono w 12 wystąpieniach pokontrolnych z których każde zawierało wnioski pokontrolne. Ogółem sformułowano 66 wniosków pokontrolnych. Wniosek do Ministra Sprawiedliwości dotyczył przeprowadzania w jednostkach organizacyjnych SW kontroli zagadnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jej funkcjonariuszy i pracowników. Wnioski do DGSW dotyczyły uregulowanie zasad bezpieczeństwa i opracowania długoterminowego planu w tym zakresie oraz przeprowadzania analiz zasadności lokalizacji inwestycji dotyczących budowy kwater mieszkalnych dla funkcjonariuszy. Do dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych wnioskowano przede wszystkim w sprawach dotyczących przeprowadzenia rozpoznania jednostek, wyposażenia w indywidualne sygnalizatory antynapadowe, odpowiedniej liczby stanowisk oraz – w przypadku budowy lub modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych - stosowania wytycznych DGSW.

Z informacji o sposobie wykonania wniosków, przekazanych przez kierowników jednostek kontrolowanych wynika, że według stanu na 4 czerwca 2025 r. zrealizowano 37 wnioski pokontrolne (56 %), podjęto działania w celu realizacji kolejnych 26 wniosków (39,5 %), a trzy wnioski (4,5 %) pozostały niezrealizowane.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie składali zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Rzeszowie	Ministerstwo Sprawiedliwości	Dr hab. Adam Bodnar
2.		Centralny Zarząd Służby Więziennej	Płk dr Andrzej Pecka
3.		Areszt Śledczy w Krakowie	Ppłk Andrzej Starzak
4.		Areszt Śledczy w Warszawie – Białołęce	Ppłk Łukasz Pieńkos
5.		Zakład Karny w Przemyślu	Mjr Arkadiusz Skafiriak
6.	Delegatura w Białymstoku	Zakład Karny w Czerwonym Barze	Płk Zbigniew Jankowski
7.	Delegatura w Gdańsku	Areszt Śledczy w Gdańsku	Płk Marek Rogoziński
8.	Delegatura w Katowicach	Zakład Karny w Raciborzu	Ppłk Dagmara Lotawiec-Serafin

9.	Delegatura w Olsztynie	Areszt Śledczy w Elblągu OZ w Braniewie	Ppłk Ireneusz Dobrzyniecki
10.	Delegatura w Poznaniu	Zakład Karny we Wronkach	Mjr Sławomir Matuszczak
11.	Delegatura we Wrocławiu	Zakład Karny Nr 1 we Wrocławiu	Mjr Roman Oraczewski
12.		Zakład Karny w Wołowie	Płk Henryk Chomin

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	Ministerstwo Sprawiedliwości	W formie opisowej	Zwiększenie nakładów na infrastrukturę budowlaną, zakupy sprzętu i uzbrojenia, urządzenia zabezpieczeń techniczno-ochronnych SW oraz podwyżki uposażeń. Powołanie specjalnego zespołu, na rzecz poprawy warunków pełnienia służby i bezpieczeństwa funkcjonariuszy	Brak kontroli w jednostkach organizacyjnych SW dotyczących bezpieczeństwa funkcjonariuszy. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie przygotowania SW pod względem zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa niezasadnie ograniczono jedynie do informacji uzyskiwanych z CZSW i w ramach współpracy z organizacjami związkowymi tej formacji.
2	Centralny Zarząd SW	W formie opisowej	Zwiększenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW i zmniejszenia wakatów, przy czym problem braków kadrowych pozostał nadal nierozwiązany. DGSW rzetelnie sprawował nadzór nad podległymi jednostkami SW w zakresie bezpieczeństwa w szczególności poprzez przeprowadzone kontrole i wizytacje.	Do czasu tragicznego zdarzenia w ZK w Rzeszowie w lutym 2022 r., nie określono wystarczających regulacji, mających na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Nieopracowanie przez DGSW długoterminowego planu dotyczącego zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych. Nierozpoznanie przez CZSW potrzeb w zakresie zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy oddziałowych oraz dotyczących kierowania do zadań ochronnych funkcjonariuszy z administracji. Brak odpowiednich analiz porównawczych, uzasadniających lokalizację budowy kwater w szczególności przy ZK w Raciborzu, o wartości kosztorysowej 50 mln zł.
3	Areszt Śledczy w Krakowie	W formie opisowej	Funkcjonariusze i pracownicy prawidłowo realizowali ochronę jednostki, stosując przewidziane w przepisach i Instrukcji ochronnej zadania, określone dla poszczególnych stanowisk. Rzetelnie prowadzono czynności zmierzające do rozpoznania środowiska osób pozbawionych wolności oraz ich zamiarów, godzących w porządek i bezpieczeństwo jednostki. Stosownie do wymogów przepisów i poleceń zrealizowano obowiązkowe szkolenia i ćwiczenia przygotowujące funkcjonariuszy do podejmowania odpowiednich działań w sytuacjach kryzysowych.	W trzech oddziałach mieszkalnych nie przeniesiono pokoi wychowawców i psychologów w bezpośrednie sąsiedztwo lub w pobliże dyżurek oddziałowych. Instrukcję ochronną sporządzono bez wymaganego protokołu rozpoznania jednostki. Nieprawidłowo przeprowadzane okresowe konserwacje systemów zabezpieczeń elektronicznych oraz brak koncepcji i założeń podczas ich modernizacji, jak również niesporządzenie analizy zagrożeń. Nie obsadzano niektórych stanowisk przewidzianych w instrukcji ochronnej, a w badanej próbie, w dwóch przypadkach, nie zapewniono

