



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KPB.410.003.01.2019

Zbigniew Ziobro
Ministerstwo Sprawiedliwości
00-950 Warszawa, Al. Ujazdowskie 11

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 24/2020
Kolegium NIK z dnia 16 kwietnia 2020 r.

P/19/040 – Bezpieczeństwo osadzonych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości (MS), Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości od 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania ograniczające ryzyko naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych oraz nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 13 grudnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/70/2019 z 18 września 2019 r. 2. Katarzyna Hordejuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/69/2019 z 18 września 2019 r.

(akta kontroli T. I str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Minister Sprawiedliwości, podejmując w ramach realizowanej polityki penitencjarnej działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa osadzonych oraz funkcjonowania Służby Więziennej, nie korzystał w pełni z będących w jego dyspozycji środków nadzoru i kontroli, co ograniczało możliwość oddziaływania prewencyjnego w obszarze bezpieczeństwa osadzonych. Nie wykorzystywał również potencjału merytorycznego Rady Polityki Penitencjarnej³, która powinna odgrywać istotną rolę w zakresie inicjowania skutecznych rozwiązań służących poprawie stanu bezpieczeństwa osadzonych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Sprawiedliwości podejmował liczne inicjatywy legislacyjne mające na celu poprawę bezpieczeństwa w zakładach penitencjarnych, przede wszystkim w zakresie zmiany przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*⁴ (Kkw) i *ustawy o Służbie Więziennej*. Uczestniczył w odprawach kadry kierowniczej Służby Więziennej (SW), podczas których omawiano problemy związane z bezpieczeństwem osadzonych, jak również podejmował skuteczne działania w celu podwyższenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW oraz poprawy warunków służby, m.in. poprzez wdrożenie programu modernizacji Służby Więziennej. Minister zapewnił też środki finansowe na zakup sprzętu „zabezpieczająco-ochronnego” w wysokości zgodnej z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez Dyrektora Generalnego SW.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad zadaniami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych realizowany był głównie poprzez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji MS (DWOiP). Działania te obejmowały między innymi: prowadzenie kontroli doraźnych w jednostkach organizacyjnych więziennictwa, monitorowanie i analizę zdarzeń w jednostkach penitencjarnych oraz rozpatrywanie skarg osadzonych na działalność Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Jednakże działalność kontrolna Ministra w jednostkach Służby Więziennej ograniczała się zasadniczo do czynności podejmowanych w związku ze zdarzeniami zaistniałymi w jednostkach penitencjarnych. Nie prowadzono natomiast kompleksowych kontroli dotyczących bezpieczeństwa osadzonych. Minister Sprawiedliwości nie dysponował okresowymi analizami i opiniami odnoszącymi się do realizowanej polityki penitencjarnej. Zgodnie z przepisami wewnętrznymi powinny być one opracowywane i przedkładane mu przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji MS. W ocenie NIK, rzetelna realizacja tych zadań umożliwiłaby uzyskanie niezbędnej wiedzy o problemach i wyzwaniach stojących przed Służbą Więzienną, zwiększając skuteczność oddziaływań systemowych i prewencyjnych związanych z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa osobom osadzonym.

W ocenie NIK, Rada Polityki Penitencjarnej nie spełniła istotnej roli w zakresie merytorycznego wsparcia Ministra Sprawiedliwości w procesie nadzoru nad prawidłowością i skutecznością realizacji zadań przez Służbę Więzienną. Jako organ doradczy Ministra obradowała z częstotliwością mniejszą niż wymagana⁵, nie

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

³ Rada Polityki Penitencjarnej (Rada lub RPP) jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości w zakresie zadań Służby Więziennej, powołanym na podstawie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zm.), zwanej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego „ustawą o SW”.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.

