



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.18.2.2024

Pan

Płk dr Andrzej Pecka

Dyrektor Generalny Służby Więziennej

Centralny Zarząd Służby Więziennej

ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/24/083 Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas
wykonywania obowiązków służbowych*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. J. I. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

tel. 48177802300, lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej, ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Płk dr Andrzej Pecka Dyrektor Generalny Służby Więziennej ² od dnia 12 stycznia 2024 r. Wcześniej w okresie objętym kontrolą Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej był gen. inspektor Jacek Kitliński - do dnia 29 grudnia 2023 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Dyrektora Generalnego Służby Więziennej na rzecz przygotowania Służby Więziennej pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia funkcjonariuszom i pracownikom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2024 r. ⁴
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Andrzej Trojanowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/117/2024 z 11 września 2024 r. 2. Karol Łęcki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/118/2024 z 11 września 2024 r. 3. Marek Wójtowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/161/2024 z 9 grudnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 2-5, 429-430)

¹ Dalej: CZSW lub Centralny Zarząd.

² Dalej również DG SW.

³ Od dnia jego odwołania funkcję kierownika jednostki sprawowali: od 30 grudnia 2023 r. do 4 stycznia 2024 r. gen. Andrzej Leńczuk - Zastępca DG SW, a w dniach od 5 do 11 stycznia 2024 r. gen. Krzysztof Stefanowski - Zastępca DG SW.

⁴ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w latach 2021-2024 (I połowa) Służba Więzienna⁷ nie była odpowiednio przygotowana pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, że do czasu tragicznego zdarzenia w Zakładzie Karnym w Rzeszowie w lutym 2022 r. nie określono wystarczających regulacji, mających na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Polecenia DG SW - wprowadzające właściwe rozwiązania w tym zakresie - zostały wydane dopiero w kwietniu 2022 r. jako reakcja na to zdarzenie. Z końcem maja 2024 r. rozwiązania te pomimo ich niepełnej realizacji przez jednostki organizacyjne SW, zostały uchylone, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli było przedwcześnie. Skutkowało to brakiem pełnych uregulowań w tym zakresie. Rozwiązania przyjęte w tych poleceniach zostały wprowadzone do wytycznych DG SW, lecz obowiązywały one jedynie w sytuacji budowy lub przebudowy pawilonów mieszkalnych, a nie powszechnie w jednostkach organizacyjnych SW. Przed uchYLENIEM tych poleceń, z początkiem roku 2024 r. w CZSW niezasadnie zaprzestano gromadzenia informacji o stanie ich realizacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nierzetelnym było nieopracowanie przez DG SW długoterminowego planu dotyczącego zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych, uwzględniającego w szczególności wyposażenie jednostek SW w odpowiednie systemy zabezpieczeń elektronicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania DG SW w zakresie zwiększenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW i zmniejszenia wakatów, przy czym problem braków kadrowych pozostał nadal nierozwiązany.

Nierzetelne było nierozpoznanie przez CZSW potrzeb w zakresie zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy oddziałowych (w szczególności podczas zmian nocnych) oraz dotyczących kierowania do zadań ochronnych funkcjonariuszy z administracji. Stosowane rozwiązania organizacyjne, nie naruszały wprowadzonego obowiązujących przepisów, lecz w ocenie Najwyższej Izby Kontroli wpływały niekorzystnie na bezpieczeństwo jednostek i ich funkcjonariuszy.

Niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo funkcjonariuszy miały utrzymujące się w SW wakaty. Dodatkowym osłabieniem kadrowym jednostek organizacyjnych SW było skierowanie jej funkcjonariuszy (średniorocznie około 490) do pełnienia zadań poza tą formacją, m.in. ochrony Ministerstwa Sprawiedliwości.

Istotnym ograniczeniem realizacji zadań SW były środki przyznane na wydatki majątkowe, w okresie objętym kontrolą niższe od potrzeb zgłaszanych przez okręgowe inspektoraty⁸ o ponad 406 mln zł. Powyższa dysproporcja wystąpiła pomimo znacznego zwiększenia finansowania od roku 2023 w związku z wdrożeniem *Programu modernizacji SW*⁹. Analiza badanej próby obejmującej

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej także SW.

⁸ Dalej także OISW.

⁹ „Program modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025”, przyjęty ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej

trzy OISW wykazała, że zgłaszane potrzeby finansowe na zadania bieżące i inwestycje w ramach tego programu zostały zaspokojone zaledwie w 8%.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak przeprowadzenia odpowiednich analiz porównawczych, uzasadniających lokalizację budowy kwater w szczególności przy Zakładzie Karnym w Raciborzu, o wartości kosztorysowej 50 mln zł. Właściwie wybrana lokalizacja kwater tymczasowych (np. w największych miastach) mogła poprawić sytuację kadrową jednostek SW, a przez to wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa.

DG SW rzetelnie sprawował nadzór nad podległymi jednostkami SW w zakresie bezpieczeństwa w szczególności poprzez przeprowadzone kontrole i wizytacje. Pozwoliły one na zidentyfikowanie i wyeliminowanie nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że istotnym problemem - który aktualnie powinien stanowić przedmiot szczególnego zainteresowania i odpowiednich działań DG SW - jest zidentyfikowany przez kontrolę przeprowadzoną przez CZSW problem zapewnienia bezpieczeństwa w związku zatrudnieniem osadzonych na terenie jednostek organizacyjnych.

NIK pozytywnie ocenia, że wskutek m.in. wprowadzonych zmian w zakresie bezpieczeństwa, na przestrzeni lat 2021-2023 o ponad 1/3 spadła liczba szczególnie niebezpiecznych zdarzeń polegających na napaści na funkcjonariuszy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Działania Dyrektora Generalnego SW na rzecz jej przygotowania pod względem organizacyjnym, kadrowym, finansowym i prawnym do zapewnienia funkcjonariuszom i pracownikom bezpieczeństwa podczas wykonywania obowiązków służbowych

Opis stanu faktycznego

1. a-b) Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o *Służbie Więziennej*¹⁰ do zakresu działania DG SW należy w szczególności: tworzenie warunków prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania (pkt 2); ustalanie zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych (pkt 3) oraz ustalanie metod i form działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych (pkt 4)¹¹. CZSW, zgodnie z jego statutem¹², jest aparatem wykonawczym DG SW, działającym zgodnie z jego zarządzeniami, poleceniami, wytycznymi oraz pod jego bezpośrednim nadzorem i kierownictwem. DG SW kieruje CZSW przy pomocy zastępców oraz kierowników komórek organizacyjnych. W strukturze

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. 2024 r., poz. 86), zwaną dalej: ustawą modernizacyjną.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1869, dalej: ustawa o *Służbie Więziennej*.

¹¹ Od dnia 28 września 2022 r. także 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 (pkt 2a) oraz ustalanie zasad gospodarowania uzbrojeniem i środkami ochrony przez funkcjonariuszy (pkt 3b).

¹² Załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości poz. 174, ze zm.), a następnie załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości poz. 67).

CZSW działa Biuro Ochrony i Spraw Obronnych (BOiSO). BOiSO było odpowiedzialne za inicjowanie i nadzorowanie działalności jednostek organizacyjnych w zakresie zapewnienia w nich ochrony, porządku i bezpieczeństwa. Do jego zadań należało m.in. sporządzanie informacji, analiz i opinii oraz udostępnianie danych w zakresie służby ochronnej¹³.

(akta kontroli, tom II, str. 2-92)

Podstawowymi danymi w aspekcie bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW podczas wykonywania obowiązków służbowych, którymi dysponował DG SW w okresie objętym kontrolą były dane o: *zdarzeniach, mogących wystąpić w Służbie Więziennej*¹⁴. Do zdarzeń, raportowanych przez zakłady karne i areszty śledcze¹⁵ mających ścisły związek z zagrożeniem bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW należały: *napaść na funkcjonariusza lub naruszenie jego nietykalności cielesnej* oraz *bunt lub naruszenie porządku na terenie jednostki organizacyjnej*¹⁶. W okresie objętym kontrolą w SW odnotowano przypadki zdarzeń zakwalifikowanych jako *napaść na funkcjonariusza lub pracownika lub naruszenie jego nietykalności cielesnej*: 125 w 2021 r.¹⁷, 99 w 2022 r., 82 w 2023 r. oraz 43 w I połowie 2024 r.¹⁸ Podlegały one wyjaśnieniu w drodze czynności (postępowań) wyjaśniających, prowadzonych przez jednostki organizacyjne SW w trybie określonym w zarządzeniu 1/2018, a następnie 100/22. Z wszystkich przeprowadzonych postępowań wyjaśniających sporządzano sprawozdania, zawierające indywidualne wnioski w sprawie. Sprawozdania te podlegały analizie w CZSW. W związku z tymi zdarzeniami DG SW nie przejmował¹⁹ lub nie wznowiał²⁰ czynności (postępowań). Spośród 125, 101, 84 i 43 sprawców tych zdarzeń odpowiednio 111, 94, 79 oraz 36 zostało zakwalifikowanych do kategorii osadzonych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo dla bezpieczeństwa zakładu²¹. Z powodu tych zdarzeń kierownicy jednostek organizacyjnych SW skierowali 121, 101, 83 i 42 zawiadomień do organów ścigania²². Działania powyższe wraz z wymierzaniem kar dyscyplinarnych

¹³ Według regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 32/15 DG SW z dnia 12 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (ze zm.), a następnie załącznik do zarządzenia nr 21/24 DG SW z dnia 29 marca 2024 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (ze zm.).

¹⁴ Dalej zwane: zdarzeniami. Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia nr 1/2018 DG SW 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 (dalej: zarządzenie 1/2018), a następnie z § 2 ust. 1 zastępującego je z dniem 1 stycznia 2023 r. zarządzenia nr 100/22 DG SW 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 (dalej: zarządzenie nr 100/22) zdarzeniem jest w szczególności zagrożenie życia funkcjonariusza lub pracownika SW, jak i zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej SW. Zarządzenia te określały procedury w przypadku wystąpienia zdarzenia. Wykazy zdarzeń określały załączniki do tych zarządzeń.

¹⁵ Dalej także odpowiednio ZK lub AŚ.

¹⁶ Terminologia według zarządzenia nr 100/22, która będzie stosowana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Zarządzenie 1/2018 wyróżniało i definiowało jako zdarzenia: *bunt, naruszenie porządku oraz napaść na funkcjonariusza*.

¹⁷ Ponadto, w roku tym zakwalifikowano jako zdarzenie także napaść na funkcjonariusza Policji.

¹⁸ We wcześniejszych latach (od 2017 r.) liczba zdarzeń określonych jako: *napaść na funkcjonariusza w służbie* utrzymywała się na poziomie powyżej 100 – 128 (2020 r.) 139 – (2019 r.), 148 (2018 r.) oraz 112 (2017r.) – dane według: [Statystyka roczna - Służba Więzienna](#).

¹⁹ W trybie § 10 ust. 3 zarządzenia 1/2018, a następnie § 9 ust. 3 zarządzenia 100/22.

²⁰ Z powodu negatywnej oceny - w trybie § 10 ust. 14 zarządzenia 1/2018, a następnie § 9 ust. 16 zarządzenia 100/22.

²¹ Art. 88a § 1 pkt 3 lit. b) oraz art. 212a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz.U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.), dalej: K.k.w.

²² § 10 ust. 11 zarządzenia 1/2018, a następnie § 9 ust. 12 zarządzenia 100/22 oraz *przepisy Kodeksu postępowania karnego*.

osadzonym, miały na celu m.in. zminimalizowanie występowania takich zdarzeń, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Zdarzeń określonych jako *bunt lub naruszenie porządku na terenie jednostki organizacyjnej* było w ww. okresie 11²³. Polegały one m.in. na blokowaniu drzwi do celi, odmowie przyjmowania posiłków, głośnym zachowaniu (po spożyciu alkoholu), niszczeniu sprzętów czy groźbach autoagresji. Zdarzenia te były też omawiane przez BOiSO podczas rocznych odpraw z kierownikami działów ochrony oraz specjalistami z OISW (dziewięć) lub przez Biuro Kontroli CZSW (jedno) podczas szkolenia. Oprócz wniosków kierowanych do jednostki organizacyjnej, w której wystąpiło zdarzenie, w pięciu przypadkach, uwagi lub zalecenia ogólne przekazano także wybranym jednostkom lub grupom funkcjonariuszy. W jednym przypadku DG SW przejął prowadzenie czynności sprawdzających, a we wnioskach ze zdarzenia zalecił m.in. przeprowadzić szkolenia dotyczące prowadzenia dokumentacji ochronnej oraz notatek osobopoznawczych oraz bezwzględnie poprawić przepływ informacji pomiędzy osobami zarządzającymi jednostką celem usprawnienia podejmowania decyzji. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek zdarzenia zakwalifikowanego jako wzięcie zakładnika²⁴. Nie było natomiast napaści na jednostkę organizacyjną lub konwój SW. Jedynym przypadkiem śmierci funkcjonariusza na terenie jednostki organizacyjnej w związku z działaniem osadzonego było zdarzenie z 22 lutego 2022 r. w ZK w Rzeszowie²⁵.

W okresie tym wykazano ogółem 3.921 zdarzeń polegających na ujawnieniu niedozwolonego przedmiotu lub substancji psychoaktywnej²⁶.

Poza systemem kwalifikowania zdarzeń wyjaśniano²⁷ przypadki (ogółem 29²⁸) niekontrolowanego wystrzału z broni palnej na terenie ZK lub AŚ.

W CZSW zbierano również dane dotyczące liczby i powodów użycia środków przymusu bezpośredniego. Przypadków związanych z usiłowaniem 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 powody²⁹ użycia tych środków wystąpiły odpowiednio 463, 332, 292 i 131 razy.

(akta kontroli tom I str. 157-197, tom II, str. 93-105, 269-282, 361-368)

Dane związane z aspektem bezpieczeństwa funkcjonariuszy zawierała także *identyfikacja i ocena ryzyka*, ujmowana w *zbiorczym rejestrze ryzyk CZSW*, zatwierdzanym przez DG SW na poszczególne lata³⁰. Według założeń, zarządzanie ryzykiem miało na celu m.in. zapewnienie skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami. W podsumowaniu zadania zapewniającego z roku 2024 r. audytor wewnętrzny CZSW stwierdził, że proces monitorowania, oceny realizacji celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem

²³ Jedno w 2021 r., cztery w 2022 r., pięć w 2023 r. oraz jedno w I połowie 2024 r. Brało w nich udział od jednego (trzy przypadki), dwóch (jeden przypadek) lub trzech sprawców (jeden przypadek) do 62 osadzonych, a łącznie we wszystkich tych zdarzeniach - 118 osób.