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				odpowiedniej liczby stanowisk oddziałowych wykonujących służbę w systemie jednozmianowym.
4	Areszt Śledczy w Warszawie-Białoleśce	W formie opisowej	<p>Funkcjonariusze i pracownicy prawidłowo realizowali ochronę jednostki, stosując przewidziane w przepisach i instrukcjach ochronnych działania ochronne.</p> <p>Rzetelnie prowadzono czynności zmierzające do rozpoznania środowiska osób pozbawionych wolności oraz ich zamiarów, godzących w porządek i bezpieczeństwo jednostki.</p> <p>Zrealizowano obowiązkowe szkolenia i ćwiczenia przygotowujące pracowników i funkcjonariuszy do podejmowania odpowiednich działań w sytuacjach kryzysowych.</p>	<p>Sporządzenie instrukcji ochronnych bez dokumentu rozpoznania jednostki.</p> <p>Przypadki niezapewnienia wymaganej przepisami liczby oddziałowych pełniących służbę w systemie jednozmianowym.</p> <p>Nie było dokumentów potwierdzających, że systemy zabezpieczeń elektronicznych spełniały wymagania obowiązujących norm oraz nieterminowo przeprowadzano okresowe konserwacje tych systemów.</p> <p>Nie opracowano koncepcji i założeń modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych, nie sporządzono analizy zagrożeń, a także nie ustalono procedur dotyczących alarmów i ostrzeżeń.</p> <p>Nie wyposażono wszystkich funkcjonariuszy i pracowników w indywidualne sygnalizatory antynapadowe.</p>
5	Zakład Karny w Przemyślu	W formie opisowej	<p>Funkcjonariusze i pracownicy prawidłowo realizowali ochronę jednostki, stosując przewidziane w przepisach i instrukcjach ochronnych działania ochronne.</p> <p>Rzetelnie prowadzono czynności zmierzające do rozpoznania środowiska osób pozbawionych wolności oraz ich zamiarów, godzących w porządek i bezpieczeństwo jednostki.</p> <p>Zrealizowano obowiązkowe szkolenia i ćwiczenia przygotowujące pracowników i funkcjonariuszy do podejmowania odpowiednich działań w sytuacjach kryzysowych.</p>	<p>Sporządzenie instrukcji ochronnych bez dokumentu rozpoznania jednostki.</p> <p>W dwóch latach nie przeprowadzono okresowych konserwacji tych systemów, a w kolejnych dokonano tego nieterminowo.</p> <p>Nie opracowano koncepcji i założeń modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych oraz nie sporządzono analizy zagrożeń, a także nie ustalono procedur dotyczących alarmów i ostrzeżeń.</p> <p>Nie wyposażono wszystkich funkcjonariuszy i pracowników w indywidualne sygnalizatory antynapadowe.</p>
6	Zakład Karny w Czerwonym Borze	W formie opisowej	<p>Pełna i terminowa realizacja poleceń DGSW, m.in. wyposażono Zakład w wymagany sprzęt i urządzenia oraz dokonano odpowiednich zmian w pomieszczeniach wychowawców i psychologów.</p> <p>Z własnej inicjatywy podjęto działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa, np. zastosowano przeszklenia między pokojami wychowawców a sąsiadującymi pomieszczeniami (psychologów, służby zdrowia, oddziałowych).</p>	<p>Niezachowanie procedur określonych w wytycznych DGSW przy modernizacji i rozbudowie systemów zabezpieczeń elektronicznych w ZK, tj. nie opracowano dla nich koncepcji i założeń funkcjonalnych (wraz z analizą zagrożeń i ryzyk) oraz koncepcji i założeń technicznych przedsięwzięcia.</p> <p>Nie określono części obowiązków osadzonych w zarządzeniu dotyczącym porządku wewnętrznego w ZK.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			Funkcjonariuszom i pracownikom Zakładu zapewniono udział w szeregu szkoleń i ćwiczeń z zakresu działań ochronnych.	Nie zapewniono wymaganej liczby oddziałowych pełniących służbę w systemie jednozmianowym w jednym z oddziałów penitencjarnych ZK. Nie zapewniono oddzielnego oddziałowego w porze nocnej na części oddziałów mieszkalnych.
