

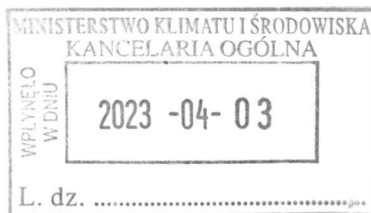


RPW/25755/2023 P
Data:2023-04-03
MKiS



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KPB.410.004.03.2022



Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 2/2023 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 18 stycznia 2023 r.

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej Ministerstwo lub MKiS), ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska, od dnia 26 października 2021 roku
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Ramy organizacyjno-prawne realizacji działań z zakresu ochrony wykorzystywanych obiektów. 2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów. 3. Nadzór sprawowany w powyższych obszarach.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Cicha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/78/2022 z dnia 26 czerwca 2022 r. 2. Wiesław Kurzyca, Radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr KPB/77/2022 z dnia 29 czerwca 2022 r., 3. Mariusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/87/2022 z dnia 14 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Organizacja i sposób funkcjonowania ochrony zapewniały, przy współpracy Ministerstwa z właściwymi jednostkami organizacyjnymi Policji i Państwowej Straży Pożarnej, stosowny do istniejących zagrożeń poziom bezpieczeństwa siedziby Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie wdrożono procesu zarządzania ryzykiem pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego dla nieruchomości jako wyodrębnionej całości, tj. części budynku zajmowanej przez MKiS - działania takie prowadzono natomiast dla poszczególnych pomieszczeń. Analiza ryzyka mająca na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa informacji zawierała również istotne elementy dotyczące ochrony obiektu.

Zadania z zakresu zapewnienia ochrony fizycznej siedziby Ministerstwa powierzono podmiotom zewnętrznym posiadającym wymagane uprawnienia i zatrudniającym pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. System ochrony obiektu został

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

wdrożony zgodnie z przyjętymi zasadami, działał prawidłowo oraz zapewniał rozliczalność podmiotów świadczących usługi dozoru i ochrony fizycznej. Urządzenia wykorzystywane do zabezpieczenia technicznego, za wyjątkiem trzech kamer Systemu Telewizji Dozorowej CCTV, były regularnie serwisowane i utrzymywane w sprawności.

W zawartych umowach wprowadzono rozwiązania stwarzające mechanizmy współpracy i nadzoru nad zadaniami wykonywanymi przez pracowników i podmioty realizujące usługi w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa obiektu administrowanego przez MKiS, nie dochowano jednakże należytej staranności w zakresie zapewnienia przestrzegania zawartych w umowie klauzul społecznych. NIK zauważa, że część czynności dotyczących ochrony budynku i terenu zewnętrznego nie była realizowana w ramach stosunku pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1 Status formalnoprawny i specyfika realizacji zadań ochrony obiektów zajmowanych przez Ministerstwo

W latach objętych kontrolą (2019-2022) kontrolowany urząd funkcjonował pod nazwami:

- Ministerstwo Środowiska (do 14-11-2019),
- Ministerstwo Klimatu (od 15-11-2019 do 20-03-2020),
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska (od 21-03-2020 – nadal).

MKiS użytkuje jeden obiekt budowlany przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie, będący własnością Skarbu Państwa. Podstawą władania budynkiem jest trwały zarząd ustanowiony decyzją Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii nr 1/21 z dnia 5 stycznia 2021 r. Budynek MKiS zlokalizowany przy ul. Wawelskiej 52/54 posiada wjazd i wejście główne od ul. Reja 3/5. Obiekt wykorzystywany jest do realizacji zadań statutowych urzędu centralnego, a także wykonywana jest w nim dodatkowa działalność polegająca na administrowaniu częścią budynku wykorzystywaną pod najem 50 lokali mieszkalnych.

Zgodnie z treścią § 30 regulaminu organizacyjnego MKiS² zadania związane z obsługą techniczną oraz administracyjną Ministerstwa należą do zakresu działania Biura Dyrektora Generalnego MKiS (dalej *BDG*). Na podstawie §14 pkt 8 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego BDG z dnia 20 maja 2022 r. prowadzenie spraw w zakresie ochrony fizycznej oraz kontroli dostępu w budynku będącym w trwałym zarządzie Ministerstwa należy do właściwości Wydziału Zarządzania Nieruchomością. Nadzór nad nieruchomością będącą w trwałym zarządzie Ministerstwa sprawuje Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego. Osobą wyznaczoną na funkcję Administratora Bezpieczeństwa Fizycznego jest Naczelnik Wydziału Zarządzania Nieruchomością.

(akta kontroli str. 19, 123-125)

1.2. Szacowanie zagrożeń i wynikające z nich potrzeby Ministerstwa związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zajmowanych obiektów

W 2017 r. przeprowadzono analizę zagrożeń związanych z położeniem budynku, w szczególności skoncentrowano się na obszarach ryzyka związanych z lokalizacją

² Załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. Min. Klim. i Środ., poz. 10).

wejść od strony ulic Wawelskiej, Reja i Krzyckiego, jak również wynikających z faktu zamieszkania na terenie osób prywatnych niebędących pracownikami Ministerstwa oraz funkcjonującego w jego obrębie punktu gastronomicznego, poczty i filii banku. Na podstawie tej analizy została zamontowana metalowa brama i furtka wejściowa. Przesunięcie strefy bezpieczeństwa całego budynku w kierunku ul. Reja, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa MKiS, w znaczący sposób podniosło bezpieczeństwo zarówno budynku jak i pracowników Ministerstwa.