²⁴ W 2023 r. osadzony wziął za zakładnika współosadzonego – w wyniku zdarzenia nikt nie odniósł obrażeń.

²⁵ Dalej: zdarzenie w ZK w Rzeszowie.

²⁶ W szczególności 3.545 szt. telefonów komórkowych (w tym smartwatchy z funkcją połączeń).

²⁷ W trybie przepisów wewnętrznych dotyczących gospodarowania mieniem i środkami ochrony.

²⁸ Dziewięć takich sytuacji spowodowali funkcjonariusze Policji, pozostałe funkcjonariusze SW. W związku z tymi sytuacjami nie było osób poszkodowanych.

²⁹ Np. wyegzekwowanie polecenia, niszczenie mienia, przeciwdziałanie autoagresji.

³⁰ Według zarządzenia nr 17/2020 DG SW z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie zarządzania ryzykiem w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Przykładowo, ujęto w nim takie ryzyka, jak: *zaniechanie zadania inwestycyjnego z powodu braku wystarczających środków finansowych; niewystarczająca ilość środków finansowych na potrzeby zgłaszane przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej; ryzyko niepełnej obsady etatowej czy brak przekazywania informacji o przedmiocie i zakresie ewentualnych nieprawidłowości.*

w CZSW (poziom I³¹) jest adekwatny i skuteczny. Audytor zaznaczył jednak, że nie gromadzi się danych dotyczących zasobów do realizacji procesu monitorowania, oceny realizacji celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem³².

(akta kontroli tom II, str.152-250)

Analizy związane z bezpieczeństwem funkcjonariuszy i pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych SW, zostały poszerzone dopiero po zdarzeniu w ZK w Rzeszowie. Już w dniu tego zdarzenia do Dyrektorów Okręgowych zostało skierowane polecenie nasilenia realizacji czynności profilaktycznych, nakierowanych na rozpoznanie atmosfery i zamiarów osób pozbawionych wolności oraz podjęcia działań w zakresie wzmożenia procedur zapewniających bezpieczeństwo funkcjonariuszom w kontaktach z tymi osobami. W dniu 23 lutego 2022 r. DG SW polecił Dyrektorom Okręgowym w szczególności dokonanie weryfikacji procedur wzajemnego ubezpieczania, sprawdzenia sygnalizacji alarmowej i osobistych sygnalizatorów alarmowych, analizy konieczności wyposażenia funkcjonariuszy w środki przymusu bezpośredniego, ograniczenia do minimum przedmiotów w pomieszczeniach, wprowadzenia zasady „czystego biurka”. Pismem z dnia 3 marca 2022 r. Zastępca DG SW przedstawił Ministerstwu Sprawiedliwości projekt propozycji wprowadzenia dodatkowych standardów wzmacniających poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania zadań służbowych. Materiał ten obejmował kwestie stosowania środków przymusu bezpośredniego, rozwiązań architektonicznych i wsparcia elektronicznego, systemu szkoleń, rozwiązań organizacyjno-kadrowych i logistycznych oraz formalno-prawnych i legislacyjnych³³. Wstępne propozycje zmian legislacyjnych (ustawowych i aktów wykonawczych) zostały przekazane Ministerstwu Sprawiedliwości w piśmie z dnia 8 marca 2022 r.³⁴.

(akta kontroli tom II, str. 93-142, 379-385)

Pismem z dnia 19 kwietnia 2022 r. Zastępca DG SW w celu wprowadzenia dodatkowych standardów wzmacniających poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników polecił dyrektorom okręgowym zebranie danych dotyczących m.in. oszacowania kosztów reorganizacji oddziałów w zakresie związanym z usytuowaniem obok siebie pomieszczeń wychowawców i psychologów, utworzenie: osobnego pomieszczenia do rozmów z osobami pozbawionymi wolności z rozpoznanym zwiększonym ryzykiem zachowań agresywnych oraz utworzenia pomieszczenia socjalnego. Informacje te służyły do bieżącej analizy postępu prac modernizacyjnych. Według uzyskanych w ten sposób danych, na 2.352 oszacowano łączną liczbę utraconych miejsc zakwaterowania w pojemności jednostek penitencjarnych w wyniku wszystkich wskazanych działań, a koszt dostosowania oddziałów na wartość 27.872,8 tys. zł, natomiast dodatkowe koszty dostosowania pomieszczeń (np. zabezpieczeń techniczno-ochronnych) na wartość 55.543,1 tys. zł.

Od maja 2022 r, celem stałego monitorowania działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW podczas wykonywania zadań służbowych, CZSW cyklicznie zbierał od dyrektorów okręgowych sprawozdania zawierające dane dotyczące reorganizacji oddziałów celem lokalizacji pomieszczeń wychowawcy i psychologa bezpośrednio obok

³¹ Zadanie to nie dotyczyło poziomu jednostek organizacyjnych SW (poziom II).

³² W związku z tym audytor wewnętrzny zalecił ustanowić, wdrożyć i realizować procedurę organizacji i funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w CZSW w zakresie I poziomu tej kontroli z uwzględnieniem wszystkich standardów kontroli zarządczej, z uwzględnieniem zbierania, analizowania i wykorzystywania w celu optymalizacji systemu kontroli zarządczej danych finansowych i pozafinansowych w zakresie zaangażowanych zasobów jednostki.

³³ Uzupełniony pismem z 4 marca 2022 r.

³⁴ Opisane w pkt 6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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. Dane te były zbierane do końca stycznia 2024 r., kiedy to miano osiągnąć około 90% zakładanego stanu realizacji. Według tych danych:

- lokalizację pomieszczeń wychowawców i psychologów obok siebie i dyżurki oddziałowego zrealizowano w 100% w dwóch z 11 okręgowych inspektoratów, w pozostałych wartość ta wynosiła od 69% do 99% (średnio 90%), a poniesione koszty realizacji wyniosły 17.667,6 tys. zł (45% planowanych),
 - utworzenie oddzielnych pomieszczeń do prowadzenia rozmów z ww. osadzonymi zrealizowano w 100% w czterech okręgowych inspektoratach, w pozostałych siedmiu wartość ta wynosiła od 81% do 97% (średnio 91%), a poniesione koszty realizacji wyniosły 2.048,3 tys. zł (54% planowanych),
 - zorganizowanie oddzielnego pomieszczenia socjalnego zakończono w czterech okręgowych inspektoratach, w pozostałych siedmiu wartość ta wynosiła od 77% do 97% (średnio 89%), a koszty realizacji - 2.467,3 tys. zł (53% planowanych).
- Zrealizowane efekty powiązano z utratą ogółem 273 miejsc zakwaterowania.

(akta kontroli tom II, str.93-105,138-149, 379-385)

W sprawie zaprzestania dalszego zbierania ww. danych po styczniu 2024 r. Dyrektor Generalny SW wyjaśnił m.in., że nie było to jednoznaczne z rezygnacją z dalszych prac mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa, wskaźniki wskazywały na wysoki poziom (90%) stopnia ich realizacji, a pozostałe przypadki wiązały się z obiektywnymi trudnościami, z którymi spotkali się kierownicy jednostek organizacyjnych, a które należało traktować indywidualnie.

(akta kontroli tom II, str.264-268)

Według danych zebranych na potrzeby kontroli, na 30 czerwca 2024 r. osiągnięto:

- średnio 91% realizacji lokalizacji pomieszczeń wychowawców i psychologów obok siebie i dyżurki oddziałowego, które w 100% wykonano w pięciu z 11 okręgowych inspektoratów, w pozostałych wartość ta wynosiła od 64% do 96%, a poniesione koszty realizacji wyniosły 11.719,2 tys. zł (51,5% planowanych),
- średnio 93% utworzenia oddzielnych pomieszczeń do prowadzenia rozmów z ww. osadzonymi, które w zrealizowano w 100% w sześciu okręgowych inspektoratach, w pozostałych wartość ta wynosiła od 82% do 93%, a poniesione koszty realizacji wyniosły 2.003 tys. zł (54,6% planowanych),
- średnio 89% organizacji oddzielnego pomieszczenia socjalnego, które zakończono w sześciu okręgowych inspektoratach, w pozostałych wartość ta wynosiła od 47% do 97%, a koszty realizacji ogółem – 146,0 tys. zł (46,6% planowanych).

Zrealizowane efekty związane były ze zmniejszeniem liczby miejsc w oddziałach - ogółem 371³⁵.

Ponadto, na potrzeby kontroli CZSW przedstawił niezbrane wcześniej w sposób systematyczny dane dotyczące zastosowania w oddziałach typu zamkniętego systemu interkomowego³⁶. Według stanu na 30 czerwca 2024 średnio były to 60% realizacji, przy poniesionych wydatkach ogółem 11.549,9 tys.

³⁵ 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, 2.046,2 tys. zł i 167 tys. zł, przy utracie ogółem 381 miejsc w oddziałach.

³⁶ W opisaney w dalszej części niniejszego wystąpienia informacji dla Ministerstwa Sprawiedliwości z marca 2023 r. wykazano 44% realizacji.

zł (33,4%). Tylko w jednym OISW osiągnięto 100% realizacji, w kolejnym 97%, a w pozostałych wartość ta wynosiła od 29% do 71%³⁷

DG SW w sprawie różnic pomiędzy danymi CZSW zebranymi do stycznia 2024 r. wskazującymi na znacznie wyższy poziom stopień zaangażowania finansowego (a w przypadku niektórych okręgowych inspektoratów także procentowego³⁸) i danymi ze stanu na 30 czerwca 2024 r., wyjaśnił, że wartość realizowanych zadań ustalana była na poziomie jednostek je realizujących, do stycznia 2024 r. przedstawiano je według innej metodologii – w szczególności zakres niektórych przedsięwzięć wykraczał poza polecenia (obejmując np. reorganizację oddziałów mieszkalnych), zatem i wykazane wydatki mogły obejmować także inne elementy infrastruktury, a także zawierały wcześniej niewykazywane odrębnie koszty modernizacji systemów interkomowych.

(akta kontroli tom II, str. 93-105, 138-149, 283-292)

c) SW została uwzględniona w ramach kierunków i celów strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości z 2021 r.³⁹. W szczególności, w ramach kierunku *Wzmocnienie efektu synergii i kultury organizacyjnej* założono cel strategiczny obejmujący poprawę funkcjonowania jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości (w tym SW), z uwzględnieniem scentralizowanego współdziałania. Zostało to wykorzystane w planach działalności DG SW dla CZSW i SW na lata 2022-2024. Plany te, jak i plan działalności DG SW dla CZSW na 2021 r. nie zawierały jednak zadań i założeń bezpośrednio odnoszących się do kwestii bezpieczeństwa funkcjonariuszy SW podczas wykonywania obowiązków.

(akta kontroli tom II, str. 251-258)

W okresie objętym kontrolą w CZSW nie opracowano długookresowego planu (programu, strategii), określającego kwestie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom SW podczas wykonywania obowiązków służbowych.

W tej sprawie DG SW wyjaśnił m.in., że działania w tym zakresie mają charakter wielowymiarowy (nie ograniczający się tylko do działów ochrony); były podejmowane na podstawie regulacji ustawowych, aktów wewnętrznych i poleceń, wszelkie zagrożenia są na bieżąco monitorowane i analizowane, a adekwatne działania podejmowane niezwłocznie; procedury dotyczące bezpieczeństwa są określone w ramach sposobów ochrony. W wyjaśnieniach DG SW zwrócił również uwagę, że istotnym momentem w toku nadzoru nad procedurami bezpieczeństwa było zdarzenie w ZK w Rzeszowie, po którym podjęto analizę przyczyn, co przełożyło się na podjęte przedsięwzięcia ochronne. Odnosząc się do kwestii potrzeby opracowania takiego długookresowego planu (strategii) DG SW w wyjaśnieniach wskazał na działalność (opisanych poniżej) zespołów, jak również, że w kluczowych dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy kwestiach mają zostać wypracowane główne kierunki działania m.in. w zakresie uprawnień funkcjonariuszy, warunków pełnienia służby, szkolenia, optymalizacji wykorzystania zasobów w dziale ochrony, wprowadzenia elementów ochrony dynamicznej, wykorzystania nowych technologii w sposobach ochrony, wzmocnienia oddziaływań penitencjarnych.

³⁷ Na koniec listopada 2024 r. dane te uległy nieznacznemu zwiększeniu – średnia wartość realizacji osiągnęła odpowiednio 62%, koszty ogółem odpowiednio 12.477,2 tys. zł (36%) co było związane ze zwiększeniem w czterech OISW stopnia zaawansowania z: 71% do 75%, 63 do 64%, z 60% do 64% oraz 45% do 49%.

³⁸ Na tę okoliczność wpływ miała także zmiana podległości organizacyjnej niektórych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej wynikająca z zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 listopada 2024 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej* (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości poz. 270).

³⁹ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 2021 r. *w sprawie określenia kierunków i celów strategicznych Ministerstwa Sprawiedliwości* (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości poz. 155).

(akta kontroli tom I, str. 371-376, tom II, str.93-105,107-137,146-149,251-263)

DG SW i wyznaczeni przez niego funkcjonariusze oraz przedstawiciele działających w SW związków zawodowych weszli w skład zespołu powołanego w dniu 15 lipca 2024 r. przez Ministra Sprawiedliwości⁴⁰. Do zadań tego Zespołu należy w szczególności 1) dokonywanie przeglądu sytuacji i potrzeb występujących w SW, w zakresie dotyczącym zapewnienia odpowiednich warunków pełnienia służby i właściwego poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas realizacji obowiązków służbowych; 2) analizowanie wybranych zagadnień dotyczących funkcjonowania pragmatyki służbowej, w tym związanych z uprawnieniami i obowiązkami funkcjonariuszy Służby Więziennej; 3) uzgadnianie kierunków lub propozycji rozwiązań w zakresie, o którym mowa w pkt 1 i 2.