7	Areszt Śledczy w Gdańsku	W formie opisowej	AŚ wyposażono w system zabezpieczeń elektronicznych oraz dokonywano jego modernizacji, a funkcjonariuszy w indywidualne środki bezpieczeństwa i przymusu bezpośredniego. Stan kadrowy zapewniał pełną obsadę stanowisk w dziale ochrony. Funkcjonariusze uczestniczyli w szkoleniach przygotowujących do podejmowania stosownych działań w sytuacjach kryzysowych. Podejmowano działania prewencyjne w zakresie utrzymania porządku i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa.	Instrukcje ochronne opracowano bez przeprowadzonego udokumentowanego rozpoznania jednostki. Nie przeprowadzono analizy zagrożeń na podstawie protokołu rozpoznania jednostki. Konserwację części systemów zabezpieczeń elektronicznych wykonywano niezgodnie z wytycznymi DGSW.
8	Zakład Karny w Raciborzu	W formie opisowej	Podejmowano działania w celu pozyskania wiedzy o przyczynach i skali zagrożeń dla funkcjonariuszy w oparciu o zaistniałe zdarzenia. Wprowadzono wymagane przez DGSW zmiany w organizacji służby mające na celu podniesienie standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy oraz postulowane przez organizację związkową. Spełniono wymogi dotyczące organizacji systematycznych szkoleń i ćwiczeń przygotowujących funkcjonariuszy do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych. Czynności wyjaśniające po zaistnieniu zdarzeń generujących zagrożenie dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy były przeprowadzane prawidłowo, terminowo i rzetelnie.	Nie zapewniono terminowej realizacji poleceń DGSW w zakresie zaopatrzenia wszystkich funkcjonariuszy i pracowników w indywidualne sygnalizatory antynapadowe oraz obowiązku wyposażenia pomieszczeń służbowych w SSWN zgodny z wymaganiami i normami. W przepisach wewnętrznych nie określono sposobu postępowania i zachowania się osadzonych w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów. Jedno z 10 skontrolowanych pomieszczeń psychologów i wychowawców było niewłaściwie usytuowane, w trzech stanowiska pracy były usytuowane w sposób niewłaściwy, a w czterech naścienne przyciski SSWN były zasłonięte przez inne urządzenia techniczne. W koncepcjach i założeniach funkcjonalnych do projektu modernizacji lub budowy trzech systemów zabezpieczeń elektronicznych zawarto nierzetelne informacje dotyczące wyników dokonanej analizy zagrożeń. Stwierdzono przypadki wykonywania służby przez oddziałowych równocześnie w dwóch oddziałach mieszkalnych oraz przypadki nieobsadzenia niektórych stanowisk ochronnych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9	Areszt Śledczy w Elblągu OZ w Braniewie	W formie opisowej	<p>Dyrektor prawidłowo i rzetelnie wypełniał zadania w zakresie zapewnienia podległym mu funkcjonariuszom i pracownikom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych.</p> <p>Liczba funkcjonariuszy na stanowiskach pełniących funkcję oddziałowych była zgodna z wymaganiami określonymi przez DGSW.</p> <p>Funkcjonariusze i pracownicy zostali właściwie i terminowo zabezpieczeni w indywidualne sygnalizatory antynapadowe oraz środki przymusu bezpośredniego.</p> <p>Pomieszczenia wychowawców, terapeutów i psychologa zlokalizowano w sąsiedztwie lub w pobliżu dyżurki oddziałowego oraz wyposażono je w SSWN oparty co najmniej na dwóch przyciskach antynapadowych.</p>	<p>Nie sporządzono protokołu rozpoznania w celu ustalenia odpowiedniego sposobu ochrony w związku z utworzeniem oddziału dla osadzonych.</p> <p>Nie opracowano procedury postępowania z alarmami, ostrzeżeniami o uszkodzeniu, wyłączeniu części lub całego systemu ze stanu działania.</p> <p>Nie została opracowana koncepcja i założenia do projektu budowy lub modernizacji systemów zabezpieczeń elektronicznych.</p> <p>System SSWN funkcjonujący nie spełniał określonych norm.</p> <p>Nie zapewniono szkoleń w zakresie zagadnień bezpieczeństwa i samoobrony dla wszystkich funkcjonariuszy i pracowników.</p> <p>Nie zapewniono kompletnych uregulowań organizacyjno-prawnych wpływających na bezpieczeństwo funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych.</p>