(akta kontroli str. 527-528)

W § 4 *Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Klimatu i Środowiska* z dnia 2 lutego 2021 r. (dalej: *Polityka Bezpieczeństwa Informacji*) w pkt 1 wskazano, że aktywem są m.in. nieruchomości będące w trwałym zarządzie Ministerstwa, jak i poszczególne pomieszczenia. W § 4 pkt 27 przywoływanego dokumentu wskazano, że właścicielem aktywów jest osoba wyznaczona w procesie inwentaryzacji dla aktywów, odpowiedzialna za zapewnienie adekwatnego poziomu bezpieczeństwa przetwarzanych informacji, ponosząca w związku z zajmowanym stanowiskiem odpowiedzialność w zakresie nadzoru całego cyklu życia aktywów. W § 4 pkt 28 przywoływanego dokumentu wskazano, że właścicielem ryzyka jest osoba wyznaczona przez właściciela aktywów, odpowiedzialna za zarządzanie ryzykiem w odniesieniu do m.in. posiadanych aktywów. W § 4 pkt 32 przywoływanego dokumentu wskazano, że zarządzanie ryzykiem to skoordynowane działania w zakresie zarządzania cyberbezpieczeństwem w odniesieniu do oszacowanego ryzyka. Ponadto zgodnie z § 11 przywoływanego dokumentu wyróżnia się w szczególności, w ramach aktywów wspierających, nieruchomości będące w trwałym zarządzie Ministerstwa i poszczególne pomieszczenia, a w § 12 wskazani są właściciele aktywów. W § 13 natomiast wskazano, że punktem wyjścia do osiągnięcia i utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa aktywów jest zdefiniowanie przez właścicieli aktywów wszystkich aktywów niezbędnych do prawidłowego przetwarzania informacji, opracowanie, a następnie cykliczne aktualizowanie wykazu tych aktywów.

(akta kontroli str. 95-114)

W wyniku kontroli stwierdzono, że dla nieruchomości, traktowanej jako „aktywa” nie realizowano poszczególnych etapów zarządzania ryzykiem pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego obiektu, w szczególności:

- nie analizowano pod kątem bezpieczeństwa fizycznego potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa dla obiektu, czyli nieruchomości jako wyodrębnionej całości, tj. części budynku zajmowanej przez MKiS i ryzyk pod względem ich skutków, a także prawdopodobieństwa wystąpienia,
- nie określano poziomu ryzyk dla zagrożeń bezpieczeństwa obiektu, czyli nieruchomości jako wyodrębnionej całości, tj. części budynku zajmowanej przez MKiS,
- nie wskazywano odpowiedniej reakcji na ryzyko oraz nie sporządzano planów postępowania z ryzykiem dla nieruchomości jako wyodrębnionej całości, tj. części budynku zajmowanej przez MKiS,
- nie monitorowano ryzyka.

Ze złożonych przez Dyrektora Departamentu Informatyzacji MKiS wyjaśnień wynika, że ww. czynności nie prowadzono w związku z niezgłoszeniem do rejestru aktywów przez zarządcę budynku odrębnego aktywa jako „nieruchomości”.

(akta kontroli str. 892-894)

Dyrektor BDG wyjaśniła, że podczas przeprowadzania prac planistyczno - audytowych realizowanych w obszarze Polityki Bezpieczeństwa Informacji

zagadnienie dotyczące tworzenia rejestru aktywów ministerstwa ujmowało odrębne aktywo jakim jest budynek ministerstwa. Jednakże po przeprowadzeniu analizy zdecydowano, iż właściwym będzie ujęcie aktywów w formie pomieszczeń. Zespół analizujący aktywa ministerstwa podjął taką decyzję po przeanalizowaniu struktury budynku oraz tego, że część budynku ministerstwa stanowią mieszkania lokatorskie, w związku z tym przepisy dotyczące bezpieczeństwa informacji nie mogą być realizowane w pełnym zakresie.

(akta kontroli str. 916-920)

W okresie objętym kontrolą istotne znaczenie miały dwa zdarzenia:

- incydent do którego doszło w dniu 3 sierpnia 2020 r. Na dach budynku Ministerstwa wtargnęła grupa aktywistów Greenpeace. Wobec braku reakcji na działania negocjatorów policyjnych i wezwań do opuszczenia budynku, policjanci przystąpili do siłowego sprowadzenia osób z wykorzystaniem podnośnika koszykowego jednostki Państwowej Straży Pożarnej,
- zdarzenie z dnia 6 lipca 2021 r., kiedy do Kancelarii Ogólnej MKiS wpłynęła przesyłka polecona nadana przez fundację Greenpeace, adresowana bezpośrednio do Ministra, w której znajdował się flakonik z mętną cieczą.

Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MKiS wyjaśnił, że po analizie incydentu wtargnięcia ekologów na dach ministerstwa w dniu 3 sierpnia 2020 r. stwierdzono, że Ministerstwo ma ograniczone możliwości działania w obszarze tego ryzyka. Problem polega na tym, że granica działki od ul. Krzyckiego przebiega po ścianie budynku, co wiąże się z brakiem możliwości zainstalowania ogrodzenia jako dodatkowego zabezpieczenia. Należy podkreślić, że budynek zabezpieczony jest przed nieupoważnionym przedostaniem się osób trzecich z dachu budynku do wewnątrz budynku.

(akta kontroli str. 5-10, 856)

Zdaniem NIK w związku z występującymi incydentami związanymi m.in. z protestami społecznymi, manifestacjami czy happeningami należy rozważyć wdrożenie narzędzi wspierających zarządzanie ryzykiem pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego dla nieruchomości jako wyodrębnionej całości, tj. części budynku zajmowanej przez MKiS, a nie jak dotychczas jedynie dla poszczególnych pomieszczeń.

1.3. Rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne w zakresie ochrony posiadanych obiektów

Budynek Ministerstwa nie należy do obiektów objętych obowiązkową ochroną na mocy art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³. Ministerstwo samodzielnie odpowiada za stan bezpieczeństwa obiektu.

W 2018 roku w związku z narastającą liczbą incydentów związanych z protestami, happeningami, oraz próbami zakłócenia pracy urzędu oraz ścisłego kierownictwa Ministerstwa bezpośrednio nawiązano współpracę ze Służbą Ochrony Państwa, wskazując na potrzebę objęcia ochroną siedziby Ministerstwa jako organu administracji państwowej. W 2018 r. do Zastępcy Komendanta SOP przekazana została stosowna ankieta i funkcjonariusze SOP przeprowadzili oględziny obiektu.

(akta kontroli str. 527-528)

Dyrektor Departamentu Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa MKiS wyjaśnił, że Minister Klimatu i Środowiska nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1995 ze zm.

Ochrony Państwa⁴ i nie wystąpił formalnie z wnioskiem do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o objęcie obiektów Ministerstwa ochroną SOP, z uwagi na wnioski sformułowane w trybie roboczym przez funkcjonariuszy SOP w trakcie oględzin. Oceniono, że z uwagi na fakt, iż w budynku znajdują się mieszkania osób prywatnych, pozostających poza jurysdykcją Ministerstwa, nie ma podstaw do objęcia obiektu ochroną SOP, ani do wnioskowania o nią.

(akta kontroli str. 900)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo zleciło realizację usług w zakresie ochrony fizycznej podmiotom zewnętrznym wyłonionym w wyniku zamówienia publicznego:

- konsorcjum spółek BASMA SECURITY Sp. z o.o., Cerber Ochrona Sp. z o.o. i MW SCORTA Sp. z o.o., na podstawie umowy nr BDG-WZN-86/2021 z dnia 28 października 2021 r.;
- konsorcjum EKOTRADE Sp. z o.o., Agpol-Ekotrade Sp. z o.o. Zakład Pracy Chronionej, na podstawie umowy nr 306wzp116/2018 z dnia 21 września 2018 r.

Przedmiotem umowy nr BDG-WZN-86/2021 jest świadczenie usług wymienionych w § 2 ust. 1 umowy polegających m.in. na całodobowej ochronie obiektu chronionego. W zakresie zadań składających się na ochronę obiektu wymieniono m.in.: obserwację obiektu, ochronę obiektu przed dostępem osób nieuprawnionych, kontrolę ruchu pojazdów wjeżdżających i wyjeżdżających z terenu obiektu chronionego, kontrolę uprawnień do parkowania na parkingu wewnętrznym, legitymowanie osób wchodzących do budynku (podczas kontroli w biurze przepustek), prowadzenie ewidencji kluczy.

Zakładany poziom zatrudnienia osób realizujących zadania ochronne zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 1 umowy nr BDG-WZN-86/2021 wynosił co najmniej 7 pracowników ochrony wpisanych na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. W dniu zawarcia umowy Wykonawca do wykonywania usług w MKiS wyznaczył stały skład 10 pracowników ochrony zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, posiadających poświadczenia bezpieczeństwa do klauzuli co najmniej zastrzeżone, ważne zaświadczenia stwierdzające odbycie przeszkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz niefigurujących w Krajowym Rejestrze Karnym.

(akta kontroli str. 1010-1383)

1.4. Procedury (instrukcje) dotyczące zasad i organizacji zadań ochronnych obiektów

Zasady zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego w Ministerstwie określa *Polityka bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w zakresie bezpieczeństwa fizycznego* stanowiąca załącznik nr 7 do Polityki Bezpieczeństwa.