W październiku 2024 r. DG SW powołał zespoły: do spraw określenia kierunków rozwoju więziennictwa⁴¹ oraz przygotowania projektu ustawy pragmatycznej⁴².

(akta kontroli tom II str. 391-394)

Działania wskazane do realizacji po zdarzeniu w ZK Rzeszów, dotyczące bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW (przewidziane do wykonania zasadniczo w roku 2022) określono w pismach DG SW z 26 kwietnia 2022 r. oraz Zastępcy DG SW z 27 kwietnia 2022 r.⁴³. 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 dziennych⁴⁴; 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 zawieszone 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;
- 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 obezwładniających;
- 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 wymagań⁴⁵;

⁴⁰ Zarządzeniem z dnia 15 lipca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania rozwiązań na rzecz poprawy warunków pełnienia służby i bezpieczeństwa funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości poz. 203).

⁴¹ W § 2 zarządzenia nr 70/24 z dnia 18 października 2024 r. zadanie tego zespołu określono jako: *opracowanie dokumentu określającego strategiczne cele stojące przed Służbą Więzienną w najważniejszych obszarach jej funkcjonowania oraz metody ich realizacji.*

⁴² W § 2 zarządzenia nr 77/24 z dnia 25 października 2024 r. zadanie tego zespołu określono jako: *wpracowanie założeń nowej ustawy pragmatycznej więziennictwa i przygotowanie na ich podstawie projektu nowej ustawy o Służbie Więziennej wraz z wstępnymi projektami podstawowych aktów wykonawczych.*

⁴³ Oba pisma znak BDG.070.40.2022.KS.

⁴⁴ Etaty uruchamiane sukcesywnie wraz z przyjęciem nowego funkcjonariusza do służby.

⁴⁵ 1) Wyznaczyć strefy funkcjonariusza i osadzonego oraz odpowiednio je rozdzielić poprzez oznakowanie w formie żółtej linii na podłodze lub poprzez wykonanie odpowiedniej zabudowy 2) ustawić meble, w miarę możliwości w sposób umożliwiający pracę w pozycji zwróconej twarzą w kierunku drzwi wejściowych, przy jednoczesnym zachowaniu zasad ergonomii stanowiska 3) zminimalizować, w wyznaczonej strefie osadzonego, liczbę sprzętu kwaterunkowego umożliwiającego zabarykadowanie wejścia do pomieszczenia 4) lokalizować poza strefą osadzonego

- 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 jednostce⁴⁶;
- do 30 października 2022 r. wyposażyć pomieszczenia wychowawców, terapeutów, psychologów w przewodowy lub bezprzewodowy system sygnalizacji napadu, oparty na co najmniej dwóch przyciskach antynapadowych. Spośród założeń przyjętych w piśmie z 26 kwietnia 2022 r. konkretnych terminów (dat) realizacji nie określono dla wprowadzenia nowych rozwiązań architektonicznych i wsparcia elektronicznego⁴⁷ 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 zależności od miejscowych warunków) w pomieszczenia socjalne dla funkcjonariuszy i pracowników d) zastosowania systemu interkomowego⁴⁸ - dla których w tym piśmie wskazano że ma się to odbywać: *z niezwłocznym terminem wykonania, z uwzględnieniem czasu trwania koniecznych remontów i nabycia urządzeń.*

Terminu realizacji nie określono dla bloku zmian legislacyjnych⁴⁹.

Informację o stanie realizacji tych poleceń CZSW przekazał jeden raz Ministerstwu Sprawiedliwości – za pismem z 8 marca 2023 r.⁵⁰. Według informacji przekazanych w tym piśmie zrealizowano w: 100% wyposażenie w indywidualne sygnalizatory antynapadowe i alarmowe oraz funkcjonariuszy działu ochrony w kajdanki i miotacze substancji obojętnej, jak i zmiany w pomieszczeniach wychowawców, psychologów, terapeutów i oddziałowych; - około 99% wyposażenie pomieszczeń wychowawców, psychologów, terapeutów w system sygnalizacji napadu (dwa przyciski); około 96% przeprowadzenie szkolenia doskonalącego⁵¹; około 81% usytuowanie obok siebie pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów⁵²; około 78% utworzenie pomieszczenia socjalnego⁵³ oraz blisko 44% zastosowanie systemu

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.

⁴⁶ 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 kadrę.

⁴⁷ W tym zakresie wskazano w piśmie z 26 kwietnia 2022 r. że ma się to odbywać: *z niezwłocznym terminem wykonania, z uwzględnieniem czasu trwania koniecznych remontów i nabycia urządzeń.*

⁴⁸ W miejscach, gdzie nie został on dotychczas wprowadzony.

⁴⁹ Zmiany legislacyjne planowane i zrealizowane przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego – w pkt 6.

⁵⁰ Znak BWK.21.2.10.2023.DD. Dane przedstawiono na podstawie informacji otrzymanych z okręgowych inspektoratów, według stanu na 31 stycznia 2023 r.

⁵¹ Wskazano na trudności związane z długotrwałymi absencjami funkcjonariuszy.

⁵² Wskazano na trudności związane m.in. z koniecznością uzyskania zgody na zmniejszenie pojemności jednostki lub konserwatora zabytków, układem architektonicznym, brakami kadrowymi, czasochłonnością oraz wyskonakładowością robót adaptacyjnych.

⁵³ Wskazano na trudności związane m.in. z koniecznością etapowania robót oraz brakami kadrowymi.

interkomowego (w oddziałach zamkniętych)⁵⁴. W piśmie tym poinformowano także o wprowadzeniu telefonicznej usługi połączeń alarmowych, jako dodatkowego sposobu informowania o zagrożeniu. Odnośnie wznowienia 300 etatów ochrony, poinformowano że w ciągu ostatnich 3 miesięcy liczba zawieszonych stanowisk oddziałowych dziennych stanowiła średnio 29 na terenie wszystkich jednostek, co odpowiadało 5,3% w skali kraju.

DG SW z dniem 31 maja 2024 r odwołał polecenia z kwietnia 2022 r.⁵⁵. Natomiast 21 maja 2024 r.⁵⁶ poinformował dyrektorów okręgowych o obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku funkcjonariuszom oraz przekazał skierował do zalecenia dotyczące konieczności sprawowania stałego nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy oraz pracowników realizujących zadania w bezpośrednim kontakcie z osobami pozbawionymi wolności. Dotyczyły one dokonania analizy sposobów ochrony zakładów karnych i aresztów śledczych oraz podjęcia działań w zakresie: weryfikacji skuteczności procedur wzajemnego ubezpieczania, sposobu prewencyjnego użycia kajdanek, przeprowadzenia praktycznego szkolenia z zakresu użycia siły fizycznej oraz sprawdzenia skuteczności instalacji alarmowych, umiejętności korzystania z nich oraz analizy adekwatności wyposażenia stanowisk w środki ochrony, urządzenia alarmowe i środki przymusu bezpośredniego

(akta kontroli tom I, str. 369-374, tom II, str. 93-105, 146-151)

We wrześniu 2022 r. w związku z przyjętą nowelizacją K.k.w. i przewidywanymi próbami zakłócania porządku, Zastępca DG SW polecił wdrożenie działań mających na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w jednostkach.

(akta kontroli tom II, str. 269-282)

d) Oprócz opisanych powyżej w ppkt a-b): analiz występujących zdarzeń, projektu propozycji wprowadzenia dodatkowych standardów z marca 2022 r., analizy postępu wybranych prac modernizacyjnych (do końca stycznia 2024 r.) oraz informacji o stanie realizacji poleceń, przekazanej Ministerstwu w marcu 2023 r., w CZSW nie sporządzano okresowych analiz, ocen, informacji i prognoz, itp. odnośnie zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom i pracownikom.

(akta kontroli tom II, str. 93-151, 251-290, 379-385)

2. a) DG SW wiedzę na temat stanu przygotowania pod względem organizacyjnym w podległych jednostkach odnośnie zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa na służbie uzyskiwał w trakcie prowadzonych kontroli, których w latach 2021 – 2024 (I połowa) było 51⁵⁷ oraz w trakcie przeprowadzanych wizytacji, których przeprowadzono łącznie 763⁵⁸

(akta kontroli, tom V str. 2-12)

b) Dyrektor Generalny SW realizując zadania wynikające z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o Służbie Więziennej wydał zarządzenie 1/2018, a następnie 100/22, które m.in. określały zasady organizacji i zakres działania służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych SW. Ponadto DG SW wydał w listopadzie 2019 r. zarządzenia⁵⁹ w sprawie wykonywania zadań obronnych i w sprawie organizacji

⁵⁴ Wskazano na trudności związane z koniecznością wymiany całego systemu komunikacji.

⁵⁵ O czym szerzej mowa w pkt 6 niniejszego wystąpienia.

⁵⁶ Pismo znak BO.521.8.2024.RK.

⁵⁷ 13 w 2021 r., 15 w 2022 r., 16 w 2023 r., 7 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁸ Uproszczona forma realizacji działań o charakterze kontrolnym, obejmująca sprawdzenie bieżącej działalności jednostek organizacyjnych. Przeprowadzono ich 184 w 2021 r., 179 w 2022 r., 269 w 2023 r. oraz 131 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁹ Zarządzenie DG SW nr 58/19 z dnia 18 listopada 2019 r. oraz nr 17/18 z dnia 13 kwietnia 2018 r.

stałego dyżuru, które w marcu 2022 r. zostały zastąpione zarządzeniem⁶⁰, określającym organizację wykonywania zadań obronnych wykonywanych przez SW. Zarządzeniem nr 23/18⁶¹ DG SW określił organizację oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

(akta kontroli, tom I str. 157-197, 211-230)

Część rozwiązań organizacyjnych mających na celu zapewnienie najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy podczas wykonywania obowiązków została jednak podjęta dopiero po zdarzeniu z 22 lutego 2022 r. w formie poleceń z kwietnia 2022 r. DG SW opisanych w pkt 1 c) niniejszego wystąpienia.

Pełniący poprzednio funkcję DG SW wyjaśnił, że w latach poprzedzających to zdarzenie wystąpiły szczególne trudności w działalności SW⁶², przy czym analizy zdarzeń nadzwyczajnych prowadzone do 2021 r. nie dawały podstaw do wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń i rozwiązań organizacyjnych, podległe jednostki penitencjarne funkcjonowały w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy prawa, a żadna z podległych jednostek oraz związki zawodowe w latach poprzedzających zdarzenie z ZK w Rzeszowie, nie wskazywały potrzeby wprowadzenia działań wzmacniających bezpieczeństwo funkcjonariuszy. Wyjaśnił również, że zgłaszał do Ministerstwa Sprawiedliwości potrzebę zwiększenia liczby etatów przyznawanych SW, uwzględniających standardy międzynarodowe wyrażające się proporcją liczby funkcjonariuszy w stosunku do osadzonych oraz wskazał, że wprowadzone w kwietniu 2022 r. rozwiązania w istotny sposób wzmocniły bezpieczeństwo funkcjonariuszy i komfort pełnienia służby.

(akta kontroli, tom I str. 368-374, tom V str. 278-290)

DG SW ustalił także standardy systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych wydając w czerwcu 2013 r. wytyczne⁶³, które obejmowały m.in. analizę zagrożeń jednostek, podział na strefy ochronne za pomocą zabezpieczeń elektronicznych, minimalne wymagania dotyczące stosowania systemów zabezpieczeń elektronicznych oraz ich minimalne parametry techniczne. Wytyczne 4/2013 należało stosować przy modernizacji istniejących oraz budowie nowych systemów zabezpieczeń elektronicznych. W dniu 1 stycznia 2023 r. wytyczne te zostały zastąpione nowym aktem⁶⁴, co miało związek z postępem technologicznym. Także te wymagania należało stosować przy modernizacji istniejących oraz budowie nowych systemów zabezpieczeń w jednostkach.

W czerwcu 2019 r. określono w wytycznych⁶⁵ sposoby postępowania przez kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie wymagań technicznych

⁶⁰ Zarządzenie nr 15/22 DG SW z dnia 9 marca 2022 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz organizacji i przygotowania systemu kierowania i stałego dyżuru w jednostkach organizacyjnych SW.

⁶¹ Zarządzenie z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych (dalej: zarządzenie 23/18).

⁶² W latach 2020-2021 – Covid-19, 2021/2022 sytuacja na granicy polsko-białoruskiej i związany z tym znaczący wzrost aresztowanych obywateli innych państw.

⁶³ Wytyczne nr 4/2013 DG SW z dnia 10 czerwca 2013 r. w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach Służby Więziennej (dalej: wytyczne 4/2013).

⁶⁴ Wytyczne nr 4/2022 DG SW z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych SW.

⁶⁵ Wytyczne nr 1/2019 z 17 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach Służby Więziennej.

i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania. Z dniem 1 marca 2023 r. weszły w życie kolejne wytyczne w tej sprawie⁶⁶.

Po uchyleniu z dniem 1 stycznia 2023 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej⁶⁷, zagadnienia dotyczące sposobu ochrony jednostek organizacyjnych SW oraz zadania ochronne funkcjonariuszy i pracowników zostały uregulowane przez DG SW w zarządzeniach⁶⁸.

(akta kontroli, tom I str. 10-157)

c) Do zadań BOiSO należało – we współpracy z Biurem Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnym (BKW) oraz Biurem Informatyki i Łączności (BIŁ) – analizowanie postępu technicznego w zakresie zabezpieczeń techniczno-ochronnych oraz inicjowania ich wdrażania w zakładach karnych i aresztach śledczych (jednostkach organizacyjnych⁶⁹).

(akta kontroli tom II, str. 3-92)

W ramach realizacji tego zadania pracownicy BOiSO uczestniczyli w wydarzeniach (targach, prezentacjach, itp.), podczas których przedstawiano najnowsze rozwiązania w zakresie uzbrojenia, środków ochronnych i zabezpieczeń. Wnioski w tej sprawie przekazywano specjalistom z okręgowych inspektoratów oraz kierownikom działów ochrony i funkcjonariuszom do spraw uzbrojenia. Podczas corocznych odpraw z udziałem tych pracowników, specjalistyczne firmy prezentowały najnowszy sprzęt, urządzenia i rozwiązania systemowe, np. odnośnie uzbrojenia, alarmów, monitoringu, środków ochrony osobistej, kamer. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono w jednostkach organizacyjnych łącznie 36 testów urządzeń, systemów oraz zabezpieczeń⁷⁰ pod względem ich przydatności dla danej jednostki. W niektórych przypadkach po przeprowadzonych testach zdecydowano o zakupie urządzeń.