⁵ W kolejnych latach z okresu 2017-2018 obradowała dwukrotnie (raz w roku), a w 2019 r. - do czasu zakończenia czynności kontrolnych - nie odbyło się żadne posiedzenie, podczas gdy powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku.

zajęta z własnej inicjatywy żadnego oficjalnego stanowiska w zakresie swojej właściwości, a Minister Sprawiedliwości nie zwracał się do Rady o wydanie opinii w sprawach związanych z jego kompetencjami określonymi w *ustawie o SW*. Ponadto, pomimo że mandat Rady II kadencji wygaś w dniu 21 września 2019 r., Minister nie powołał Rady kolejnej kadencji⁶.

W trakcie kontroli ujawniono także nieprawidłowości dotyczące niedochowania obowiązku informowania osób skarżących o przedłużeniu terminu rozpatrywania skarg. Nieprawidłowości te miały jednak charakter wyłącznie formalny, a w trakcie kontroli Minister Sprawiedliwości podjął działania w celu zapewnienia przestrzegania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. System działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym MS⁸ określono zakres zadań DWOiP, do których należało zapewnienie obsługi Ministra Sprawiedliwości w zakresie wykonywania czynności związanych z podległością Służby Więziennej. Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi DWOiP obowiązującymi w latach 2017-2019 zadania te realizował Wydział ds. Służby Więziennej (WSW). Należało do nich m.in. przedkładanie Ministrowi Sprawiedliwości opinii i analiz dotyczących polityki penitencjarnej⁹.

W związku z wezwaniem kontrolujących o udokumentowanie realizacji w okresie objętym kontrolą obowiązku dotyczącego przedkładania Ministrowi opinii i analiz, Dyrektor Generalny w MS przedstawił opracowane w MS wykresy obrazujące odnotowane w 2017 r. liczby zgonów oraz samobójstw w jednostkach penitencjarnych w Polsce na 10 000 osadzonych. Statystyki te pochodziły z danych publikowanych przez Radę Europy za 2017 r.¹⁰ Poza wspomnianymi wykresami nie przedstawiono kontrolującym żadnych kompleksowych opinii i analiz dotyczących problematyki z zakresu całokształtu realizowanej polityki penitencjarnej, w tym dotyczącej bezpieczeństwa osadzonych, które miały być opracowywane w DWOiP i przedkładane Ministrowi Sprawiedliwości.

(akta kontroli: Tom I str. 8-11, 61-80)

Naczelnik WSW wyjaśnił, że regulacje regulaminowe nie nakładają na WSW ściśle określonych terminów lub formy sporządzania opinii i analiz dotyczących polityki penitencjarnej. Wskazał, że opinie i analizy dotyczące funkcjonowania jednostek organizacyjnych SW zawarte zostały m.in. w sprawozdaniach z kontroli przeprowadzanych przez WSW¹¹, a ponadto były one przedmiotem odpraw kierownictwa SW, w których uczestniczyli Sekretarz Stanu w MS nadzorujący

⁶ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 13 grudnia 2019 r.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Załącznik do zarządzenia nr 199/18/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 187, ze zm.), które uchyliło zarządzenie nr 59/15/BOF Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2015 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 54, ze zm.).

⁹ Zgodnie z § 6 pkt 10 wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DWOiP obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

¹⁰ W raporcie „Annual Penal Statistics –SPACE I 2018” z dnia 20 grudnia 2018 r., który został przygotowany dla Rady Europy przez Uniwersytet w Lozannie.

¹¹ Na podstawie art. 51 ustawy z dnia 15 lipca 2015 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185 poz. 1092, ze zm.).

Służbę Więzienną oraz Dyrektor DWOiP. Stwierdził również, że częściami składowymi systemu analiz i opinii były notatki przedstawiane kierownictwu MS dotyczące okoliczności i przyczyn zdarzeń w jednostkach penitencjarnych¹², pozyskiwanie informacji medialnych w tym zakresie, prace nad harmonogramem realizacji szkoleń i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy SW, a także przygotowywanie danych na potrzeby sprawozdawczości z realizacji planu działań MS za kolejne lata.