10	Zakład Karny we Wronkach	W formie opisowej	<p>Pomieszczenia wychowawców, terapeutów i psychologów zostały zlokalizowane i wyposażone w sposób przewidziany w uregulowaniach wewnętrznych.</p> <p>Wszyscy funkcjonariusze i pracownicy mający bezpośredni kontakt z osadzonymi zostali terminowo i zgodnie z regulacjami obowiązującymi w jednostce wyposażeni w indywidualne sygnalizatory antynapadowe, a funkcjonariusze Działu Ochrony ponadto w odpowiednie środki przymusu bezpośredniego.</p> <p>Prawidłowo określano potrzeby w zakresie liczby personelu, a Dyrektor podejmował rzetelne działania w celu zapewnienia takiego stanu kadrowego.</p> <p>Dyrektor wywiązał się z obowiązku przeprowadzania systematycznych szkoleń i ćwiczeń przygotowujących funkcjonariuszy do podejmowania stosownych działań w sytuacjach kryzysowych.</p> <p>Prawidłowo i rzetelnie prowadzono postępowania w celu ustalenia okoliczności i przyczyn sytuacji niebezpiecznych i niepożądanych.</p>	<p>Instrukcję ochronną opracowano bez przeprowadzonego udokumentowanego rozpoznania jednostki.</p> <p>Nie opracowano procedur postępowania z alarmami, ostrzeżeniami o uszkodzeniu oraz wyłączeniu części lub całego systemu ze stanu działania.</p> <p>Modernizacja systemu zabezpieczeń elektronicznych nie została poprzedzona opracowaniem koncepcji i założeń tego projektu, a elementy rozszerzające jego funkcjonalność nie posiadały certyfikatów poświadczających ich zgodność z obowiązującymi normami.</p> <p>W regulacjach wewnętrznych nie ujęto obowiązków osadzonych dotyczących przebywania wyłącznie w oznaczonej strefie oraz konsekwencji naruszenia jej granic.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11	Zakład Karny Nr 1 we Wrocławiu	W formie opisowej	<p>Funkcjonariusze właściwie wypełniali swoje zadania w zakresie przestrzegania procedur mających na względzie zapewnienie bezpieczeństwa, a także uczestniczyli w szkoleniach i ćwiczeniach przygotowujących ich do podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych.</p> <p>Prawidłowo i rzetelnie rozpoznawano zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków służbowych.</p> <p>Dyrektor wywiązał się z obowiązku realizacji <i>poleceń DGSW</i>, co wpłynęło na poprawę poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy.</p> <p>Postępowania wewnętrzne mające na celu ustalenie okoliczności i przyczyn powstania sytuacji niebezpiecznych były prowadzone zgodnie z zarządzeniami DGSW.</p>	<p>Zakupiony sprzęt i urządzenia w ramach rozbudowy SSWN nie spełniał określonych norm.</p> <p>Konserwację systemów zabezpieczeń elektronicznych przeprowadzano niezgodnie z wytycznymi DGSW.</p> <p>Nie opracowano wewnętrznych uregulowań w zakresie ustalenia sposobu postępowania i zachowania się osadzonych w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów.</p> <p>Opracowanie dokumentacji ochronnej, po terminie określonym w § 127 zarządzenia nr 2/23.</p> <p>Ustalenie dla OZ w Oleśnicy odpowiedniego sposobu ochrony, bez dokonania jego rozpoznania.</p>
12	Zakład Karny w Wołowie	W formie opisowej	<p>Funkcjonariusze pełniący służbę na określonych stanowiskach właściwie wypełniali swoje zadania w zakresie przestrzegania procedur bezpieczeństwa.</p> <p>Prowadzono działania w celu zabezpieczenia funkcjonariuszy i pracowników mających bezpośredni kontakt z osobami pozbawionymi wolności w środki przymusu bezpośredniego oraz w indywidualne sygnalizatory napadowe.</p> <p>Pomieszczenia wychowawców, terapeutów i psychologów wyposażono w sposób przewidziany w <i>poleceniach DGSW</i>.</p> <p>Rzetelnie rozpoznawano przyczyny i skalę zagrożeń związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa służby funkcjonariuszy.</p> <p>Niezwłocznie przeprowadzono postępowania w celu ustalenia okoliczności i przyczyn powstania sytuacji niebezpiecznych i generujących zagrożenie bezpieczeństwa funkcjonariuszy.</p>	<p>W uregulowaniach wewnętrznych nie uwzględniono obowiązków osadzonych dotyczących sposobu postępowania i zachowania się w pomieszczeniach wychowawców, psychologów i terapeutów.</p> <p>Nie przeszkolono wszystkich funkcjonariuszy i pracowników zgodnie z <i>poleceniami DGSW</i>.</p> <p>Stwierdzono przypadki nieodnotowywania przez dowódcę zmiany w raportach z przebiegu służb, informacji o sprawności kamer nasobnych, naładowanych akumulatorach oraz informacji o godzinach kontroli kluczy specjalnych.</p>