W 2024 r. BOiSO we współpracy z BIŁ opracowało również projekt wytycznych dotyczących systemów zabezpieczeń elektronicznych⁷¹.

(akta kontroli tom II, str. 294-319)

W ramach projektu nr 5 *Modernizacja systemów informatycznych, łączności i monitoringu wizyjnego* w ramach *Programu modernizacji SW* jednostki organizacyjne modernizowały systemy zabezpieczeń elektronicznych, tj. system sygnalizacji włamania i napadu (SSWiN), kontroli dostępu (KD) oraz telewizji dozorowej (CTTV) lub planowały ich rozwój. Zaproponowano 484 (2023 r.) oraz 326 (2024 r.), natomiast przyznano środki odpowiednio na 182 (37,6%) i 210 (64,4%) zadań.

CZSW nie dysponował systemowymi analizami na temat postępu technicznego we wdrażaniu we wszystkich jednostkach organizacyjnych SW systemów zabezpieczeń elektronicznych, tj. SSWiN, KD i CTTV oraz ich integracji.

⁶⁶ Wytyczne nr 1/2023 DG SW z dnia 17 lutego 2023 w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych SW, które opisano w pkt 6 niniejszego wystąpienia.

⁶⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1804, zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie sposobów ochrony*.

⁶⁸ Zarządzenie nr 2/23 DG SW z dnia 9 stycznia 2023 r. w sprawie sposobu ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sposobów ochrony i konwojowania skazanych oraz tymczasowo aresztowanych i zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz pracowników przywiezionych zakładów pracy, a następnie w zarządzeniu nr 69/23 z dnia 31 października 2023 r. w sprawie sposobów ochrony, konwojowania oraz zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

⁶⁹ § 21 ust. 2 pkt 3 regulaminu organizacyjnego CZSW z dnia 2 lipca 2015 r. (ze zm.), a następnie § 24 ust. 2 pkt 7 regulaminu organizacyjnego CZSW z dnia 29 marca 2024 r.

⁷⁰ M.in. do wykrywania elektroniki, telefonów komórkowych, antydronowych, kamer, itp.

⁷¹ Przyjętych jako Wytyczne nr 6/2022 DG SW z dnia 21 października 2024 r. w sprawie określenia standardów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej (dalej: wytyczne 6/2024). Dalszy opis w pkt 6 niniejszego wystąpienia.

W tej sprawie DG SW wyjaśnił, że jest to zadanie dyrektorów okręgowych⁷², którzy po rozpoznaniu potrzeb przekazują zbiorcze listy zadań proponowanych do realizacji (uporządkowanych wg ważności), które są wyznaczane do realizacji przez Bł w ramach przyznaných środków.

W CZSW nie było również opracowanego planu (harmonogramu) dostosowania jednostek organizacyjnych do standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych, określonych kolejnymi wytycznymi DG SW.

W tej sprawie DG SW wyjaśnił, m.in. że jednostki są modernizowane w sposób ciągły, dostosowanie wszystkich opisanych wyżej systemów: *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*. DG SW dodał także, że: *ustawa modernizacyjna pozwoliła na realizację wielu zadań dotyczących tych systemów i jest nieocenionym wsparciem dla poprawy bezpieczeństwa, w związku z czym jej przedłużenie (przyjęcie nowej ustawy) wpłynęłoby pozytywnie na przyspieszenie ich modernizacji*.

(akta kontroli tom I str. 299-334, 402-415, tom II, str. 369-372, 379-385, tom V, str. 2-12)

3. a) Minimalną liczebność składu zmiany oraz zasady doraźnej zmiany liczby stanowisk określono w zarządzeniu 69/23⁷³. Przepisy § 24-25 tego zarządzenia 69/23 (a wcześniej poprzedzających go aktów prawnych) określały szczegółowe wymogi bezpieczeństwa w porze nocnej. W § 9 zarządzenia 23/18 określono zasady tworzenia stanowisk jednozmianowych w oddziałach penitencjarnych. Przepisy te, wraz z rozwiązaniami dotyczącymi odpowiedzialności dyrektora jednostki za ustalenie prawidłowego sposobu ochrony i jego realizację oraz ustalenie instrukcji ochronnej (obejmującej m.in. zestawienia stanowisk oraz instrukcje stanowiskowe) tworzyły możliwość przyjmowania w jednostkach organizacyjnych rozwiązania polegającego na tym, że w nocy, w dni wolne i w święta na oddziale mieszkalnym pełnił funkcję tylko jeden funkcjonariusz. W ich świetle dopuszczalna była również sytuacja, w której jeden funkcjonariusz pełnił funkcję oddziałowego na więcej niż jednym oddziale. DG SW dysponował wiedzą o takiej organizacji służby i akceptował takie rozwiązanie. W CZSW przyjmowano bowiem, 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 dysponując wiedzą o jej specyfice, podejmuje decyzje w sprawie wystawienia stanowisk ochronnych.

W związku z takim podejściem, BOiSO nie zbierało danych i nie prowadziło 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.

BOiSO nie analizowało również wpływu na zapewnienie poziomu bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej stosowania rozwiązań polegających na kierowaniu przez ich dyrektorów funkcjonariuszy

⁷² Określone w § 2 pkt 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości, poz. 320, ze zm.) jako koordynowanie przedsięwzięć w zakresie wprowadzania i eksploatacji w podległych jednostkach organizacyjnych systemów informatycznych, łączności i zabezpieczeń elektronicznych oraz zadań w zakresie integracji tych systemów, określonych przez DG SW.

⁷³ Wcześniej w zarządzeniu 2/23 a do końca 2022 r. w §16-17 rozporządzenia w sprawie sposobów ochrony.

z administracji do realizacji zadań ochronnych, co potwierdził w wyjaśnieniach Dyrektor tego Biura.

(akta kontroli tom I str. 10-152, 231-234, tom II, str. 373-375, 384-385, 387-390, tom V, str. 2-12)

b-c) Stan zatrudnienia funkcjonariuszy SW przedstawiał się na koniec lat 2021-2023 i 30 czerwca 2024 r. następująco:

- 26.892 w 2021 r. co stanowiło 96,8% etatów ustanowionych (27 790);
- 26.971 w 2022 r., tj. 97,3% (27 740);
- 26.936 w 2023 r. tj., 97% (27 780);
- 26.566 w 2024 r. tj., 94% (27 986).

Liczba wakatów na koniec lat 2021-2023 wynosiła odpowiednio: 898 funkcjonariuszy, 769 i 844, a na 30 czerwca 2024 r. 1.420 funkcjonariuszy.

Liczba funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej zwiększyła się z 3.311 (12,31% całości) w 2021 r. do 5.766 (21,7%) na 30 czerwca 2024 r., w służbie od 2 do 4 lat było 3.406 (12,67%) funkcjonariuszy na koniec 2021 r., liczba ta zwiększyła się do 3.949 (14,86%). Spadła natomiast liczba funkcjonariuszy w pełniących służbę powyżej 5 lat z 20.175 (75,02%) na 31 grudnia 2021 r. do 16.851 (63,43%) na dzień 30 czerwca 2024 r.

Podobnie staż pracy funkcjonariuszy przedstawiał się w działach ochrony. Ich liczba w służbie przygotowawczej wynosiła 2.274 (14,81% całości) na koniec 2021 r. i zwiększyła się do 4.378 (28,54%) na 30 czerwca 2024 r., a zmniejszyła się liczba funkcjonariuszy pełniących służbę powyżej 5 lat z 10.720 (69,84%) na koniec 2021 r. do 9.122 (59,48%) na 30 czerwca 2024 r.

W odniesieniu do zgłaszanych przez dyrektorów potrzeb dotyczących zatrudnienia nowych funkcjonariuszy, DG SW wyjaśnił, że liczbę etatów naliczano w oparciu o ustaloną w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy liczbę etatów funkcjonariuszy SW; wnioski o zwiększenie etatowe, które trafiały do Centralnego Zarządu poddawane były analizie przez jego biura; w uzasadnionych przypadkach dokonywano zwiększenia liczby etatów, a niektóre wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na możliwość wygospodarowania wnioskowanych etatów w ramach limitów ustanowionych dla okręgu. Potrzeby etatowe omawiano także w trakcie narad i spotkań.

CZSW nie prowadził statystyk w zakresie liczby wniosków o etaty z podległych jednostek, które mogły stanowić źródło informacji o występujących potrzebach kadrowych.

(akta kontroli, tom V str. 181-186, 240-241)

W 2021 r. limit etatów zwiększono o 49 etatów funkcjonariuszy i 12 pracowników cywilnych. W latach 2023-2024 nastąpiło zwiększenie liczby etatów odpowiednio o 100 etatów funkcjonariuszy i 20 etatów pracowników, a także o 240 etatów funkcjonariuszy w 2024 r. W 2022 r. nie było takiego zwiększenia.

Program modernizacji SW zakłada zwiększenie liczby etatów dla tej formacji w latach 2023-2025 o 580 funkcjonariuszy i 20 pracowników cywilnych.

DG SW wyjaśnił, że na podstawie informacji uzyskanych z okręgowych inspektoratów stwierdzono, że zainteresowanie wstąpieniem do służby było zróżnicowane w skali kraju. Największe zainteresowanie było w ramach inspektoratów w Rzeszowie i Lublinie. Uwzględniając powyższe, w Rzeszowie i Lublinie przeprowadzono nabory o przyjęcie kandydatów do jednostek z okręgu w Warszawie i Łodzi. Z kolei w Poznaniu i Bydgoszczy prowadzono postępowania do jednostek z okręgu w Koszalinie.

W okresie objętym kontrolą nabór ograniczały także problemy z funkcjonowaniem komisji lekarskich, w tym np. długi czas oczekiwania na skierowanie do lekarzy specjalistów oraz braki lekarzy orzeczników. Mając to na uwadze wprowadzono zmiany w ustawie o *Służbie Więziennej*, poprzez

rozszerzenie uprawnień dla jednostek medycyny pracy w zakresie ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby przez lekarzy orzeczników jednostek służby medycyny. Usprawniono również sposób składania odwołań od orzeczeń. W latach 2021-2024 (do 30 czerwca)⁷⁴, zaplanowano wybudowanie 38 pawilonów mieszkalnych oraz czterech domów przejściowych dla osadzonych, na które przekazano 210 etatów funkcyjnych i jeden etat pracownika cywilnego. Wnioski o zwiększenie etatowe na powyższy cel poddano analizie i weryfikacji uwzględniając m.in. prowadzone prace remontowe skutkujące czasowym wyłączeniem miejsc zakwaterowania.

Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że polecił podległym dyrektorom kompleksowo spojrzeć na potrzeby i możliwości jednostek. Dyrektorzy zostali zobowiązani do ponowienia przedmiotowych wniosków przy uwzględnieniu m. in. możliwości etatowych w skali danego okręgu oraz planowanych reorganizacji podległych jednostek. Wyjaśnił także, że potrzeby etatowe jednostek organizacyjnych wynikające z budowy nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych zostały w pełni zabezpieczone.

(akta kontroli, tom V str. 181-186)

W ramach ustanowionego limitu etatów, funkcjonariuszy Służby Więziennej skierowano do:

- ochrony obiektów (budynków Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej) 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.

(akta kontroli, tom V str. 279)

d) Przygotowanie funkcjonariuszy na sytuacje kryzysowe dotyczące ich bezpieczeństwa podczas wykonywania służby zostało uwzględnione w rozdziale 6a ustawy o *Służbie Więziennej*. Obejmowało to szkolenie wstępne, zawodowe i specjalistyczne, które miały na celu kształtowanie u funkcjonariuszy i pracowników kompetencji m. in. w zakresie radzenia sobie w sytuacjach trudnych i ekstremalnych. Niezwłocznie po przyjęciu do służby funkcjonariusze odbywali szkolenia wstępne, składające się z adaptacji zawodowej, kursu przygotowawczego oraz praktyki zawodowej. Ponadto DG SW w okresie objętym kontrolą wydawał zarządzenia⁷⁵ dotyczące w szczególności programów szkolenia wstępnego dla funkcjonariuszy, szkoleń zawodowych i specjalistycznych. Po zdarzeniu w ZK w Rzeszowie DG SW polecił przeprowadzić do dnia 30 września 2022 r. szkolenia doskonalące z zakresu bezpieczeństwa i samoobrony, którymi należało objąć wszystkich funkcjonariuszy. DG SW otrzymał⁷⁶ ze wszystkich podległych jednostek informujące o przeprowadzonych szkoleniach w tym zakresie. Dodatkowo wydał także polecenia⁷⁷ dokonania analizy sposobów ochrony zakładów karnych i aresztów śledczych w zakresie ochrony bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy, w tym poprzez przeprowadzenie szkoleń praktycznych funkcjonariuszy realizujących zadania w bezpośrednim kontakcie z osobami pozbawionymi wolności z zakresu użycia siły fizycznej.

⁷⁴ W związku z realizacją polecenia zawartego w piśmie z 23 lutego 2021 r.

⁷⁵ Zmiana zarządzenia nr 61/18 z 20 grudnia 2018 r., dokonana zarządzeniami nr 32/22 oraz 78/22, a następnie zarządzenia nr 18/24 z dnia 20 marca 2024 r. oraz nr 37/24 z dnia 29 maja 2024 r.

⁷⁶ Pismo nr BKS.141.24.2022.MZ z 21 października 2022 r.

⁷⁷ Pismo nr BO.521.8.2024.RK z 21 maja 2024 r.

W okresie objętym kontrolą na szkolenia obejmujące kursy przygotowawcze, szkolenia zawodowe podoficerów i szkolenia zawodowe chorążych poniesiono łączne koszty w kwocie 11.326,1 tys. zł, w tym 1.685 tys. zł w 2021 r., 3.247,5 tys. zł w 2022 r., 4.350,6 tys. zł w 2023 r. i 2.043 tys. zł w I półroczu 2024 r. Środki te pozwoliły na przeszkolenie 13.378 (2.815 w 2021 r., 3.873 w 2022 r., 5.331 w 2023 r. i 2.451 w I półroczu 2024 r.) funkcjonariuszy w ramach różnych szkoleń, które w programach uwzględniały także zagadnienia bezpieczeństwa i samoobrony.