MKiS nie posiadało sformalizowanej instrukcji dot. zasad i organizacji zadań ochronnych obiektu. Dokument pn. *Instrukcja ochrony Obiektu chronionego* stanowił jedynie załącznik nr 1 do umowy nr BDG-WZN-86/2021 na usługi ochrony obiektu zawartej w dniu 28 października 2021 r. pomiędzy MKiS a agencją ochrony. Dokument ten powinien być po formalnym zatwierdzeniu wprowadzony do użytkowania w Ministerstwie.

Ponadto na dokumentację określającą uwarunkowania ochrony obiektu oraz podstawowe zasady bezpieczeństwa w budynku zajmowanym przez Ministerstwo składały się m.in.:

- procedura dotycząca realizacji przez WTG działań wykonywanych w stopniach alarmowych, będąca załącznikiem nr 3 do Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Środowiska w zakresie bezpieczeństwa fizycznego (2017 r.),

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz.575 ze zm.

- zasady postępowania w sytuacji zagrożenia zamachem terrorystycznym (brak daty),
- Procedura działania instytucji otrzymującej podejrzaną przesyłkę (2014 r.);
- Instrukcja Bezpieczeństwa Pożarowego dla Budynku Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Warszawa, ul. Wawelska 52/54 (marzec 2021 r.).

Dokumenty określające zasady i organizację zadań ochronnych obiektu MKiS nie były spójne, zawierały nieaktualne informacje, które mogły utrudnić przeprowadzenie działań ochronnych. W szczególności procedura dotycząca realizacji przez WTG działań wykonywanych w stopniach alarmowych, będąca załącznikiem nr 3 do Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Środowiska w zakresie bezpieczeństwa fizycznego została zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska w dniu 12 czerwca 2017 r. i od tej daty nie została zaktualizowana. Załącznik nr 1 wyżej wymienionego dokumentu zawierał nieaktualne dane dotyczące m.in. podmiotu świadczącego usługę ochrony, tj. firmy STEKOP S.A., ul. Mołdawska 9, 02-127 Warszawa. Zgodnie z zawartą w dniu 28.10.2021 r. umową, podmiotem sprawującym ochronę w Ministerstwie Klimatu i Środowiska jest BASMA Security Sp. z o.o.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że obecnie procedowana jest aktualizacja Polityki bezpieczeństwa fizycznego wraz z załącznikami i wszystkie nieścisłości są analizowane i eliminowane, łącznie z nazewnictwem wydziałów Biura Dyrektora Generalnego. Przyczyną opóźnienia aktualizacji dokumentu były wielokrotne zmiany organizacyjne w Ministerstwie (dzielenie i łączenie ministerstw oraz przejęcie energetyki z Ministerstwa Aktywów Państwowych) oraz nierzetelność firmy, która miała przeprowadzić audyt Bezpieczeństwa Informacji w MKiS, w tym opracować „Polityki Bezpieczeństwa Informacji w zakresie bezpieczeństwa fizycznego”. Prace nad dokumentem są zaawansowane.

(akta kontroli str. 95-122, 130-144, 934-941, 950-991, 1003, 1105-1158)

NIK zwraca uwagę, że obowiązująca w Ministerstwie dokumentacja regulująca zasady bezpieczeństwa nie była aktualizowana od 2017 r. pomimo zmian organizacyjnych i funkcjonalnych, a zawarte w niej zapisy w pełni nie korespondowały ze sobą. Zasadnym jest zatem określenie potencjalnych ryzyk oraz optymalnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa fizycznego budynku Ministerstwa, a także opracowanie i zatwierdzenie do użytkowania aktualnego dokumentu określającego podstawowe zasady i uwarunkowania ochrony obiektu użytkowanego przez MKiS.

1.5. Współdziałanie kierownika urzędu z podmiotem świadczącym usługi ochrony obiektu

Zasady współdziałania i sprawowania nadzoru DG MKiS nad podmiotami świadczącymi usługi ochrony zostały uregulowane w zawartych umowach i przyjętych do stosowania zakresach obowiązków. Zapewniona została możliwość stałego nadzoru nad podmiotem świadczącym usługi ochrony. W szczególności, w ramach współdziałania MKiS z podmiotem świadczącym usługi ochrony, strony umowy nr BDG-WZN-86/2021 wyznaczyły po 2 osoby do bezpośrednich kontaktów między nimi, a także jedną osobę spoza wyznaczonych pracowników Wykonawcy do przeprowadzania kontroli obiektu chronionego (tzw. Inspektora). Inspektor ma obowiązek stawiać się w obiekcie chronionym co najmniej 5 razy w tygodniu, w co najmniej 5 różnych dni tygodnia, celem dokonywania kontroli pracowników świadczących usługi. W kontroli dokonywanej przez Inspektora ma prawo uczestniczyć przedstawiciel MKiS.

Bezpośredni i bieżący nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez pracowników usługodawców zgodnie ze swoim zakresem obowiązków pełnił starszy administrator

w Wydziale Zarządzania Nieruchomością. Odbiór usług odbywał się po upływie każdego miesiąca kalendarzowego na podstawie protokołu odbioru.