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Kompetencje Ministra Sprawiedliwości wobec SW

Analiza stanu prawnego

Minister Sprawiedliwości to naczelny organ administracji rządowej, który kieruje działem administracji rządowej *Sprawiedliwość*, obejmującym m.in. sprawy wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy a także sprawy pomocy postpenitencjarnej (art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*⁹³). W celu realizacji uprawnień wynikających z podległości SW Minister Sprawiedliwości może, na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej*⁹⁴, przeprowadzać kontrole organów SW i jednostek organizacyjnych SW (art. 1a ustawy *o Służbie Więziennej*).

KKW

Podstawowym aktem prawnym regulującym wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (KKW)⁹⁵. W rozdziale X *Kara pozbawienia wolności* KKW reguluje na poziomie ustawowym sposób wykonywania kary pozbawienia wolności, a w rozdziale XV określa sposób wykonywania tymczasowego aresztowania. Zarówno zakłady karne (art. 68 KKW), jak i areszty śledcze (art. 208 § 1 KKW) podlegają Ministrowi Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 69 KKW, karę pozbawienia wolności wykonuje się, z zastrzeżeniem art. 87 § 4 tej ustawy, w następujących rodzajach zakładów karnych dla: młodocianych, odbywających karę po raz pierwszy, recydywistów penitencjarnych, odbywających karę aresztu wojskowego.

Na podstawie art. 70 §1 KKW zakłady karne mogą być organizowane jako zakłady karne typu: zamkniętego, półotwartego, otwartego. Zakłady karne typu zamkniętego, półotwartego i otwartego różnią się w szczególności stopniem zabezpieczenia, izolacji skazanych oraz wynikającymi z tego ich obowiązkami i uprawnieniami w zakresie poruszania się w zakładzie i poza jego obrębem (art. 70 § 2 KKW).

Organizację ZK regulują przepisy art. 72 KKW, zgodnie z którymi: § 1 – zakładem karnym kieruje dyrektor, a wyodrębnionym oddziałem może kierować podlegający dyrektorowi kierownik; § 2 – Funkcjonariusze

⁹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

⁹⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* – Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.

i pracownicy zakładu karnego, w którym skazany przebywa, a także osoby kierujące jego pracą lub innymi zajęciami są, w zakresie wykonywanych przez nich czynności służbowych, przełożonymi skazanego; § 3 – zakłady karne mogą być tworzone jako samodzielne zakłady lub jako wyodrębnione oddziały zakładów karnych i aresztów śledczych. Zakłady karne mogą być przekształcane w areszty śledcze. Kilka zakładów może posiadać wspólną administrację bądź wydzielone służby.

W myśl przepisów art. 73 KKW, w zakładzie karnym utrzymuje się dyscyplinę i porządek w celu zapewnienia bezpieczeństwa i realizacji zadań kary pozbawienia wolności, w tym ochrony społeczeństwa przed przestępczością (§ 1), a jego dyrektor ustala porządek wewnętrzny (§ 2).

Zgodnie z art. 209 KKW do wykonywania tymczasowego aresztowania stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do wykonywania kary pozbawienia wolności, ze zmianami wynikającymi z przepisów rozdziału XV KKW (art. 207-223aa KKW). Z kolei rozdział XVb KKW dotyczy kontroli skazanych i tymczasowo aresztowanych oraz miejsc i przedmiotów, m.in. w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku.

Ustawa o SW

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o *Służbie Więziennej*⁹⁶ Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, SW realizuje na zasadach określonych w KKW zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. Do podstawowych zadań SW należy (art. 2 ust. 1) m.in. prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych (pkt 1); ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych (pkt 5); zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa (pkt 6). Koszty związane z funkcjonowaniem Służby Więziennej są pokrywane z budżetu państwa (art. 6). Art. 7 określa organy SW, którymi są m.in. DGSW, dyrektor okręgowy oraz dyrektor zakładu karnego i aresztu śledczego. Jednostkami organizacyjnymi SW są m.in. CZSW, OISW oraz areszty śledcze i zakłady karne (art. 8 ust. 1). Liczby etatów w SW dotyczy art. 9, przy czym jednym z podstawowych kryteriów określenia liczby etatów jest zapewnienie

⁹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1869, ze zm.

**Kompetencje DGSW
według ustawy o SW**

bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych i bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy i pracowników.