Ponadto w okresie objętym kontrolą 1.092 (268 w 2021 r., 255 w 2022 r., 250 w 2023 r., 319 w I półroczu 2024 r.) funkcjonariuszy zakończyło studia podyplomowe z zakresu penitencjarystyki dla kandydatów na oficerów SW.

Koszty związane z realizacją poleceń z kwietnia 2022 r. odnośnie przeprowadzania systematycznych szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i samoobrony wyniosły w latach 2021 – 2024 w kwocie 3.345,32 zł, tj. 668,28 zł w 2022 r., 2.024,54 zł w 2023 r. i 652,5 zł do 30 czerwca 2024 r. Szkolenia w zakresie bezpieczeństwa funkcjonariuszy realizowane były przez kadre SW, w szczególności przez funkcjonariuszy grup interwencyjnych.

(akta kontroli, tom V str. 2-12, 239)

4. DG SW posiadał informacje i analizy dające mu wiedzę na temat aktualnego stanu zabezpieczenia jednostek penitencjarnych pod względem inwestycyjnym i sprzętowym służących zapewnieniu możliwie najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych⁷⁸. Informacje w tym zakresie były pozyskiwane głównie poprzez analizy potrzeb zgłaszanych przez OISW na etapie projektowania budżetu na poszczególne lata, szczególnie w zakresie wydatków majątkowych i remontowych. Potrzeby jednostek penitencjarnych, w tym dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych, zgłaszane były przez kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych SW na etapie planowania wydatków budżetowych oraz wydatków w ramach *Programu modernizacji SW*. Zadania te realizowano w ramach wydatków bieżących (zakupy i remonty), wydatków inwestycyjnych oraz zakupów inwestycyjnych.

(akta kontroli, tom V str. 2-12)

W ustawie budżetowej na 2021 r. wydatki majątkowe w części 37 *Sprawiedliwość*, dział 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75512 *Więziennictwo* określono w wysokości 144.545 tys. zł, w tym na wydatki inwestycyjne (§ 6050) 121.500 tys. zł (84,6% projektu planu) i wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) 23.045 tys. zł (15,9% projektu planu). Plan po zmianach wynosił 167.037 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne 121.564 tys. zł i wydatki na zakupy inwestycyjne 45.473 tys. zł.

W ustawie budżetowej na 2022 r. wydatki majątkowe na więziennictwo przyjęto w wysokości 218.343 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne 209.343 tys. zł (95,9% planu)⁷⁹ i wydatki na zakupy inwestycyjne 9.000 tys. zł (4,1% planu). Plan po zmianach wynosił 220.862 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne 206.354 tys. zł i wydatki na zakupy inwestycyjne 14.508 tys. zł.

⁷⁸ Jak to przedstawiono w pkt 2c niniejszego wystąpienia, analizy te nie obejmowały postępu technicznego we wdrażaniu systemów zabezpieczeń elektronicznych.

⁷⁹ W tym kwota 41.298 tys. zł przeznaczona na realizację „Programu modernizacji SW” przyjętego *ustawą modernizacyjną*.

W ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki majątkowe określono w wysokości 505.560 tys. zł⁸⁰, w tym wydatki inwestycyjne 472.580 tys. zł (93,5% planu) i wydatki na zakupy inwestycyjne 32.980 tys. zł (6,5% planu). Plan po zmianach wynosił 518 901 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne 459.407 tys. zł i wydatki na zakupy inwestycyjne 59.494 tys. zł.

W ustawie budżetowej na 2024 r. wydatki majątkowe określono w wysokości 464.902 tys. zł⁸¹, w tym wydatki inwestycyjne 415.452 tys. zł (89,4% planu) i wydatki na zakupy inwestycyjne 49.450 tys. zł (10,6% planu).

(akta kontroli, tom III str. 72-97, 209-227, 293-308, tom IV str. 49-68, 403-411)

Wszystkie okręgowe inspektoraty⁸² zgłosiły potrzeby⁸³ na kwoty ogółem dotyczące wydatków inwestycyjnych (§ 6050) 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 OSIW 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 powyższych danych wynika, że środki przyznane na wydatki majątkowe SW w okresie objętym kontrolą, były niższe od potrzeb zgłaszanych przez OSIW o kwotę 406.360 tys. zł.

Kontrolą objęto realizację potrzeb⁸⁴ zgłoszonych przez OSIW w Krakowie, Koszalinie i Łodzi.

Na 2021 r. wymienione OSIW zgłosiły potrzeby w zakresie wydatków majątkowych⁸⁵ w łącznej wysokości 58.043,7 tys. zł⁸⁶. Na realizację tych zadań w budżecie⁸⁷ przeznaczono środki w wysokości 29.877,8 tys. zł⁸⁸ (51,5% zgłoszonych potrzeb).

Na 2022 r. OSIW zgłosiły potrzeby w zakresie wydatków majątkowych w wysokości 110.749,2 tys. zł⁸⁹. Na realizację tych zadań w budżecie przeznaczono 69.617,5 tys. zł (62,8% zgłoszonych potrzeb)⁹⁰.

Na 2023 r. OSIW zgłosiły potrzeby w zakresie wydatków majątkowych w wysokości 145.636 tys. zł⁹¹. Na wydatki te w budżecie na więziennictwo i na realizację ustawy modernizacyjnej przeznaczono 145.952,1 tys. zł (100,2%)⁹².

⁸⁰ W tym na realizację *ustawy modernizacyjnej* 360.915 tys. zł – inwestycje budowlane 343.980 tys. zł i zakupy inwestycyjne 16.935 tys. zł.

⁸¹ W tym na realizację *ustawy modernizacyjnej* 418.357 tys. zł – inwestycje budowlane 384.952 tys. zł i zakupy inwestycyjne 33.405 tys. zł.

⁸² Dalej: OSIW.

⁸³ W tym potrzeb związanych z zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych.

⁸⁴ W tym potrzeb związanych z zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych.

⁸⁵ W tym wydatki inwestycyjne (§ 6050) i zakupy inwestycyjne (§ 6060).

⁸⁶ W tym OSIW: w Koszalinie 9.013,5 tys. zł, w Krakowie 16.191,2 tys. zł i w Łodzi 32.839 tys. zł.

⁸⁷ Według ustawy budżetowej.

⁸⁸ W tym OSIW: w Koszalinie 8.146,5 tys. zł (90,3% potrzeb), w Krakowie 5.341 tys. zł (33%) i w Łodzi 16.390,3 tys. zł (49,9%).

⁸⁹ W tym OSIW: w Koszalinie 28.364,7 tys. zł, w Krakowie 35.632 tys. zł i w Łodzi 46.752,5 tys. zł.

⁹⁰ W tym OSIW w Koszalinie 54.689 tys. zł (192,8% potrzeb – co było związane z ujęciem w budżecie dodatkowych środków w kwocie 33.200 tys. zł na budowę budynków penitencjarnych dla AŚ w Szczecinie), OSIW w Krakowie 13.125 tys. zł (36,8%) i OSIW w Łodzi 1.803,5 tys. zł (3,9%).

⁹¹ W tym OSIW: w Koszalinie 41.220,3 tys. zł, w Krakowie 36.383,7 tys. zł i w Łodzi 68.032 tys. zł.

⁹² W tym OSIW 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), OSIW w Krakowie 71.017,3 tys. zł (195,2% co było związane z finansowaniem inwestycji rozpoczętych w roku poprzednim) i OSIW w Łodzi 1.999 tys. zł (2,9%).

Na 2024 r. OSIW zgłosiły potrzeby w zakresie wydatków majątkowych w wysokości 211.653 tys. zł⁹³. Na wydatki te w budżecie przeznaczono 95.327 tys. zł (45% zgłoszonych potrzeb)⁹⁴.

Do planu finansowego na 2021 r. objęte kontrolą OSIW w zakresie wydatków remontowych zgłosiły potrzeby w kwocie ogółem 22.403 tys. zł⁹⁵. Na realizację tych zadań OSIW otrzymały środki w kwocie ogółem 3.934 tys. zł (17,6%)⁹⁶. W 2022 r. OSIW w zakresie wydatków remontowych zgłosiły potrzeby w kwocie ogółem 31.895 tys. zł⁹⁷. W planie finansowym na realizację tych zadań OSIW otrzymały środki w kwocie 9.933 tys. zł (31,1%)⁹⁸. W 2023 r. OSIW w zakresie wydatków remontowych zgłosiły potrzeby w kwocie ogółem 61.703 tys. zł⁹⁹. W planie finansowym na realizację tych zadań OSIW otrzymały środki w kwocie 5.437 tys. zł (8,8%)¹⁰⁰. W 2024 r. OSIW w zakresie wydatków remontowych zgłosiły potrzeby w kwocie łącznej 39 241 tys. zł¹⁰¹. W planie finansowym na realizację tych zadań OSIW otrzymały środki w kwocie 5.837 tys. zł (14,9%)¹⁰².

(akta kontroli, tom III str. 36-54, 98-111, 133-139, 175-194, 266-292, tom IV str. 38-48, 69-158, 377-401)

Ponadto ww. OSIW zgłaszały potrzeby¹⁰³ w ramach przedsięwzięcia nr 5 „Modernizacja systemów informatycznych, łączności i monitoringu wizyjnego” realizowanego od 2023 r. w ramach *Programu Modernizacji SW*. Potrzeby zostały zgłoszone w ramach wydatków bieżących i wydatków na zakupy inwestycyjne. W 2023 r. OSIW zgłosiły łącznie potrzeby na kwotę 16.094,1 tys. zł¹⁰⁴. Na ich realizację przyznano środki w kwocie 1.295,6 tys. zł (8%)¹⁰⁵. W 2024 r. OSIW na te zadania zgłosiły potrzeby w łącznej wysokości 12.937,1 tys. zł¹⁰⁶. Na realizację zgłoszonych potrzeb przyznano środki w kwocie 1.648,4 tys. zł (12,7%)¹⁰⁷.

(akta kontroli, tom IV str. 129-261)

Według wyjaśnień DG SW zgłoszone przez jednostki penitencjarne potrzeby zaspokajane były w miarę przyznanych limitów środków przy uwzględnieniu pilności ich realizacji. W trakcie roku budżetowego w planie finansowym więziennictwa dokonywane były zmiany w postaci np. przesunięć i realizacji dodatkowych zadań. Plan wydatków majątkowych zwiększany był również środkami pozostającymi w dyspozycji MS, środkami z rezerw celowych budżetu państwa przeznaczonych na realizację przedsięwzięć, które uzyskały dofinansowanie ze środków spoza budżetu więziennictwa oraz w wyniku

⁹³ W tym OSIW: w Koszalinie 99.776,5 tys. zł, w Krakowie 64.107 tys. zł i w Łodzi 47.769,5 tys. zł.

⁹⁴ W tym OSIW: w Koszalinie 43.861,5 tys. zł (44%), w Krakowie 48.952,5 tys. zł (76,4%) i w Łodzi 3.171 tys. zł (6,6%).

⁹⁵ W tym OSIW: w Koszalinie 7.324 tys. zł, w Krakowie 7.092 tys. zł i w Łodzi 7.987 tys. zł.

⁹⁶ W tym OSIW: w Koszalinie 1.032 tys. zł (14%), w Krakowie 1.582 tys. zł (22,3%) i w Łodzi 1.320 tys. zł (16,5%).

⁹⁷ W tym OSIW: w Koszalinie 8.175 tys. zł, w Krakowie 11.205 tys. zł i w Łodzi 12.515 tys. zł.

⁹⁸ W tym OSIW: w Koszalinie 4.064 tys. zł (49,7%), w Krakowie 2.399 tys. zł (21,4%) i w Łodzi 3.470 tys. zł (27,7%).

⁹⁹ W tym OSIW: w Koszalinie 30.597 tys. zł, w Krakowie 6.960 tys. zł i w Łodzi 24.146 tys. zł.

¹⁰⁰ W tym OSIW: w Koszalinie 2.151 tys. zł (7%), w Krakowie 1.363 tys. zł (19,6%) i w Łodzi 1.923 tys. zł (8%).

¹⁰¹ W tym OSIW: w Koszalinie 4.190 tys. zł, w Krakowie 11.749 tys. zł i w Łodzi 23.302 tys. zł.

¹⁰² W tym OSIW: w Koszalinie 2.387 tys. zł (57%), w Krakowie 1.432 tys. zł (12,2%) i w Łodzi 2.018 tys. zł (8,6%).

¹⁰³ W tym potrzeb związanych z zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom podczas wykonywania obowiązków służbowych.

¹⁰⁴ W tym OSIW: w Koszalinie 5.498 tys. zł, w Krakowie 2.419,6 tys. zł i w Łodzi 8.176,5 tys. zł.

¹⁰⁵ W tym OSIW: w Koszalinie 461,9 tys. zł (8,4%), w Krakowie 383 tys. zł (15,8%) i w Łodzi 450,7 tys. zł (5,5%).

¹⁰⁶ W tym OSIW: w Koszalinie 5.928,5 tys. zł, w Krakowie 1.967,1 tys. zł i w Łodzi 5.041,5 tys. zł.

¹⁰⁷ W tym OSIW: w Koszalinie 570 tys. zł (9,6%), w Krakowie 553,3 tys. zł (28%) i w Łodzi 525,1 tys. zł (10,4%).

nowelizacji ustawy budżetowej (2021 r.). Każda zmiana planu realizowana była na stosowne wnioski z jednostek, opiniowana przez służby merytoryczne jednostek nadrzędnych oraz zatwierdzana przez dysponenta środków.

(akta kontroli, tom III str. 3-16, tom IV str. 453-459)

DG SW informował Ministerstwo Sprawiedliwości o stanie zabezpieczeń jednostek penitencjarnych pod względem inwestycyjnym i sprzętowym, w tym o występujących potrzebach w tym zakresie. Informacje takie były przekazywane cyklicznie na etapie uzgadniania planu wydatków majątkowych więziennictwa. W informacjach tych wskazywano zadania i zakupy inwestycyjne, które będą realizowane w danym roku w ramach przyznaných środków oraz zgłaszano potrzeby w tym zakresie.