(akta kontroli str. 375-418)

Współpraca Ministerstwa, a także podmiotu wykonującego zadania ochrony obiektu, ze służbami i jednostkami publicznymi oparta była na ogólnych zasadach. Ponadto, ze strażą pożarną Ministerstwo posiada bezpośrednią linię alarmowo - dozоровą, w przypadku zaistnienia alarmu lub pożaru w budynku, sygnał poprzez centralę pożarową w budynku ministerstwa pojawia się w jednostce straży pożarnej przy ul. Polnej. Utrzymywany był również stały kontakt z dzielnicowym. Ochrona wyposażona była w spis telefonów niezbędnych w sytuacjach alarmowych. Współpraca ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo realizowana była na bieżąco, szczególnie w zależności od wpływu informacji dotyczących bezpieczeństwa budynku. Odnosiło się to szczególnie do zgłaszanych w trybie administracyjnym manifestacji, happeningów czy innych zdarzeń, w których mogą brać udział osoby podejmujące działania stanowiące potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa. W Ministerstwie, funkcjonuje Centrum Zarządzania Kryzysowego (CKZ), gdzie zgłaszane są sytuacje kryzysowe. CZK pozostaje w bieżącym kontakcie z Komendą Rejonową Policji Warszawa III, która dysponuje w danej sytuacji określone siły i środki.

Na podstawie informacji uzyskanych od Komendanta Rejonowego Policji funkcjonariusze KRP Warszawa III uczestniczyli w spotkaniach z kierownictwem obiektu, w celu identyfikacji i omówienia ewentualnych zagrożeń mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo placówki oraz pracujących tam osób. W ww. KRP opracowywane były analizy zagrożeń, na podstawie których podejmowano działania zabezpieczające obiekt Ministerstwa. Funkcjonariusze KRP w związku z odbywającymi się protestami wielokrotnie uczestniczyli i współdziałali z ochroną w przedsięwzięciach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa. W latach 2019-2022 (I półrocze) Komenda otrzymała 19 zgłoszeń mogących mieć wpływ na zagrożenie lub naruszenie porządku, w tym bezpieczeństwa mienia znajdującego się w budynku MKiS przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie.

(akta kontroli str. 803-804)

Z informacji uzyskanych od Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej (PSP) wynika, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. odnotowano 7 zdarzeń dotyczących zagrożenia bezpieczeństwa obiektu MKiS, w tym 4 fałszywe alarmy. Nie wniesiono uwag, ani nie stwierdzono problemów związanych ze współpracą z pracownikami obiektu, ani sposobu czy warunków prowadzonej ewakuacji.

(akta kontroli str. 800-801)

1.6. Szkolenia z zakresu zasad ochrony obiektu, procedur postępowania na wypadek identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa lub ewakuacji z obiektu

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że w dniach 5 kwietnia i 5 maja 2022 r. przeprowadzono dwa szkolenia z zakresu prewencji terrorystycznej, w których łącznie wzięło udział 67 osób. W dniach 10-11 maja 2022 r. przeprowadzono dwa szkolenia, w tym jedno z zakresu udzielania pierwszej pomocy, w którym uczestniczyło 23 pracowników Ministerstwa i drugie z zakresu zwalczania pożarów i ewakuacji oraz ochrony przeciwpożarowej, w którym uczestniczyły także 23 osoby. Ponadto w kontrolowanym okresie przeprowadzono praktyczne ćwiczenia sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji ludzi z budynku.

Z przeprowadzonych ćwiczeń sporządzono stosowne protokoły. Przeprowadzono również szkolenia wstępne ogólne BHP (przeszkolono 141 osób) oraz okresowe BHP (przeszkolonych zostało 1071 pracowników).

(akta kontroli str. 902; 921-925)

NIK zwraca uwagę, że szkolenia w zakresie zasad postępowania pracowników Ministerstwa w sytuacjach zagrożenia, a także procedur dotyczących bezpieczeństwa obiektu i osób w nim zatrudnionych powinny być powtarzane w regularnych odstępach czasu i obejmować jak największą liczbę osób.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Obie umowy dotyczące całodobowej ochrony budynku Ministerstwa oraz terenu zewnętrznego, tj. umowa nr BDG-WZN-86/2021 z dnia 28 października 2021 r. zawarta z konsorcjum spółek BASMA SECURITY Sp. z o.o., Cerber Ochrona Sp. z o.o. i MW SCORTA Sp. z o.o. oraz umowa nr 306wzp116/2018 z dnia 21 września 2018 r. zawarta z konsorcjum EKOTRADE Sp. z o.o., Agpol-Ekotrade Sp. z o.o. Zakład Pracy Chronionej zawierały w § 18 klauzule społeczne zobowiązujące wykonawców umów do zatrudnienia pracowników ochrony budynku i pracownika biura przepustek na podstawie umowy o pracę, które zostały przedłożone do wglądu Zamawiającego. Umowy przewidywały wynagrodzenie za pracę w wysokości minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w danym roku kalendarzowym oraz dodatkowe wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych po przekroczeniu liczby godzin pracy wynikającej z 1/1 etatu.