(akta kontroli: Tom I str. 312-318)

W ramach realizacji działań wskazanych w przywołanych wyżej wyjaśnieniach Naczelnika WSW ustalono, że w okresie objętym kontrolą:

- WSW przeprowadził w jednostkach organizacyjnych SW łącznie 49 kontroli w trybie uproszonym¹³, z tego 17 podjętych zostało w związku z ujawnionymi zdarzeniami mającymi ścisły związek z tematyką niniejszej kontroli (samobójstwa, zgony, ujawnienie substancji niedozwolonych, skargi na warunki odbywania kary pozbawienia wolności). Sprawozdania z tych kontroli przekazywano każdorazowo kierownikom kontrolowanych jednostek SW, a w niektórych przypadkach o stwierdzonych nieprawidłowościach informowany był Sekretarz Stanu nadzorujący SW;
- Sekretarz Stanu w MS nadzorujący SW oraz Dyrektor DWOiP uczestniczyli w odprawach kierownictwa SW¹⁴, podczas których omawiane były m.in. sprawy związane z bezpieczeństwem w zakładach penitencjarnych;
- Sekretarzowi Stanu w MS nadzorującemu SW przekazywano notatki informujące o okolicznościach i przyczynach niektórych zdarzeń w jednostkach penitencjarnych mających istotny wpływ na bezpieczeństwo, a także o okolicznościach popełnienia medialnie komentowanych przestępstw przez osadzonych przebywających na przepustkach.

(akta kontroli: Tom I str. 319-470)

1.2. Zgodnie z art. 2 ust. 3 *ustawy o SW*, Rada Polityki Penitencjarnej jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości w zakresie zadań SW. Do zadań ustawowych Rady należy:

- inicjowanie nowych kierunków oddziaływań penitencjarnych;
- dokonywanie oceny bieżącej polityki penitencjarnej;
- inicjowanie, przeprowadzanie i wspieranie badań naukowych dotyczących zadań SW;
- inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW oraz osób osadzonych;
- przedstawianie opinii w sprawach przekazanych przez Ministra Sprawiedliwości związanych z jego kompetencjami określonymi w *ustawie o SW*.

W oparciu o dyspozycję *ustawy o SW*, zarządzeniem z dnia 3 grudnia 2010 r.¹⁵ Minister Sprawiedliwości określił regulamin organizacyjny Rady. Ustalono w nim tryb i zasady jej działania, w tym dotyczące powoływania na czteroletnie kadencje

¹² O których mowa w zarządzeniach: nr 52/2013 Dyrektora Generalnego SW z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w SW, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych SW, a następnie nr 1/2018 Dyrektora Generalnego 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.

¹³ Szczegółowe ustalenia dotyczące sposobu wykorzystania wyników kontroli prowadzonych przez WSW zostały zaprezentowane w rozdziale III pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ W dniach: 1-3 marca, 7-9 czerwca 2017 r., 24-25 stycznia, 27 lutego-1 marca 2018 r. i 27 lutego-1 marca 2019 r.

¹⁵ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia regulaminu organizacyjnego RPP z dnia 3 grudnia 2010 r. (Dz. Urz. MS z 2011 r. Nr 1, poz. 4, ze zm.).

17-osobowego składu Rady¹⁶. Do zadań Przewodniczącego (Sekretarz lub Podsekretarz Stanu w MS) należało kierowanie pracami RPP, wyznaczanie terminów posiedzeń (co najmniej dwa razy w roku) oraz przedstawianie Ministrowi Sprawiedliwości, w terminie do dnia 31 marca danego roku, sprawozdania z działalności za rok poprzedni. Do zadań Sekretarza RPP należało natomiast prowadzenie dokumentacji, sporządzanie protokołów z posiedzeń, przygotowywanie projektów uchwał oraz projektów sprawozdań z działalności Rady. Prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem RPP należało do kompetencji WSW w DWOiP¹⁷. Zgodnie z § 8 pkt 1 regulaminu organizacyjnego, Rada powinna podejmować stanowiska w sprawach należących do jej kompetencji w formie uchwał, zapadających zwykłą większością głosów.