Podczas prac nad planem wydatków majątkowych na 2021 r. CZSW zgłosił dodatkowe potrzeby w łącznej kwocie 27.000 tys. zł, w tym 20.000 tys. zł na wydatki inwestycyjne i 7.000 tys. zł na zakupy inwestycyjne. W uzasadnieniu wskazano konieczność realizacji inwestycji infrastruktury budowlanej oraz zakupów w zakresie bezpieczeństwa ochronnego, w tym m.in. systemów zabezpieczeń techniczno-ochronnych. Plan został zwiększony o wnioskowane środki.

Do planu wydatków majątkowych na 2022 r. zgłoszono dodatkowe potrzeby w łącznej kwocie 151.500 tys. zł, w tym na inwestycje budowlane 130.500 tys. zł i 21.000 tys. zł na zakupy inwestycyjne. W uzasadnieniu wskazano m.in. konieczność kontynuacji rozpoczętych 10 inwestycji¹⁰⁸, na które nie zabezpieczono środków w projekcie planu, potrzebę rozpoczęcia realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych związanych m.in. z poprawą bezpieczeństwa ochronnego jednostek, poprawą warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy SW i pracowników cywilnych oraz zwiększone potrzeby w zakresie zakupów inwestycyjnych, w tym w zakresie środków transportu, urządzeń i systemów zabezpieczająco-ochronnych, urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia i sprzętu informatycznego. Plan wydatków majątkowych na 2022 r. został zwiększony w zakresie inwestycji budowlanych łącznie o 171.798 tys. zł, w tym 41.298 tys. zł zostało przeznaczone na realizację *ustawy modernizacyjnej*.

Do projektu planu wydatków majątkowych na 2023 r. CZSW zgłosił dodatkowe potrzeby w łącznej kwocie 133.850 tys. zł. W uzasadnieniu wskazano m.in. konieczność kontynuacji rozpoczętych w latach wcześniejszych 13 inwestycji, na które nie zabezpieczono środków w projekcie planu oraz potrzebę rozpoczęcia realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych związanych m.in. z poprawą bezpieczeństwa ochronnego jednostek, poprawą warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy SW i pracowników cywilnych. Plan został zwiększony o kwotę 98.100 tys. zł w zakresie inwestycji budowlanych.

Do projektu planu wydatków inwestycyjnych na 2024 r. CZSW zgłosił dodatkowe potrzeby w kwocie ogółem 100.000 tys. zł. W uzasadnieniu wskazano m.in. potrzebę rozpoczęcia realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych związanych m.in. z poprawą bezpieczeństwa ochronnego jednostek, poprawą warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy SW i pracowników cywilnych oraz potrzeby w zakresie zakupów inwestycyjnych, w tym w zakresie środków transportu, urządzeń i systemów zabezpieczająco-ochronnych, urządzeń technicznych specjalnego przeznaczenia i sprzętu informatycznego.

Plan na 2024 r. nie został zwiększony (do czasu kontroli)

(akta kontroli, tom III str. 72-97, 112-135, 140-160, 209-253, 293-298, 309-332, tom IV str. 3-37, 49-68, 388-452)

¹⁰⁸ Realizowanych w ramach „Programu budowy 2500 miejsc zakwaterowania w latach 2021-2023”.

5. DG SW dokonywał analiz: przyczyn występujących wakatów (niepełnego ukompletowania) oraz odnośnie porównania atrakcyjności wynagrodzeń funkcjonariuszy SW z wynagrodzeniami w innych służbach mundurowych.

Z prowadzonych analiz wynikało, że zainteresowanie wstąpieniem do SW było zróżnicowane w skali kraju. Największe zainteresowanie wstąpieniem do SW występowało w ramach OISW w Rzeszowie i Lublinie. W pozostałych Inspektoratach występowały problemy z odpowiednią liczbą kandydatów do SW w części jednostek penitencjarnych, szczególnie ulokowanych w dużych aglomeracjach miejskich oraz w miejscowościach, gdzie występowała większa konkurencja na rynku pracy.

Według wyjaśnień DG SW fluktuacja kadry jest zjawiskiem naturalnym, powodującym konieczność stałych działań mających na celu zapewnienie odpowiedniej do potrzeb liczby kandydatów do służby, działania te były prowadzone z uwzględnieniem specyfiki danego regionu, a liczba zwolnień ze służby w SW corocznie jest największa w pierwszym kwartale danego roku, natomiast uzupełnienie wakatujących etatów, jako proces ciągły następuje sukcesywnie w ciągu roku kalendarzowego.

W wyniku zdiagnozowanych problemów z naborem kandydatów do SW w 2022 r. podjęto działania zmierzające do wsparcia w zakresie rekrutacji do jednostek podległych Dyrektorom Okręgowym SW w Łodzi i Koszalinie przez Dyrektorów Okręgowych SW w Rzeszowie, Lublinie, Poznaniu i Bydgoszczy.

Kolejnym zdiagnozowanym i zgłaszanym przez OISW problemem w naborze funkcjonariuszy do SW było funkcjonowanie komisji lekarskich, do zadań których należało ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej do służby¹⁰⁹.

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

(akta kontroli, tom IV str. 262-270)

Przedmiotem analiz prowadzonych przez DG SW w zakresie atrakcyjności wynagrodzeń funkcjonariuszy SW z wynagrodzeniami funkcjonariuszy innych służb mundurowych były wysokości kwoty bazowej i jej wielokrotności oraz składniki uposażenia, w tym dodatki przysługujące poszczególnym formacją mundurowym na podstawie obowiązujących przepisów. Z analiz tych wynikało, że pod względem wielokrotności kwoty bazowej atrakcyjniejsze od SW warunki mieli żołnierze zawodowi, a w zakresie dodatków do uposażenia mających wpływ na ostateczną jego wysokość – wszystkie pozostałe służby, przy czym uprawnienia do największej liczby różnych dodatków do uposażenia występowały w Policji. 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 wprost problematyki wielkości środków finansowych, jakie należało przeznaczyć w poszczególnych latach na wzrost wynagrodzeń funkcjonariuszy SW w celu zwiększania atrakcyjności pracy/służby.

(akta kontroli, tom IV str. 266-271)

Według wyjaśnień DG SW wysokość środków budżetowych na uposażenia dla funkcjonariuszy SW, jako grup objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń wynika z zasad, określonych w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o *kształtowaniu*

¹⁰⁹ Średni czas oczekiwania od momentu skierowania kandydata do służby w SW na komisję lekarską do momentu otrzymania orzeczenia o zdolności do pełnienia służby wynosił około dwóch miesięcy. Zagadnienie opisano wcześniej, w pkt 3b-c) wystąpienia.

wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹⁰. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy podstawą do określenia wynagrodzeń w roku budżetowym dla osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń stanowią limity zatrudnienia określone w ustawie budżetowej dla poszczególnych grup osób, kwoty bazowe i określone w odrębnych przepisach wielkości tych kwot, pozostałe składniki wynagrodzeń z roku poprzedniego zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacane na podstawie odrębnych przepisów. Decydujący wpływ na wysokość przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy SW ma określony w ustawie budżetowej limit zatrudnienia oraz wysokość kwoty bazowej, jak i też jej wielokrotność określona przez Radę Ministrów. DG SW podczas spotkań z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości informował o liczbie wakatów, liczbie zwolnionych i przyjętych funkcjonariuszy oraz podejmowanych działaniach rekrutacyjnych.

(akta kontroli, tom IV str. 460-463)

DG SW nie prowadził analiz sytuacji mieszkaniowej funkcjonariuszy SW. W związku z wakatami występującymi w jednostkach penitencjarnych w 2023 r. CZSW przystąpił do realizacji inwestycji mających na celu budowę kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW: w Areszcie Śledczym w Warszawie-Białołęce pn. „Budowa kwater tymczasowych przy Areszcie Śledczym w Warszawie-Białołęce” i w Zakładzie Karnym Racibórz pn. „Poprawa skuteczności rekrutacji Służby Więziennej – nowe kwatery dla funkcjonariuszy w Zakładzie Karnym w Raciborzu”¹¹¹. Uzasadnieniem realizacji tych inwestycji było uatrakcyjnienie więziennictwa jako potencjalnego pracodawcę poprzez uzyskanie dodatkowych argumentów dla nowych kandydatów do wstąpienia do SW oraz zmniejszenie liczby wakatów w tych jednostkach penitencjarnych. Planowana wartość zadania pn. „Budowa kwater tymczasowych przy Areszcie Śledczym w Warszawie-Białołęce” wynosiła 70.000 tys. zł. Okres realizacji zaplanowano od pierwszego półrocza 2023 r. do połowy 2025 r. W ramach inwestycji zostanie wybudowany budynek pięciokondygnacyjny o powierzchni zabudowy ok. 1170 m², w którym zlokalizowanych będzie 100 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni 3555 m², w tym 22 jednopokojowe, 74 dwupokojowe i cztery trzypokojowe.

(akta kontroli, tom IV str.271, 287-319, tom V str. 104-160, 259)

Planowany koszt zadania pn. „Poprawa skuteczności rekrutacji Służby Więziennej – nowe kwatery dla funkcjonariuszy w Zakładzie Karnym w Raciborzu” wynosił 50.000 tys. zł. Okres realizacji zaplanowano od III kwartału 2023 r. do końca 2025 r. W ramach inwestycji planowano uzyskać 64 mieszkania o powierzchni od 36 m² do 61 m² zlokalizowanych w czterech budynkach wielorodzinnych (każdy obiekt minimum 16 mieszkań).

W piśmie¹¹² z 8 lutego 2023 r. DG SW poinformował Ministra Sprawiedliwości o podjętych działaniach zmierzających do wybudowania na terenie przyległym do jednostki ww. mieszkań. W uzasadnieniu¹¹³ do uwzględniania tego zadania w planie wydatków inwestycyjnych Zastępca Dyrektora Okręgowego w Katowicach wskazał, że na terenie jednostki zostanie utworzony oddział dla około 200 osadzonych, a zatem zostanie zwiększona obsada kadrowa

¹¹⁰ Dz.U. z 2024 r., poz. 1356.

¹¹¹ Lokalizacja kwater tymczasowych dla funkcjonariuszy SW oraz finansowanie tych inwestycji były przedmiotem szczegółowej kontroli NIK w ramach kontroli I/24/002/LSZ pt. *Realizacja wybranych inwestycji finansowanych z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej w latach 2016-2024*.

¹¹² Nr BKW.311.1.1.2023.PP PW-170703 z dnia 8 lutego 2023 r.

¹¹³ Pismo nr OI/KI.21.8.2023.RG wpłynęło 24 stycznia 2023 r.

funkcjonariuszy. Wskazał, że zakład ten borykał się z szeregiem wakatów, a budowa budynków mieszkalnych z przeznaczeniem na kwatery miała pomóc w uzupełnieniu brakującej kadry tej jednostki.

Wniosek ten uzyskał pozytywną opinię¹¹⁴ BKW z uwagi na występującą sytuację mieszkaniową, tj. wysokie koszty zakupu i najmu mieszkań, brak lokali mieszkalnych i kwater tymczasowych.

W toku kontroli ustalono, że w 2021 r. w okręgu katowickim występowały wakaty na poziomie 73 funkcjonariuszy, tj. 3,04%. Spośród funkcjonujących w 2021 r. 15 okręgowych inspektoratów służby więziennej był to dopiero siódmy najwyższy wskaźnik. Wyższe braki odnotowano w okręgu: warszawskim (171 wakatów - 7,18%), wrocławskim (145 - 6,86%), olsztyńskim (68 - 4,89%), łódzkim (71 - 4,3%), szczecińskim (63 - 4,18%) i koszalińskim (47 - 3,23%). W 2022 r. największe braki kadrowe występowały w okręgach: warszawskim (158 wakatów - 7,48%), opolskim (126 - 4,77%) i koszalińskim (114 - 4,11%). Podobnie było w 2023 r. - okręg warszawski 150 wakatów (7,2 %), opolski 95 (3,59%) i koszaliński 98 (3,55%).

W latach 2021-2024 zaplanowano budowę 38 pawilonów mieszkalnych w różnych częściach kraju, także w okręgach, które miały zdecydowanie wyższe braki kadrowe niż katowicki. Dla przykładu, w okręgu warszawskim budowano pięć pawilonów z 1.190 miejscami zakwaterowania dla osadzonych, a w okręgu koszalińskim pięć pawilonów penitencjarnych z 1.036 miejscami.

Ponadto na 1 stycznia 2023 r. w Zakładzie Karnym w Raciborzu równoważnik z tytułu braku mieszkania pobierało 46 funkcjonariuszy, a liczba budowanych kwater wynosiła 64. Tym samym liczba budowanych mieszkań była wyższa od potencjalnej liczby funkcjonariuszy, którzy mogli zająć nowopowstałe kwatery. Dla porównania, równoważnik ten w Areszcie Śledczym w Poznaniu pobierało 129, a w Zakładzie Karnym nr 1 we Wrocławiu - 101.

DG SW w wyjaśnieniu potwierdził, że nie przeprowadzono analizy i oceny zasadności inwestycji polegającej na budowie przy Zakładzie Karnym w Raciborzu budynków mieszkalnych z przeznaczeniem na kwatery dla funkcjonariuszy.

Poprzednio pełniący funkcję DG SW wyjaśnił, że nie pamięta okoliczności podejmowania decyzji odnośnie budowy budynków mieszkalnych dla funkcjonariuszy w Raciborzu, a z uwagi na podział kompetencji zagadnienia te pozostawały w gestii jego właściwego zastępcy.

Zarządzeniem z 22 stycznia 2025 r. DG SW powołał zespół do oceny inwestycji związanej z pozyskaniem mieszkań dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w Raciborzu¹¹⁵.

(akta kontroli, tom IV str. 271, tom V str. 104-128, 242-258, 262-290)

W celu pozyskania dodatkowych nieruchomości z przeznaczeniem na kwatery tymczasowe, DG SW wystąpił w listopadzie 2023 r. i lipcu 2024 r. do Dyrektora Biura Mienia Miasta i Skarbu Państwa w Warszawie o ustanowienie na czas nieokreślony trwałego zarządu na rzecz CZSW nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W skład tych nieruchomości wchodziło 10 lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej od 28,95 m² do 66,75 m². W wyniku realizacji tych wniosków CZSW otrzymał w trwały zarząd na czas określony do 31 sierpnia 2034 r. lokale w nich wymienione.