W toku kontroli ustalono, że praca pracowników ochrony w godzinach nadliczbowych nie jest opłacana w ramach umowy o pracę, lecz w ramach osobno zawartych z pracownikami umów zlecenia, które przewidywały wynagrodzenie w kwocie stawki godzinowej nie niższej niż określona w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu.

Dyrektor BDG stwierdziła, że Zamawiający nie posiadał informacji, że z pracownikami ochrony będzie zawierana umowa na czas podstawowy oraz zlecenie na godziny nadliczbowe. Członek Zarządu firmy Basma Security Sp. z o.o. wyjaśnił, że z uwagi na charakter chronionego budynku wraz z terenem (kompleks biurowo-mieszkalny) nie ma istotnych różnic w wykonywaniu czynności ochronnych w zależności od pory dyżuru.

Grafiki dyżurów pracowników ochrony są sporządzane przez Inspektora ochrony (pracownika spółki Basma). Z przedstawionych przez spółkę Basma przykładowych grafików służb na trzy losowo wybrane miesiące 2022 r. wynika, że co najmniej pięciu pracowników ochrony przepracowało od 192 do 220 godzin w ciągu miesiąca, czyli od 24 do 52 nadgodzin. Biorąc pod uwagę rozliczeniowy czas pracy, jeden z dobowych okresów służby przypadał w dzień wolny od pracy.

Skutkiem wyżej opisanych działań spółek ochrony, z którymi MKiS zawarło umowy o ochronę budynku i terenu zewnętrznego było naruszenie art. 22 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy⁵, zgodnie z którym: *przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (§ 1), zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy (§ 1¹), nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu*

⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 1510.

warunków wykonywania pracy, określonych w § 1 (§ 1²). Ponadto istotnie zaniżone zostały wynagrodzenia brutto pracowników ochrony poprzez nieprawidłowe naliczenie wynagrodzeń za przepracowane godziny nadliczbowe. Dla przykładowego pracownika, który przepracował 24 godziny nadliczbowe, zgodnie z grafikiem za październik 2022 r., w dzień wolny od pracy, wynagrodzenie brutto powinno wynieść 860,08 zł⁶, natomiast wynagrodzenie brutto w ramach umowy zlecenia za 24 godziny pracy według stawki minimalnej 19,70 zł za godzinę wynosi 472,80 zł.

(akta kontroli str. 4, 997-999, 1006-1009, 1020-1067, 1105-1157, 1159-1189, 1225-1253, 1259-1295, 1360-1383)

NIK zwraca również uwagę, że umowy o pracę zawarte z pracownikami ochrony przez Basma Security Sp. z o.o. przewidywały wypłatę zryczałtowanego dodatku za pracę w porze nocnej w wysokości 100 zł brutto. Zgodnie z przykładowym grafikiem praca w porze nocnej jest wykonywana w trakcie każdego 24 godzinnego dyżuru, natomiast z cyklu rozliczeniowego czasu pracy wynika, że jeden z tych dyżurów przypada w dzień wolny od pracy.

Zgodnie z art. 151⁷ § 2 Kodeksu Pracy: *Pracownik, którego rozkład czasu pracy obejmuje w każdej dobie co najmniej 3 godziny pracy w porze nocnej lub którego co najmniej 1/4 czasu pracy w okresie rozliczeniowym przypada na porę nocną, jest pracującym w nocy.* Praca w porze nocnej przykładowego pracownika ochrony w MKiS pracującego 192 godziny w miesiącu obejmuje 64 godziny w porze nocnej, czyli 0,33 czasu pracy w okresie rozliczeniowym, zatem należy przyjąć, że jest pracownikiem pracującym w nocy.

Stosownie do art. 151⁸ § 1 Kodeksu Pracy: *Pracownikowi wykonującemu pracę w porze nocnej przysługuje dodatek do wynagrodzenia za każdą godzinę pracy w porze nocnej w wysokości 20% stawki godzinowej wynikającej z minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów.* Na podstawie powyższego przepisu, pracownikom ochrony w MKiS powinien przysługiwać wspomniany wyżej dodatek do każdej przepracowanej godziny w porze nocnej. Forma miesięcznego ryczału w wysokości 100 zł jako dodatek za pracę w porze nocnej jest formą nieuprawnioną. Dyrektor BDG w złożonych wyjaśnieniach potwierdziła uprawnienie pracownika do dodatku za pracę w porze nocnej w wysokości 20% stawki godzinowej, stwierdzając jednocześnie, że „jego wyliczenie jest wewnętrzną sprawą pracodawcy, którym była Basma, a tym samym element ten nie podlegał badaniu przez zamawiającego”.

(akta kontroli str. 997-999, 1006-1009, 1268-1295, 1385)

Należy podkreślić, że art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych⁷ stanowi, że *Zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia na usługi lub roboty budowlane wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.* Skutkiem powyższego było istotne zaniżenie wynagrodzenia przysługującego pracownikom ochrony.