(akta kontroli: Tom II str. 1-8)

W dniu 22 września 2015 r. Minister Sprawiedliwości powołał członków Rady Polityki Penitencjarnej II kadencji, która – po wygaśnięciu czteroletniej kadencji – zakończyła swoje prace z dniem 21 września 2019 r. Do 6 czerwca 2019 r. funkcję Przewodniczącego pełnił Sekretarz Stanu w MS Pan Patryk Jaki, a następnie od 24 lipca 2019 r. Sekretarz Stanu w MS Pan Michał Wójcik. Pomimo tego, że w dniu 24 października 2019 r. Dyrektor DWOiP poinformował Sekretarza Stanu w MS Pana Michała Wójcika o zasadności wyłonienia składu RPP III kadencji, w związku z wygaśnięciem poprzedniego mandatu RPP, do czasu zakończenia czynności kontrolnych Minister Sprawiedliwości nie powołał nowego składu Rady.

(akta kontroli: Tom I str. 12-17, Tom II str. 80-108, 112-114, 385, Tom III str. 75, 81)

W okresie objętym kontrolą, odbyły się dwa posiedzenia RPP. Podczas posiedzeń w dniach 16 października 2017 r. oraz 11 października 2018 r. dyskusją objęto zagadnienia dotyczące:

- stanu kadr penitencjarnych oraz ich kształcenia i doksztalcania (stan obecny i perspektywy rozwoju);
- programów readaptacyjnych w resocjalizacji skazanych;
- projektowanych zmian w systemie naboru i szkolenia kadry Służby Więziennej mających na celu poprawę jakości kształcenia funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz doboru optymalnych kandydatów do służby (utworzenia uczelni wyższej Służby Więziennej);
- recydywy po wykonaniu kary pozbawienia wolności;
- programu „Praca dla więźniów”;
- uczelni Służby Więziennej, tj. Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki;
- działalności Instytutu Kryminologii i Penitencjarystyki.

(akta kontroli: Tom II str. 9-25)

Przewodniczący RPP terminowo przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości roczne sprawozdania z działalności RPP za lata 2017 i 2018. W sprawozdaniach podano podstawy prawne oraz tryb i zasady działania RPP, a także poinformowano Ministra Sprawiedliwości o terminach dwóch posiedzeń RPP i ogólnie o zagadnieniach będących przedmiotem porządku obrad na tych spotkaniach. Na pismach przewodniczących przekazujących przedmiotowe sprawozdania widnieją odręczne adnotacje Ministra Sprawiedliwości, dokumentujące fakt zapoznania się ze sprawozdaniami oraz zaakceptowanie ich zawartości merytorycznej.

(akta kontroli: Tom II str. 26-34, 109-111)

1.3. Środki finansowe na zabezpieczenie potrzeb związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w zakładach karnych i aresztach śledczych, w tym bezpieczeństwa

¹⁶ W tym: po dwóch przedstawicieli MS i SW, dziewięciu przedstawicieli nauki, oraz czterech przedstawicieli organizacji pozarządowych.

¹⁷ Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DWOiP MS.

osobistego osadzonych, były planowane i wydatkowane w latach 2017-2019 w ramach wydatków majątkowych dysponenta części budżetowej 37–Sprawiedliwość, w kwotach zgłaszanych przez Dyrektora Generalnego SW. W latach 2017-2018 środki na zakup urządzeń i systemów „zabezpieczająco-ochronnych” dla CZSW zaplanowane zostały w łącznej kwocie 28 625 tys. zł (po zmianach¹⁸). Przekazane środki wykorzystane zostały przez CZSW w całości oraz zgodnie z przeznaczeniem, tj. na zakup łącznie 1 071 szt. wspomnianych wyżej urządzeń i systemów zapewniających bezpieczeństwo w zakładach karnych i aresztach śledczych, w tym ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych¹⁹. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2019 plan wydatków z tego tytułu wyniósł dla CZSW 2 045 tys. zł. Po zmianach planu finansowego, według stanu na koniec III kwartału 2019 r., wydatki na zakupy inwestycyjne dla jednostek organizacyjnych SW w tej grupie sprzętu kształtowały się na poziomie 3 401,9 tys. zł²⁰ z przeznaczeniem na zakup 69 szt. urządzeń i systemów „zabezpieczająco-ochronnych”.