Zgodnie z art. 11 ustawy o SW, do zakresu działania DGSW należy w szczególności m.in. 1) ustalanie kierunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i nadzór nad ich realizacją; 2) tworzenie warunków prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania; 2a) ustalanie organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych, w tym sposobu i trybu informowania o zdarzeniach, które wystąpiły w Służbie Więziennej, oraz ustalanie sposobu i trybu przeprowadzania czynności sprawdzających dotyczących zdarzeń, które wystąpiły w Służbie Więziennej, oraz sposobu ich dokumentowania; 3) ustalanie zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych; 3b) ustalanie zasad gospodarowania uzbrojeniem i środkami ochrony przez funkcjonariuszy; 4) ustalanie metod i form działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych; 5) udział w pracach nad projektem budżetu państwa w zakresie dotyczącym więziennictwa oraz opracowywanie planu dochodów i wydatków budżetowych więziennictwa w ramach kwot wynikających z ustawy budżetowej; 7) kształtowanie polityki kadrowej w SW; 8) ustalanie liczby etatów i stanowisk w CZSW, liczby etatów w OISW oraz łącznej liczby etatów w podległych jednostkach organizacyjnych; 9) ustalanie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątkowymi i racjonalnego wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na działalność SW; 9a) ustalanie programów szkoleń wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej dla funkcjonariuszy i pracowników; 11) ustalanie metod i form wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy w zakresie nieobjętym przepisami wydanymi na podstawie ustawy o SW. Zgodnie z art. 11 ust. 2 w ramach realizacji swoich zadań DGSW może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.

Zgodnie z art. 13 ust. 4 DGSW ustala, w drodze zarządzenia, szczegółowy zakres działania dyrektorów oraz strukturę organizacyjną zakładów karnych i aresztów śledczych.

**Kompetencje
dyrektora aresztu
(zakładu)**

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o SW zakładem karnym i aresztem śledczym kieruje dyrektor, do którego zakresu należy m.in. koordynacja oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w podległej jednostce organizacyjnej i nadzór nad nimi; zapewnienie prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w podległej jednostce organizacyjnej; racjonalne wykorzystanie środków finansowych; zapewnienie odpowiedniego do potrzeb doboru i wykorzystania kadry, stałego podnoszenia jej kwalifikacji, właściwego wykonywania obowiązków i dyscypliny; ustalanie liczby stanowisk w podległej jednostce

organizacyjnej. Zgodnie z art. 13 ust 3. tej ustawy w ramach realizacji swoich zadań dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego mogą wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.

**Nowelizacje KKW
i ustawy o SW z 2022 r.**

W dniu 28 września 2022 r. weszła w życie zasadnicza część przepisów ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. *o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*⁹⁷. Wśród licznych zmian wprowadzonych tą ustawą, w związku z przedmiotem kontroli warto wskazać m.in. na ustawowe uregulowanie czynności sprawdzających po wystąpieniu zdarzeń w SW (dodany pkt 2 a do ust. art. 11), dodanie upoważnienia dla DGSW do ustalenia zasad gospodarowania uzbrojeniem i środkami ochrony przez funkcjonariuszy (dodany pkt 3b do ust. 1 tego artykułu), czy zmiany zasad stosowania środków przymusu bezpośredniego (zmienione ust. 6–10 art. 19).

W dniu 1 stycznia 2023 r. weszła w życie zasadnicza część przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw*⁹⁸. W ustawie o SW w szczególności dodano art. 19a dotyczący czynności profilaktycznych. Wśród zmian w KKW należy wskazać na definicję „skazanego stwarzającego poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu” (art. 88a § 1), dodanie rozdziału XVb (pt. „Kontrola skazanych, tymczasowo aresztowanych, miejsc i przedmiotów” (art. 223f i nast.) oraz w art. 249a rozszerzenie upoważnienie dla DGSW do określenia spraw dotyczących m.in. sposobów ochrony jednostek organizacyjnych SW, zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników SW oraz pracowników przywieziennych zakładów pracy oraz wyposażenia i systemu zabezpieczeń pomieszczeń, w których realizowane są czynności służbowe w bezpośrednim kontakcie ze skazanym.

**Rozporządzenie
w sprawie ochrony
oraz zastępujące je
zarządzenia DGSW**

Sposoby ochrony jednostek organizacyjnych SW oraz osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych regulowało do dnia 31 grudnia 2022 r. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. *w sprawie ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej*⁹⁹. Zostało ono uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r. na podstawie przepisów art. 1 pkt 96 lit. b) ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. *o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw*. W związku z tym wydane zostało zarządzenie nr 2/23 DGSW z dnia 9 stycznia 2023 r. *w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sposobów ochrony i konwojowania skazanych oraz tymczasowo aresztowanych i zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby*

⁹⁷ Dz. U. poz. 1933, ze zm.

⁹⁸ Dz. U. poz. 1855, ze zm.

⁹⁹ Dz. U. poz. 1804.

*Więziennej oraz pracowników przywieziennych zakładów pracy*¹⁰⁰. Zarządzenie to obowiązywało do 31 października 2023 r., kiedy to zostało zastąpione zarządzeniem nr 69/23 DGSW z dnia 31 października 2023 r. *w sprawie sposobu ochrony, konwojowania zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej*¹⁰¹.