⁶ Patrz kalkulator wynagrodzenia za pracę w nadgodzinach: https://www.money.pl/podatki/kalkulatory/wynagrodzenia-za-prace-w-nadgodzinach/?base_salary=3010&functional_supplement=0&internship_allowance=0&month=2022-09&overtime=24&overtime_on_weekday=0&with_advanced_params=0

⁷ Dz. U. z 2022 poz. 1710.

W Urzędzie prawidłowo opracowano, ustanowiono i wdrożono system zarządzania bezpieczeństwem informacji (Polityka Bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Klimatu i Środowiska), natomiast nie analizowano pod kątem bezpieczeństwa fizycznego zagrożeń bezpieczeństwa dla obiektu, jako wyodrębnionej całości, tj. części budynku zajmowanej przez MKiS.

W przypadkach wystąpienia istotnego zagrożenia bezpieczeństwa obiektu bezpieczeństwo zapewniały zaangażowane siły i środki właściwej Komendy Rejonowej Policji, a także Komendy Miejskiej PSP. W tym względzie należy pozytywnie ocenić współpracę i współdziałanie Ministerstwa z właściwymi służbami. Jednocześnie Ministerstwo nie dochowało należytej staranności w egzekwowaniu wymogów umowy z konsorcjami oferującymi usługi ochrony, w szczególności w zakresie zapewnienia, że całość czynności dotyczących ochrony budynku i terenu zewnętrznego zostanie objęta stosunkiem pracy, a tym samym wymogami Kodeksu Pracy.

2. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykorzystywanych obiektów

Opis stanu
faktycznego

Ochrona fizyczna budynku MKiS realizowana była poprzez świadczenie przez Spółkę BASMA SECURITY całodobowej, ciągłej, bezpośredniej ochrony fizycznej osób i mienia z monitoringiem obiektu, przez min. dwóch kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Ochrona fizyczna stała obejmowała również serwis recepcyjny świadczony przez pracownika ochrony w godzinach pracy Urzędu.

Kontrola dostępu do obszarów, stref, pomieszczeń Ministerstwa odbywała się na podstawie kart dostępu HID. Każdy pracownik ministerstwa posiadał indywidualną kartę dostępu, która uprawniała do wejścia przez system bramek (strefa III) na teren budynku z poziomu holu głównego. Wejście do strefy I i II jest ograniczone i wymaga dodatkowego uprawnienia. Kontrolą dostępu do III strefy administrował Departament Informatyzacji, natomiast kontrolą dostępu do strefy I i II administrował Departament Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa.

System Telewizji Dozorowej CCTV stanowiło 112 kamer. Ich podgląd umożliwiały monitory znajdujące się na dyżurce służby ochrony. Monitory miały możliwość podglądu od 48 do 64 kamer jednocześnie. Kamery zostały rozmieszczone na poszczególnych kondygnacjach wewnątrz budynku (korytarze, przejścia), przy wejściach głównych i bocznych, parkingach oraz na zewnątrz obiektu i rejestrowały obraz w systemie ciągłym - 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu. Na wypadek awarii system posiada własne źródło zasilania w postaci akumulatorów. Dodatkowo budynek posiada drugie źródło zasilania elektrycznego, które w przypadku awarii przełącza się automatycznie, a także awaryjne źródło zasilania w postaci agregatu prądotwórczego. W trakcie oględzin stwierdzono, że obraz z trzech kamer nie był przekazywany i wyświetlany na monitorze. Dwie kamery nie mogły przekazać sygnału (komunikat na szarym tle o łączeniu), a kamera z podpisem „stołówka” wyświetlała obraz koloru czarnego.

(akta kontroli str. 942-949)

W Ministerstwie zapewniono sprawne funkcjonowanie urządzeń wykorzystywanych do zabezpieczenia technicznego obiektu. Zlecając usługi kwartalnej konserwacji i przeglądów technicznych systemów, systemu kontroli dostępu, CCTV⁸ i SSWiN⁹ zainstalowanych w obiekcie administrowanym przez MKiS. Na bieżąco

⁸ Instalacja telewizji przemysłowej.

⁹ System Sygnalizacji Włamań i Napadu.

współpracowano z podmiotami, których zadaniem było utrzymanie w pełnej sprawności systemu bezpieczeństwa w siedzibie Urzędu.

(akta kontroli str.120-122, 450-462)

Należy zwrócić uwagę na stwierdzone podczas oględzin stany problematyczne, które zdaniem NIK mogą wpływać na ograniczenie skuteczności działań ochronnych i bezpieczeństwo pracowników. W wyniku oględzin zabezpieczeń i ochrony obiektu gmachu Ministerstwa stwierdzono braki w teoretycznym i praktycznym przygotowaniu pracowników ochrony pełniących w tym dniu służbę w obiekcie do należytego wykonywania obowiązków, polegające m.in. na nieznajomości procedur. Nie stwierdzono uchybień w odniesieniu do przygotowania oraz realizacji zadań przez pracowników ochrony wykonujących czynności w grupie interwencyjnej.