(akta kontroli: Tom I str. 36-41, Tom II str. 35-79)

1.4. W zakresie prac legislacyjnych prowadzonych w MS, które dotyczyły problematyki związanej z polityką penitencjarną ustalono (według stanu na dzień 8 października 2019 r.), że:

- a) W związku z inicjatywą legislacyjną Ministra Sprawiedliwości, na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 18 czerwca 2019 r. przyjęta została w trybie odrębnym²¹ autopoprawka do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, obejmująca zmiany m.in. w Kkw oraz w ustawie o SW. Projektowane regulacje w Kkw miały na celu głównie:
- prawidłowe wykorzystanie rozmów telefonicznych przez osadzonych do kontaktów z obrońcom lub pełnomocnikiem poprzez realizowanie połączenia na numery telefonów, dostępne na oficjalnych stronach samorządu adwokackiego lub radców prawnych. Celem projektowanych rozwiązań było wyeliminowanie przypadków, w których skazani lub tymczasowo aresztowani wprowadzają w błąd funkcjonariuszy SW i wykorzystują prawo do obrony do innych celów niż kontakt telefoniczny z obrońcą lub pełnomocnikiem;
 - rozszerzenie katalogu badań osadzonych w kierunku ustalenia zaburzeń preferencji seksualnych;
 - wprowadzenie limitu przepustek dla skazanych;
 - ograniczenie możliwości przemytu na teren jednostek penitencjarnych przedmiotów niedozwolonych;
 - wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r.²², poprzez szczegółowe uregulowanie zasad przeprowadzania kontroli

¹⁸ Zwiększenie planu wydatków na zakupy inwestycyjne z tego tytułu o 17 125 tys. zł, w relacji do planu wg ustaw budżetowych za lata 2017 i 2018, wynikało ze zwiększeń z rezerw celowych budżetu państwa na realizację zadań związanych z ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020” (Dz. U. z 2016 r. poz. 2176 ze zm.), a także ze zwiększeń w wyniku przeniesień środków w ramach rozdziałów w części 37 budżetu państwa.

¹⁹ W tym m.in.: wykrywacze metalu, monitory, rejestratory, systemy (kamer, domofonowe, dostępu, rozmów, łączności, monitoringu, rejestracji dźwięku i obrazu, ochrony obwodowej, pożaru, włamania i napadu, zabezpieczenia elektronicznego cel, weryfikacji osób, alarmowe).

²⁰ Dane dotyczące ostatecznej wysokości planu wydatków na 2019 r. na zakupy przez CZSW urządzeń i systemów „zabezpieczająco-ochronnych”, poziom wykorzystanie tych środków oraz zgodność ich wydatkowania w kontekście planowanego przeznaczenia będą dostępne po zakończeniu roku budżetowego.

²¹ Na podstawie § 99 pkt 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

²² Sygn. akt K 17/14 (Dz. U. poz. 2405). Zgodnie z orzeczeniem, przepisy w zakresie w jakim przewidują przeszukanie osoby, nie określając granic tego przeszukania, są niezgodne z Konstytucją RP.

osobistej osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych przez funkcjonariuszy SW, w tym granic tego przeszukania. Ponadto projektowane przepisy przewidywały sądową kontrolę czynności w ramach wykonywania kontroli osobistej osadzonych oraz kontroli zawartości paczek, przedmiotów i bagaży.

Projektowane zmiany w ustawie o SW miały charakter dostosowawczy wobec wprowadzenia w Kkw regulacji dotyczących sposobu przeprowadzania kontroli osobistej osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych przez funkcjonariuszy SW.