(akta kontroli, tom IV str. 320-376)

¹¹⁴ Notatka specjalisty BKW CZSW z 14 kwietnia 2023 r.

¹¹⁵ Zarządzenie nr 14/25 z dnia 22 stycznia 2025 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw oceny inwestycji związanej z pozyskaniem mieszkań dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w Raciborzu.

DG SW podejmował działania mające na celu wzrost wynagrodzeń SW, w wyniku których przeciętne wynagrodzenie funkcjonariuszy SW systematycznie zwiększało się. W 2022 r. zwiększono wielkość kwoty bazowej¹¹⁶, zwiększono dodatek za stopień o 208 zł, wzrósł dodatek za wysługę lat¹¹⁷ oraz dodatek służbowy o 416 zł. W wyniku tych działań przeciętne ich uposażenie w stosunku do roku poprzedniego wzrosło o 11% i wynosiło 6.828,52 zł. 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. W wyniku podwyżek przeciętne uposażenie wzrosło o 7,8% w stosunku do roku poprzedniego i wynosiło 7.361,17 zł. 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. Przeciętne wynagrodzenie w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyło się o 20% i wynosiło 8833,41 zł.

(akta kontroli, tom IV str. 264-272)

6. a-b) W okresie objętym kontrolą do czasu zdarzenia w ZK w Rzeszowie w CZSW nie były prowadzone analizy dotyczące potrzeby doprecyzowania uregulowań organizacyjno-prawnych w celu zapewnienia funkcjonariuszom możliwie najwyższych standardów bezpieczeństwa podczas służby¹¹⁸. Do tego czasu zakładano, że standardy SW w tym zakresie opierały się przede wszystkim na rozwiązaniach ustawowych¹¹⁹ oraz wynikających z rozporządzenia w sprawie *sposobów ochrony*. Zgodnie z uregulowaniami tego rozporządzenia, za bezpieczeństwo jednostki organizacyjnej SW odpowiadał jej dyrektor. W tym celu m.in. zatwierdzał instrukcję ochronną, przygotowywaną przez kierownika działu ochrony¹²⁰. Aktami wewnętrznymi regulującymi standardy bezpieczeństwa do lutego 2022 r. były m.in. zarządzenia i wytyczne DG SW: 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*. DG SW kierował także pisma z poleceniami dotyczącymi aspektów bezpieczeństwa¹²¹. Pisma w tych sprawach DG SW kierował również przed okresem objętym kontrolą. W szczególności, w piśmie z 20 grudnia 2018 r. wskazał, że analiza zdarzeń w postaci napaści na funkcjonariuszy i pracowników wskazuje na szereg błędów i uchybień w postępowaniu kadry jednostek organizacyjnych¹²².

(akta kontroli tom I str. 10-374, tom II, str.93-149, 336-360, 379-385, tom V str. 2-12, 104-128)

W ramach opisanych w pkt 1 a-b) niniejszego wystąpienia propozycji rozwiązań formalno-prawnych i legislacyjnych, opracowanych po zdarzeniu z lutego 2022 r., a przedstawionych Ministerstwu Sprawiedliwości w dniu 3 marca 2022 r., CZSW zaproponował m.in. wprowadzenie *Pakietu ochronnego dla funkcjonariusza* zawierającego m.in. zaostrezenie kar za napad na funkcjonariusza oraz uniemożliwiających udzielanie warunkowego przedterminowego zwolnienia,

¹¹⁶ Mnożnik z 3,81 do 4,229.

¹¹⁷ Co było związane ze zmianą przepisów w zakresie zaliczania okresów pracy w SW.

¹¹⁸ Zostały one opisane w pkt 1 a-b) niniejszego wystąpienia.

¹¹⁹ Przyjętych w K.k.w oraz ustawie o *Służbie Więziennej*, a w szczególności jej art. 13 określający zadania dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz art. 19 dotyczący stosowania środków przymusu bezpośredniego.

¹²⁰ § 13 w związku z § 42 ust. 3 pkt 1 i § 43 ust.1 pkt 1.

¹²¹ W piśmie z 21 maja 2021r. zwrócił uwagę na konieczność właściwego przeprowadzania kontroli bagażu oraz za pomocą wykrywacza metalu, natomiast w piśmie z dnia 4 października 2021 r. m.in. rolę czynności profilaktycznych w zapobieganiu niepożądanych zdarzeń.

¹²² W związku z tym polecono m.in. zweryfikować wyposażenie funkcjonariuszy w środki przymusu bezpośredniego i środki ochrony osobistej oraz zintensyfikować szkolenia praktyczne z samoobrony.

pomoc prawną, opiekę psychologiczną i medyczną¹²³. Wstępne propozycje zmian legislacyjnych w zakresie tego *Pakietu*, zawarto w piśmie Zastępcy DG SW z 8 marca 2022 r. Obejmowały one propozycje zmian K.k.w., K.k., ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*¹²⁴ oraz aktów wykonawczych¹²⁵. 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 publicznego¹²⁶.

Propozycje CZSW zostały częściowo wykorzystane w rządowym projekcie zmian ustawowych¹²⁷. Uzasadnienie tego projektu odwoływało się do *Pakietu ochronnego dla funkcjonariusza* oraz potrzeby przeciwdziałaniu agresji osób pozbawionych wolności oraz zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom i pracownikom SW. Na podstawie tego projektu uchwalono ustawę z dnia 5 sierpnia 2022 r. o *zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw*¹²⁸.

(akta kontroli tom II, str.93-105, 119-137,336-360, tom V str,2-12, 104-128)

Z powodu uchylenia z dniem 1 stycznia 2023 r. *rozporządzenia w sprawie sposobów ochrony* DG SW wydał zarządzenie nr 103/22 z dnia 30 grudnia 2022 r.¹²⁹, które z dniem 9 stycznia 2023 r. uchylono zarządzeniem 2/23. To z kolei zarządzenie z dnia 6 listopada 2023 r. zostało zastąpione zarządzeniem 69/23.

Przepisy *rozporządzenia w sprawie sposobów ochrony*, zarządzenia 2/23, a następnie zarządzenia 69/23 regulowały m.in. kwestię rozpoznania, przeprowadzanego w celu ustalenia odpowiedniego sposobu ochrony. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w tych aktach prawnych, określono przesłanki przeprowadzenia rozpoznania i organy właściwego do jego zarządzenia, a na rozpoznaniu miała opierać się instrukcja ochronna. W szczególności, w § 10 ust. 1 zarządzenia 69/2023 przewidziano, że kierownik jednostki organizacyjnej (m.in. dyrektor ZK lub AŚ) ustala instrukcję ochronną, która uwzględnia rozpoznanie. Jednocześnie Dyrektor ZK lub AŚ był właściwy do zarządzenia rozpoznania jedynie w przypadku oddawania do użytku wyremontowanego: budynku zakwaterowania osadzonych lub oddziału mieszkalnego. W pozostałych przypadkach kompetencja do zarządzenia rozpoznania należała do dyrektora okręgowego lub DG SW.

¹²³ Przedstawiono także szereg szczegółowych propozycji m.in. odnośnie stosowania środków przymusu bezpośredniego, czy rozszerzenia możliwości pozyskiwania informacji na temat tymczasowo aresztowanych, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych.

¹²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 383, ze zm.

¹²⁵ W szczególności rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości dotyczących regulaminu organizacyjno-porządkowych wykonywania tymczasowego aresztowania/kary pozbawienia wolności zaproponowano dodanie treści dotyczącej informowania skazanych/tymczasowo aresztowanych o konsekwencjach prawnych i dyscyplinarnych za usiłowanie lub czynną napad na funkcjonariusza lub pracownika SW w czasie wykonywania obowiązków służbowych.

¹²⁶ Jako art. 223a k.k.. W przypadku takiego czynu zaproponowano zaostrzone warunki przeniesienia do zakładu półotwartego oraz widzeń.

¹²⁷ 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](#)

¹²⁸ Dz. U. poz. 1855, ze zm.

¹²⁹ *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 przywiezionych zakładów pracy*. Z uwagi na bardzo krótki zakres obowiązywania, jego rozwiązania nie były przedmiotem analizy w ramach kontroli NIK.

W sprawie ewentualnej aktualizacji przepisów dotyczących rozpoznania DG SW wyjaśnił m.in., że nie zachodzi taka potrzeba, gdyż to dyrektor jednostki jest odpowiedzialny za ustalenie właściwego sposobu ochrony (§ 13 zarządzenia 69/23), w tym dobór odpowiednich środków (niezależnie czy dokonano rozpoznania) oraz przeprowadzenie weryfikacji sposobu ochrony, o której mowa w ust. 2 § 13 tego zarządzenia. Zdaniem DG SW, to właśnie ta weryfikacja (oparta o bieżącą analizę ryzyka) jest najlepszym możliwym sposobem na zachowanie adekwatności stosowanych przedsięwzięć ochronnych.

W okresie objętym kontrolą zostało również uchylone zarządzenie 1/2018 zastąpione zarządzeniem 100/22. 23 lutego 2023 r. DG SW wydał zarządzenie dotyczące m.in. postępowań w przypadku wystąpienia zdarzeń, mogących stanowić źródło silnego stresu, które zastąpiło wytyczne w tej sprawie¹³⁰. Z dniem 1 stycznia 2023 r. Wytyczne 4/2013 zastąpiono Wytycznymi 4/2022.

(akta kontroli tom I, str.10-367, tom II, str. 376-378, tom V, str. 104-128)

Do Wytycznych 1/2019 wprowadzone zostały – na mocy zmieniających je wytycznych nr 2/22 z dnia 5 października 2022 – rozwiązania mające na celu wprowadzenie dodatkowych standardów wzmacniających poziom bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych. Były to dodanie do tych wytycznych zamierzeń przewidzianych we wcześniejszych pismach i poleceniach DG SW¹³¹, polegających w szczególności na dodaniu w oddziałach mieszkalnych jednostek typu zamkniętego pomieszczeń do prowadzenia rozmów z osadzonymi, u których rozpoznano zwiększone ryzyko zachowań agresywnych oraz pomieszczeń socjalnych, instalacji sygnalizacji alarmowej, wyposażenia pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów oraz do prowadzenia ww. rozmów w bezprzewodowy lub przewodowy system sygnalizacji napadu, oparty na co najmniej dwóch przyciskach antynapadowych, wyznaczenia stref funkcjonariusza i osadzonego, ustawienia mebli i zminimalizowania sprzętu kwaterunkowego w tych pomieszczeniach oraz oddziałowych. Przewidziano również w tych pomieszczeniach zaprogramowanie telefonu w funkcję szybkiego wybierania, realizującego bezpośrednie połączenie ze stanowiskiem służby dyżurnej lub najbliższym stanowiskiem ochronnym¹³². Rozwiązania w tym zakresie przyjęto również w Wytycznych 1/2023, które z dniem 1 marca 2023 r. zastąpiły Wytyczne 1/2019.

Poprzednio pełniący funkcję DG SW w wyjaśnieniach odnośnie braku obowiązkowego wyposażenia pomieszczeń wychowawców, terapeutów i psychologów w telefony z zaprogramowaną funkcją szybkiego wybierania rozmów wyjaśnił m.in., że funkcja szybkiego wybierania w tym przypadku nie spełniałaby swojej roli, a wprowadzono inne rozwiązania, tworzące kompleksowy system związany z bezpieczeństwem funkcjonariuszy, obejmujący m.in. rozwiązania techniczne, organizacyjne i szkolenia, którego skuteczność uzależniona była przede wszystkim od przestrzegania tych procedur.

W jednostkach organizacyjnych funkcję szybkiego wybierania, realizującego połączenie ze stanowiskiem dyżurnym wdrożono jako sekwencję przycisków¹³³.

¹³⁰ Do takich zdarzeń dodano wówczas naruszenie nietykalności cielesnej funkcjonariusza lub pracownika w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

¹³¹ Z 23 lutego 2022 r. znak BO.070.8.2022 TZ, 28 marca 2022 r. BP.414.42.5.2022.FS, 19 kwietnia 2022 r. BKW.21.2.14.2022.DD, 26 kwietnia 2022 r. i 27 kwietnia 2022 r. BDG.070.040.2022.KS.

¹³² Dla pomieszczeń do prowadzenia rozmów przewidziano dodatkowe wymogi m.in. zabezpieczenia techniczno-ochronne uniemożliwiające bezpośredni kontakt oraz kamerę obserwującą strefę osadzonego.

¹³³ Jako zasadnicze rozwiązanie (wszystkie telefony cyfrowe) poprzez wybranie przycisków 9#, drugą możliwością było zaprogramowanie dowolnego kodu szybkiego wybierania.

CZSW testował połączenie alarmowe - automatyczne połączenie po 7 sek. od podniesienia (zrzućenia) słuchawki, jednakże okazało się, że nastąpiła kolizja z funkcją szybkiego wybierania, w związku z czym odstąpiono od tego rozwiązania. Zdaniem NIK wprowadzenie funkcji automatycznego połączenia po podniesieniu (zrzućeniu) słuchawki stanowiłby ważny element dla bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników.

(akta kontroli tom I, str.336-376, tom II, str. 330-335)

Zarówno Wytyczne 1/2019, jak i Wytyczne 1/2023 zgodnie z uregulowaniami w nich przyjętymi miały zastosowanie jedynie w przypadkach budowie nowych, adaptacji i przebudowie pawilonów penitencjarnych/mieszkalnych. Zatem tylko w takich przypadkach jednostki organizacyjne SW miały obowiązek stosowania przyjętych w nich opisanych powyżej rozwiązań, mających na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników. W związku z tym, w pozostałych sytuacjach obowiązek w tym zakresie wynikał wyłącznie z poleceń z kwietnia 2022 r.

Poprzednio pełniący funkcję DG SW w wyjaśnieniach nie odniósł się do powyższej kwestii, a jedynie wskazał, że polecenia z kwietnia 2022 r. dotyczyły wszystkich funkcjonujących wówczas obiektów penitencjarnych oraz nowobudowanych.