Podczas czynności oględzin w Kancelarii Ogólnej stwierdzono, że na wyposażeniu Kancelarii nie było środków zabezpieczających pracowników w sytuacji otrzymania potencjalnie niebezpiecznej przesyłki, o których mowa w stosowanej w Ministerstwie Procedurze działania instytucji otrzymującej podejrzaną przesyłkę. Ponadto żadna z 40 osób wychodzących i wchodzących do gmachu Ministerstwa nie wykazała zainteresowania pakunkiem z widocznymi wystającymi na zewnątrz przewodami elektrycznymi pozostawionym przy samochodzie zaparkowanym na dziedzińcu wewnętrznym Ministerstwa.

(akta kontroli str. 942-949)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Zadania ochrony budynku MKiS zostały powierzone podmiotom zewnętrznym posiadającym wymagane uprawnienia, wykwalifikowaną kadrę oraz spełniającym kryteria określone przez Ministerstwo. Wprowadzone do umów z wykonawcami postanowienia zapewniały współpracę, rozliczalność podmiotów świadczących usługi ochrony oraz zabezpieczały interesy Urzędu. System kontroli dostępu i CCTV były istotnym elementem zabezpieczenia technicznego obiektu wykorzystywanym przez pracowników ochrony. Urządzenia wykorzystywane do zabezpieczenia technicznego, za wyjątkiem trzech kamer Systemu Telewizji Dozorowej CCTV, były regularnie serwisowane i utrzymywane w sprawności. W ocenie NIK stwierdzona podczas oględzin nieznajomość procedur przez pracowników ochrony może wpływać na ograniczenie skuteczności działań ochronnych i bezpieczeństwo pracowników i zwiększać ryzyko wystąpienia incydentów bezpieczeństwa.

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

Opis stanu
faktycznego

W ramach nadzoru nad realizacją zadań przez agencje ochrony, za wyjątkiem ewentualnych uwag w Książce Służby, nie sporządzano notatek, czy sprawozdań z nadzoru prowadzonego przez pracowników Ministerstwa. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MKiS wynika, że Wydział Zarządzania Nieruchomością odpowiedzialny za ochronę fizyczną budynku oraz nadzór nad realizacją zadań agencji ochrony współpracował z agencją na bieżąco. Wyznaczeni pracownicy otrzymywali codziennie rano informację, raport o pełnionej służbie od pracowników ochrony oraz o sytuacji z poprzedniej zmiany. Każdorazowo kontrolowana jest książka służby, sprawdzane są wpisy, a wątpliwości czy zastrzeżenia wyjaśniane są na bieżąco. Na tę okoliczność nie są sporządzane notatki. Notatki były sporządzane w sytuacjach wymagających podejmowania działań

niestandardowych. Zgodnie z postanowieniami umownymi, na koniec każdego miesiąca podpisywane były obustronnie protokoły odbioru usługi.

(akta kontroli str. 994-995)

W latach 2019-2022 nie realizowano w MKiS kontroli wewnętrznych (audytów) w zakresie zadań związanych z organizacją i funkcjonowaniem ochrony obiektu, w których mieści się siedziba Ministerstwa.

W MKiS nie przeprowadzono analiz skuteczności działań ochronnych. Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego MKiS wyjaśniła w trakcie kontroli, że w Ministerstwie prowadzony jest obecnie audyt bezpieczeństwa informacji, w tym bezpieczeństwa fizycznego. Analiza incydentów oraz wnioski z ćwiczeń w zakresie bezpieczeństwa pozwolą na wypracowanie optymalnych rozwiązań niezbędnych do zabezpieczenia budynku.

(akta kontroli str. 467-470)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MKiS nie ukończono audytu w omawianym zakresie. Z informacji uzyskanych od Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MKiS w dniu 26 października 2022 r. wynika, że prace audytowe zostały wstrzymane. Spowodowane to było faktem, że firma odpowiedzialna za przeprowadzenie audytu nie wywiązała się z podjętych zobowiązań, w efekcie Ministerstwo w dniu 6 października 2022 r. poinformowało wykonawcę o odstąpieniu ze skutkiem natychmiastowym od umowy, której przedmiotem było świadczenie specjalistycznych usług w zakresie doskonalenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. W związku z odstąpieniem od realizacji ww. umowy dalsze prace w obszarze bezpieczeństwa fizycznego będą prowadzone w Biurze DG.

(akta kontroli str. 918)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Ministerstwo w zawieranych umowach wprowadziło skuteczne mechanizmy nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez pracowników i podmioty świadczące usługi ochrony, z wyłączeniem nieprawidłowości opisanych w punkcie 1.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

Wzmocnienie nadzoru nad wypełnianiem przez konsorcjum spółek BASMA SECURITY Sp. z o.o., Cerber Ochrona Sp. z o.o. i MW SCORTA Sp. z o.o. warunków umowy zawartej z MKiS w zakresie przestrzegania klauzul społecznych.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

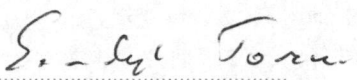
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 16 listopada 2022 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Tomasz Sordyl
p.o. Dyrektor Departamentu
Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego


.....
podpis