Według postanowień § 3 ust. 1–3 rozporządzenia *w sprawie ochrony*:

1. Ochronę jednostki organizacyjnej wykonują funkcjonariusze i pracownicy, realizując ustalony sposób ochrony, stosując przedsięwzięcia ochronne, czynności profilaktyczne oraz działania ochronne.
2. Funkcjonariusze i pracownicy wykonują swoje obowiązki zgodnie z instrukcjami stanowiskowymi lub zakresem czynności.
3. W instrukcji stanowiskowej uwzględnia się w szczególności:
 - 1) opis stanowiska z podaniem jego rodzaju, miejsca i czasu pełnienia służby, a w przypadku stanowiska uzbrojonego – również pola obserwacji;
 - 2) rodzaj uzbrojenia i wyposażenia;
 - 3) zakres czynności;
 - 4) zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Rozporządzenie w sprawie sposobów ochrony regulowało m.in. przeprowadzenie rozpoznania (§ 11), instrukcję ochronną (§ 13), wchodzący w jej skład opis procedur podejmowania działań ochronnych i alarmowania (§ 14), przedsięwzięcia ochronne (§ 22), zabezpieczenie techniczno-ochronne (§ 31), przeprowadzenie ćwiczeń (§ 38). W myśl § 42 ust. 1 za ustalenie prawidłowego sposobu ochrony oraz jego realizację w jednostce organizacyjnej odpowiada dyrektor. W §§ 44–59 uregulowane zostały obowiązki (zadania) poszczególnych grup funkcjonariuszy. Analogiczne rozwiązania przyjęto w zarządzeniach nr 2/23 i nr 69/23.

Zarządzenia i wytyczne DGSW

Na podstawie upoważnienia określonego w art. 11 ust. 2 ustawy o SW, DGSW wydawał zarządzenia i wytyczne związane z bezpieczeństwem jednostek organizacyjnych SW oraz jej funkcjonariuszy i pracowników¹⁰².

Wytyczne DGSW dotyczące systemów zabezpieczeń elektronicznych

W wytycznych dotyczących określania standardów systemów elektronicznych¹⁰³, DGSW określił m.in. trzy rodzaje tych systemów (SSWN, SKD i CCTV) przy czym dwa pierwsze miały charakter podstawowy, a trzeci uzupełniający (w celu podniesienia bezpieczeństwa i niezawodności

¹⁰⁰ Częściowo także przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2022 r. *w sprawie warunków wstępu na teren jednostek organizacyjnych Służby Więziennej osób niebędących funkcjonariuszami lub pracownikami Służby Więziennej albo pracownikami przywieziennych zakładów pracy* (Dz. U. poz. 2771).

¹⁰¹ Tekst tego zarządzenia dostępny na stronie <https://czsw.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/zarzadzenia-dyrektora-generalnego-sluzby-wieziennej.html>

¹⁰² Wykaz najważniejszych z nich przedstawiono w załączniku 6.3.

¹⁰³ Wymienionych w załączniku 6.3.

przyjęto założenie integracji tych systemów), analizę zagrożeń, podział jednostek na strefy ochrony, minimalne wymagania dotyczące stosowania tych systemów w ramach utworzonych stref oraz minimalne parametry techniczne poszczególnych elementów tych systemów. W kolejnych wytycznych przyjęto zasadę, że należy je stosować przy modernizacji istniejących oraz budowanie nowych systemów.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Rola działów ochrony i ich funkcjonariuszy

Blisko 16 tys. funkcjonariuszy pełni służbę w działach ochrony. Do ich obowiązków funkcjonariuszy należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa jednostki. Z uwagi na bezpośredni kontakt ze skazanymi, muszą wykazywać się szczególną odpornością na stres. Do zadań tych funkcjonariuszy należy między innymi służba: konwojowa i na stanowiskach uzbrojonych, na stanowiskach oddziałowego, dozoru spaceru, bramowego czy monitorowego. Służba pełniona jest w systemie jednozmianowym oraz wielozmianowym¹⁰⁴, co oznacza konieczność pełnej dyspozycyjności.

Zagrożenia bezpieczeństwa funkcjonariuszy

Bezpieczeństwo funkcjonariuszy (przede wszystkim z działów ochrony) zależy m.in. innymi od liczby skazanych i stopnia bezpośredniego kontaktu z osadzonymi. Do zdarzeń dochodzi w celi, na korytarzu lub w pokoju wychowawcy. Agresja fizyczna w stosunku do funkcjonariuszy przejawia się poprzez popychanie, szarpanie za mundur, kopanie, wykręcanie dłoni, uderzenie pięścią w twarz, głowę czy brzuch. Więźniowie dokonują aktów agresji z użyciem taboretów, metalowych prętów łóżek, noży, szkła, twardych przedmiotów, żyłek, itp. Funkcjonariusze stykają się z różnorodnymi emocjami, które stają się źródłem dużego stresu. Muszą zatem radzić sobie z jego skutkami¹⁰⁵.