(akta kontroli tom I, str.336-376, tom II, tom V, str. 104-128, 278-290)

Polecenia z kwietnia 2022 r. z dniem 31 maja 2024 r. utraciły moc na podstawie pisma DG SW z dnia 19 kwietnia 2024 r.¹³⁴, uchylającego wszystkie polecenia DG SW i jego zastępców wydane do 31 grudnia 2023 r.

W sprawie uchylecia poleceń z kwietnia 2022 r. DG SW 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. Odnośnie tego, jakie zasady funkcjonują w związku z uchYLENIEM tych poleceń oraz ograniczonym zakresem stosowania Wytycznych 1/2023, DG SW wskazał na uregulowania związane z bezpieczeństwem, dotyczące obowiązków dyrektora jednostki organizacyjnej - art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o *Służbie Więziennej* oraz § 13 ust. 1 i § 59 ust.1 pkt 1 zarządzenia 69/23.

W sprawie wyników przeprowadzonego do 31 października 2024 r. przeglądu pism, poleceń, instrukcji itp. w zakresie bezpieczeństwa funkcjonariuszy, DG SW wskazał na przyjęcie Wytycznych 6/2024 i Zarządzenia nr 76/2024¹³⁵, oraz że przegląd ten nie wykazał wymogu nowelizacji lub uchylecia Wytycznych 1/2023.

(akta kontroli tom I, str.336-376, 397-401)

W Wytycznych 6/2024 w porównaniu do uchylonych przez nie Wytycznych 4/2022 rozszerzono wymóg stosowania przycisków antynapadowych również w salach widzeń (w strefie A) oraz dopuszczono ich stosowanie również w innych strefach (B-E). Jak to jednak przedstawiono w pkt 2c wystąpienia, Wytyczne 6/2024, podobnie jak wcześniejsze, należy stosować przy modernizacji istniejących oraz budowie nowych systemów zabezpieczeń elektronicznych.

W Wytycznych 6/2024 (podobnie jak wcześniej obowiązujących Wytycznych 4/2022 oraz Wytycznych 1/2023), w ramach podstawy prawnej obok art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o *Służbie Więziennej* zbędnie wskazano także art. 249a pkt 9 K.k.w., stanowiący podstawę prawną do wydawania zarządzeń DG SW.

(akta kontroli tom I, str.299-347, 354-367, 397-415, tom II, str. 384-386)

¹³⁴ Znak BDK-I-0220.45.2924.MP.

¹³⁵ Zarządzenie z 23 października 2024 r. w sprawie szczegółowych zasad eksploatacji i rozwoju systemów elektronicznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

Trybunał Konstytucyjny (TK) wydał wyrok z dnia 28 listopada 2023 r. (sygn. K 17/19), w którym stwierdził, że art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej*¹³⁶, 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 Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.¹³⁷. Takie samo rozwiązanie, jak zakwestionowane przez TK w tym wyroku przewiduje art. 131 ustawy o *Służbie Więziennej*¹³⁸.

W tej sprawie DG SW wyjaśnił m.in., że przywołany wyrok nie był do czasu kontroli przedmiotem analiz w SW, gdyż dotyczy on Straży Granicznej, jednakże w przypadku prowadzenia prac nad ustawą o Służbie Więziennej zostaną przeprowadzone analizy w zakresie możliwości budżetowych sfinansowania zmiany zasady ustalania wymiaru czasu służby przekraczającego normę.

(akta kontroli tom I, str. 424-427)

7. a-c) Nadzór nad jednostkami penitencjarnymi w zakresie prawidłowego wykonywania przez nich zadań w zakresie zapewnienia funkcjonariuszom bezpieczeństwa wykonywany był w szczególności poprzez kontrole i wizytacje. W ich czasie weryfikowano m.in. wdrożenie zaleceń określonych w pismach z kwietnia 2022 r. W książkach wizytacji formułowano dodatkowe, doraźne wydane zalecenia oraz termin udzielania informacji o ich zrealizowaniu. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 763 wizytacje jednostek (184 w 2021 r., 179 w 2022 r. 269 w 2022 r. i 131 do 30 czerwca 2024 r.), w tym 242 wizytacje ściśle związane z bezpieczeństwem funkcjonariuszy. Część realizowanych przez BOiSO kontroli dotyczyło kwestii związanych z bezpieczeństwem funkcjonariuszy i pracowników.

W latach 2021- 2024 (do I połowy) zrealizowano 51 kontroli (13 w 2021 r., 15 w 2022 r., 16 w 2023 r. i siedem w 2024 r.), z czego 14 miało związek z bezpieczeństwem funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych.

W 2021 r. zrealizowano trzy takie kontrole o tematyce: „Stan zabezpieczenia ochronnego jednostki”; „Organizacja i funkcjonowanie cel objętych monitoringiem. Nadzór nad osadzonymi szczególnymi” oraz „Organizacja służby konwojowej”.

W 2022 r. były trzy kontrole o tematyce: „Stan zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostki”; „Praworządność użycia środków przymusu bezpośredniego” oraz „Organizacja i realizacja czynności profilaktycznych”.

W 2023 r. przeprowadzono trzy kontrole o tematyce: „Stan zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostki”; „Praworządność użycia środków przymusu bezpośredniego” oraz „Organizacja i realizacja czynności profilaktycznych”.

W 2024 r. było pięć kontroli o tematyce: „Stan zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostki”; „Prewencyjne użycie środków przymusu bezpośredniego na terenie aresztów śledczych i zakładów karnych”; „Organizacja i realizacja czynności profilaktycznych”; „Sposób organizacji wejścia na teren jednostki organizacyjnej SW oraz sposób realizacji czynności przez funkcjonariuszy na stanowisku bramowego” oraz „Realizacja rozmów

¹³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1080, ze zm.

¹³⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.

¹³⁸ 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.

telefonicznych przez tymczasowo aresztowanych”. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in. nieprawidłowości dotyczące:

- zużycia i niedostatecznego zabezpieczenia ogrodzenia i wygradzenia ochronnego przed ich pokonaniem,
- niezabezpieczenia daszków przed wspięciem się,
- niedostatecznego zabezpieczenia techniczno-ochronnego w rejonie bram i placów spacerowych,
- braku w wyposażeniu funkcjonariuszy i pracowników w indywidualne sygnalizatory alarmowe,
- braku prewencyjnego użycia kajdanek w czasie rozmów z wychowawcą,
- braku wyposażenia kierowcy grupy konwoju w kamizelkę kuloodporną,
- systemu deponowania przedmiotów niedozwolonych, który nie gwarantował prawidłowego ich zabezpieczenia i deponowania,
- niewykorzystywania na stanowisku bramowego wszystkich dostępnych urządzeń technicznych.

W meldunkach kierownicy jednostek kontrolowanych, w wyznaczonym terminie, informowali kierownika jednostki kontrolującej o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania.

Dyrektor BOiSO wyjaśnił, że funkcjonariusze nie weryfikują sposobu realizacji zaleceń zawartych w wystąpieniach pokontrolnych oraz że w okresie objętym kontrolą nie formułowano wniosków o charakterze systemowym w zakresie nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych podczas kontroli.

(akta kontroli, tom V str. 104-160, 259)

Podczas jednej z takich kontroli w ZK w Rzeszowie przeprowadzonej 15 lipca 2024 r. stwierdzono, że na terenie hali produkcyjnej tego zakładu znajdują się przedmioty niezgodne z umową dzierżawy w postaci np. artykułów AGD, ogrodnich, wyposażenia wnętrz i lokali usługowych. W zakresie służby ochronnej stwierdzono m. in. brak nadzoru nad przedmiotami dostarczonymi i opuszczającymi teren hali, brak nadzoru nad przedmiotami niebezpiecznymi znajdującymi się w kartonach, funkcjonariusz pełniący służbę w rejonie bramy nie posiadał wiedzy jaki asortyment był wwożony na teren jednostki oraz jakie przedmioty opuszczają jednostkę, bramowy nie posiadał wiedzy co znajduje się w kartonach przygotowanych do wysyłki złożonych w służbie wjazdowej. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami specjaliści Biura Ochrony i Spraw Ochronnych wydali polecenia celem zapobiegania tego typu nieprawidłowościom, wyznaczając termin do poinformowania o wykonaniu poleceń pokontrolnych.

Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że kierownik jednostki organizacyjnej ustala instrukcje ochronną jednostki, w której określa sposób jej ochrony¹³⁹. W zarządzeniu zawarto szczególne obowiązki funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach w rejonie bramy głównej, bramy gospodarczej i wejścia bramowego. Ustalając sposób ochrony w instrukcji ochronnej kierownik jednostki określał ilość stanowisk w tym stanowisk funkcjonariuszy pełniących służbę przy bramach wejściowych i wjazdowych. Pełniący funkcję bramowego posiadali uprawnienia do otwierania zamkniętych kartonów, pojemników dostarczanych i opuszczających teren jednostek penitencjarnych i zasadniczo dokonują kontroli tych ładunków w służach bram. Czynności kontrolne wykonują za pomocą opisanych urządzeń technicznych, manualnie i wzrokowo.

(akta kontroli, tom V str. 104-160, 156-160)

¹³⁹ Zgodnie z § 10 Zarządzenia nr 69/23 z dnia 31 października 2023 r. w sprawie sposobów ochrony, konwojowania oraz zadań ochronnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

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

1. Nieokreślenie do kwietnia 2022 r. odpowiednich zasad bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych SW, dotyczących w szczególności wymogów dla pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów, w tym odnośnie sygnalizacji alarmowej. Zostały one określone dopiero w poleceniach z kwietnia 2022 r. wydanych po zdarzeniu w ZK w Rzeszowie.

(akta kontroli, tom I, str. 10-374, tom II str. 93-105, 336-360, tom V str. 278-290)

2. Ograniczenie zasad bezpieczeństwa dotyczących w szczególności pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów, w tym odnośnie sygnalizacji alarmowej wyłącznie do sytuacji budowy lub przebudowy i adaptacji pawilonów zakwaterowania osadzonych. Wymogi w tym zakresie wprowadzono w październiku 2022 r. do wytycznych w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla takich pawilonów. Wytyczne te (jak również kolejne w tej sprawie) miały jednak zastosowanie wyłącznie we wskazanej wyżej sytuacji.

(akta kontroli tom I, str. 336-374, 397-401, tom V str. 278-290)

3. Uchylenie z dniem 31 maja 2024 poleceń z kwietnia 2022 r. pomimo braku ich pełnej realizacji przez jednostki organizacyjne oraz niewprowadzenia odpowiadającej im regulacji do przepisów wewnętrznych SW. Skutkiem tego, zasady bezpieczeństwa określone tymi poleceniami przestały obowiązywać w jednostkach organizacyjnych – oprócz przypadków budowy nowych lub przebudowy pawilonów zakwaterowania osadzonych.

(akta kontroli tom I, str. 368-376, 397-401, tom II str. 143-145, 283-290)

4. Nieopracowanie długoterminowego planu dotyczącego zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych, uwzględniającego w szczególności wyposażenie jednostek SW w odpowiednie systemy zabezpieczeń elektronicznych. Było to związane m.in. z brakiem całościowych analiz dotyczących stanu i rzeczywistych potrzeb dotyczącym tych systemów.

(akta kontroli tom I, str. 371-376, tom II, str. 93-105, 107-137, 146-149, 197-263, 293-319, 336-360, tom V str. 2-12, 104-112, 278-290)

5. Odstąpienie (po styczniu 2024 r.) od gromadzenia danych dotyczących stopnia realizacji poleceń z kwietnia 2022 r., pomimo ich niepełnego wykonania przez jednostki SW oraz braku pełnej wiedzy w CZSW o stanie ich realizacji.

(akta kontroli str. tom I, str. 371-376, tom II, str. 93-105, 107-115, 143-149, 264-268, 283-292)

6. Nierozpoznanie potrzeb, w ramach prowadzonych analiz, dotyczących zapewnienia odpowiedniej liczby funkcjonariuszy oddziałowych w zakładach karnych i aresztach śledczych w stosunku do liczby oddziałów mieszkalnych lub liczby osadzonych oraz analiz dotyczących doraźnego kierowania do zadań ochronnych funkcjonariuszy administracji. Przyjęte rozwiązania dopuszczały sytuacje, w których jeden funkcjonariusz wykonywał obowiązki oddziałowego na więcej niż jednym oddziale mieszkalnym, jak również kierowano funkcjonariuszy z działów administracyjnych do pełnienia służby na stanowiskach ochronnych. Zdaniem NIK, sytuacje powyższe powinny stanowić przedmiot analiz CZSW, gdyż niekorzystnie wpływały na bezpieczeństwo jednostek i ich funkcjonariuszy.

(akta kontroli tom I, str. 10-152, 231-234, tom II, str. 373-375, 389-390, tom V, str. 2-12)

7. Brak przeprowadzenia analiz porównawczych uzasadniających wybór lokalizacji inwestycji polegającej na budowie kwater przy Zakładzie Karnym w Raciborzu. Skutkowało to lokalizacją tej inwestycji o wartości kosztorysowej 50 mln zł, mimo iż w innych okręgach występowały większe potrzeby kadrowe.

(akta kontroli, tom IV str. 271, tom V str. 104-128, 242-258, 262-290)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia w Służbie Więziennej zasad dotyczących zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników, jak również realnego, długookresowego planu w tym zakresie, uwzględniającego w szczególności potrzeby wyposażenia jednostek SW w odpowiednie systemy zabezpieczeń elektronicznych.

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

1. Uregulowanie zasad bezpieczeństwa dotyczących w szczególności pomieszczeń wychowawców, psychologów i terapeutów.
2. Podjęcie działań w celu opracowania długoterminowego planu dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników podczas wykonywania obowiązków służbowych.
3. Przeprowadzanie analiz zasadności lokalizacji inwestycji dotyczących budowy kwater mieszkalnych dla funkcjonariuszy, obejmujących uwarunkowania i potrzeby występujące na terenie całego kraju, celem dokonania optymalnego wyboru.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków i wykorzystania uwag

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

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

Rzeszów, 31 stycznia 2025 r.

Kontrolerzy
Andrzej Trojanowski
doradca prawny

/-/

Karol Łęcki
główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Stefan Gados

/-/