Inne problemy w SW

Do innych zidentyfikowanych¹⁰⁶ problemów w SW należą m.in. braki kadrowe oraz absencje i związane z tym nadgodziny, wysokość zarobków, wielość i niejednoznaczność przepisów, brak chętnych do pracy lub odpowiednio przygotowanych i zmotywowanych funkcjonariuszy, organizacja pracy lub wypalenie zawodowe czy też zły odbiór medialny (społeczny) funkcjonariuszy. Zwłaszcza ten ostatni aspekt wydaje się szczególnie trudny do przezwyciężenia, z uwagi na skłonność mediów do przedstawiania negatywnych tematów, a pomijania pozytywnych aspektów¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Źródło: materiał informacyjny Służby Więziennej *Strzegąc bezpieczeństwa wewnątrz i na zewnątrz* <https://sw.gov.pl/aktualnosc/centralny-zarzad-sluzby-wieziennej-strzegac-bezpieczenstwa-wewnatrz-i-na-zewnatrz>

¹⁰⁵ Na podstawie m.in.: M. Nosarzewska-Boczek, *Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono 2020, Nr 1 (1), s. 31–38.

¹⁰⁶ Np. B. Zając, *Współczesne problemy więziennictwa z perspektywy funkcjonariuszy Służby Więziennej* Studia Prawnicze KUL nr 3(91)2022 s. 245–268.

¹⁰⁷ Np. A. Piotrowski, *Wizerunek medialny Służby Więziennej*, Przegląd Więziennictwa Polskiego, nr 68-69, Warszawa 2010, s. 85-93.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

A. Akty powszechnie obowiązujące

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o *Służbie Więziennej* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1869, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o *kontroli w administracji rządowej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 224)
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o *ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022–2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022–2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2024 r. poz. 86)
5. Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o *zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1933, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o *zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1855, ze zm.)
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w *sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej* (Dz. U. poz. 1804) – uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.
8. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2022 r. w *sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli skazanych, tymczasowo aresztowanych, miejsc i przedmiotów oraz określenia wzorów protokołów tych kontroli* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2701)

B. Akty wewnętrzne Służby Więziennej wydane przez DGSW (wybrane)

1. Zarządzenie Nr 2/23 z dnia 9 stycznia 2023 r. w *sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sposobów ochrony i konwojowania skazanych oraz tymczasowo aresztowanych i zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz pracowników przywieziennych zakładów pracy* zastąpione przez:
2. Zarządzenie nr 69/23 z dnia 31 października 2023 r. w *sprawie sposobu ochrony, konwojowania zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej*
3. Zarządzenie nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. w *sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania* – zastąpione z dniem 1 stycznia 2023 r. przez:
4. Zarządzenie nr 100/22 z dnia 29 grudnia 2022 r. w *sprawie ustalenia organizacji służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, w tym sposobu i trybu informowania o zdarzeniach, które wystąpiły w Służbie Więziennej oraz ustalenia sposobu i trybu*

- przeprowadzenia czynności sprawdzających dotyczących tych zdarzeń, oraz sposobu ich dokumentowania*
5. Zarządzenie nr 23/18 z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w Zakładach Karnych i Aresztach Śledczych
 6. Zarządzenie Nr 8/22 z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie procedur postępowania po ekspozycji zawodowej na czynnik szkodliwy w Służbie Więziennej, które z dniem 9 marca 2022 r. zastąpiło:
 7. Wytyczne Nr 21/2010 z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia zasad organizacji i przeprowadzania interwencji przez służbę medycyny pracy Służby Więziennej po wystąpieniu zdarzeń stanowiących źródło silnego stresu
 8. Wytyczne nr 4/2013 z dnia 10 czerwca 2013 r. w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej – zastąpione z dniem 1 stycznia 2023 r. przez:
 9. Wytyczne nr 4/2022 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej – zastąpione z dniem 1 listopada 2024 r. przez:
 10. Wytyczne nr 6/2024 z dnia 21 października 2024 r. w sprawie określenia standardów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej
 11. Wytyczne nr 1/2019 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej – zastąpione z dniem 1 marca 2023 r. przez:
 12. Wytyczne Nr 1/2023 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 14 lutego 2023 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności
11. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
12. Dyrektorzy Okręgowi Służby Więziennej
13. Dyrektorzy aresztów śledczych i zakładów karnych poddanych kontroli
14. Przewodniczący Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa
15. Przewodniczący Krajowej Sekcji Służby Więziennej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”