W związku z przywołanymi wyżej pracami legislacyjnymi przygotowane zostały w MS projekty trzech aktów wykonawczych, tj.:

- projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań psychologicznych, psychiatrycznych i seksuologicznych w ośrodkach diagnostycznych;
- projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli skazanych i tymczasowo aresztowanych oraz jej dokumentowania przez funkcjonariuszy SW;
- projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu realizacji i dokumentowania działań funkcjonariuszy SW podczas wykonywania czynności kontrolnych.

Sejm RP na posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r. skierował projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wraz z autopoprawką do Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2019 r. wniosła o jego uchwalenie. Sejm RP VIII kadencji nie prowadził dalszych prac nad projektem ustawy. Z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, do czasu zakończenia kontroli nadal opracowywano w MS kompleksowe zmiany w Kkw oraz w ustawie o SW, które dotyczyły obszaru bezpieczeństwa osadzonych (zmiany w zakresie: ochrony i kontroli skazanych i tymczasowo aresztowanych, rozmów telefonicznych, widzeń z małoletnimi oraz warunków bytowych);

b) W związku z inicjatywą legislacyjną Ministra Sprawiedliwości, na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 grudnia 2017 r. przyjęty został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. Przedmiotowy projekt wraz z projektami aktów wykonawczych wpłynął do Sejmu RP w dniu 4 stycznia 2018 r. Celem projektowanych zmian było przede wszystkim: poprawa kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników SW, stworzenie im możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a także profesjonalizacja i wzmocnienie kompetencji służb penitencjarnych. W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 22 marca 2018 r. *o zmianie ustawy o SW oraz niektórych innych ustaw*²³:

- utworzona została nowa jednostka organizacyjna SW (uczelnia SW);
- umożliwiono bezpośrednią rekrutację części kandydatów do kadry oficerskiej;
- wprowadzono zcentralizowany nabór do SW oraz nowy system służby, tj. służbę kandydacką;
- wprowadzono nowy mechanizm szkolenia kadry oficerskiej i dowódczej oparty na modelu akademickim;
- umożliwiono podnoszenie kwalifikacji w ramach uczelni SW;

²³ Dz. U. poz. 912.

- wdrożono zmiany w organizacji i metodyce szkolenia zawodowego oraz określono ścieżki awansu zawodowego i zmiany stanowisk;
 - określono wymogi w zakresie wykształcenia na stanowiskach w poszczególnych korpusach oraz obowiązek złożenia egzaminu na stopień, do którego złożenia funkcjonariusz SW musi przejść szkolenie zawodowe;
- c) W związku z inicjatywą legislacyjną Ministra Sprawiedliwości, na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 21 maja 2019 r. przyjęty został rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji SW w latach 2017-2020”. Przedmiotowy projekt wpłynął do Sejmu RP w dniu 4 czerwca 2019 r. Celem projektowanych zmian było zwiększenie środków z rezerwy celowej na realizację zadań nr 11 i 12 programu modernizacyjnego²⁴, w związku ze zwiększeniem liczby etatów funkcjonariuszy i liczby etatów pracowników cywilnych. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji SW w latach 2017-2020”²⁵ skutkowały zwiększeniem środków finansowych w rezerwie celowej o 2 258 tys. zł w 2019 r. oraz zwiększeniem środków finansowych w budżecie CZSW o 2 435 tys. zł w 2020 r.;
- d) Wydano łącznie osiem rozporządzeń stanowiących coroczne pakiety dotyczące wzrostu uposażeń funkcjonariuszy SW oraz pracowników cywilnych SW²⁶.
(akta kontroli: Tom I str. 42-46, Tom II str. 115-187, Tom III str. 7-57)

1.5. Aktywności podejmowane przez MS w ramach prowadzonej współpracy międzynarodowej w zakresie problematyki więziennictwa, w tym na rzecz rozwiązań mających wpływ na bezpieczeństwo osobiste osadzonych, przedstawiały się w okresie objętym kontrolą następująco²⁷:

- a) W dniu 19 czerwca 2018 r. Minister Sprawiedliwości zatwierdził przygotowany w MS dokument pn. „Sprawozdanie władz polskich dla Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu” (Komitet). Sprawozdanie stanowiło odpowiedź na Raport dla Rządu RP, sporządzony przez delegację Komitetu po wizytacji w Polsce w dniach 11-22 maja 2017 r.²⁸. W Raporcie zwrócono uwagę na sposób traktowania m.in. osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych i w konsekwencji sformułowano stosowne rekomendacje pod adresem Rządu RP. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że SW kontynuuje podjęte działania w zakresie rozwiązania problemu wysokiego zaludnienia oraz poprawy warunków sanitarno-bytowych osób osadzonych w jednostkach

²⁴ Wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy SW i Wzrost konkurencyjności wynagrodzeń pracowników cywilnych SW.

²⁵ Dz. U. poz. 1526.

²⁶ Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej z dnia: 31 marca 2017 r. (Dz. U. poz. 726), 7 września 2018 r. (Dz. U. poz. 1798) i 28 marca 2019 r. (Dz. U. poz. 696), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej z dnia: 12 maja 2017 r. (Dz. U. poz. 947), 23 października 2018 r. (Dz. U. poz. 2118), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości: z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. poz. 2251) i z dnia 15 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. poz. 707), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. poz. 1296).

²⁷ Według stanu na dzień 8 października 2019 r.

²⁸ Na podstawie art. 7 Europejskiej konwencji w sprawie zapobiegania torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzonej w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 46 poz. 238, ze zm.).

penitencjarnych, podając przy tym konkretne przykłady takich działań²⁹. Odnosząc się do pozostałych kwestii poruszonych w Raporcie, Minister poinformował o sposobie wykorzystania sformułowanych przez Komitet rekomendacji³⁰.

- b) Każdorazowo w przypadku stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³¹ (Trybunał) naruszenia Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³² (Konwencja) w odniesieniu do osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych³³, DWMiPC podejmował działania należące do kompetencji regulaminowych Departamentu³⁴, tj.:
- Dyrektor DWMiPC przedstawiał Dyrektorowi Generalnemu CZSW coroczne pisemne zbiorcze informacje o wydanych przez Trybunał orzeczeniach, wraz z kopią przetłumaczonych na język polski wyroków, które dotyczyły sytuacji osadzonych i funkcjonowania systemu penitencyjnego w Polsce³⁵;
 - Dyrektor DWMiPC informował pisemnie Dyrektora Generalnego CZSW w każdej sprawie o treści orzeczenia Trybunału, które zapadło w związku z konkretną skargą, w której nastąpiło stwierdzenie naruszenia Konwencji³⁶;
 - o każdej ze spraw, w której naruszenie Konwencji wiązało się z działalnością sądów powszechnych, Dyrektor DWMiPC informował pisemnie prezesów właściwych sądów, w celu dostosowania praktyki polskiego wymiaru sprawiedliwości do standardów orzecznictwa Trybunału³⁷;
 - informacje o orzeczeniach Trybunału, w tym sprawach dotyczących osób pozbawionych wolności, były umieszczane na stronie internetowej MS, a ponadto orzecznictwo Trybunału w sprawach przeciwko Polsce było cyklicznie rozsyłane do subskrybentów newslettera.
- c) Przedstawiciele DWOiP uczestniczyli w cyklicznych posiedzeniach Komitetu Penologicznego Rady Europy i Grupy Roboczej tego Komitetu oraz w spotkaniach Dyrektorów Służb Więziennych i Probacyjnych Rady Europy. Sprawozdania z przebiegu tych posiedzeń były każdorazowo akceptowane przez Sekretarza Stanu w MS nadzorującego SW.

(akta kontroli: Tom I str. 46-50, Tom II str. 188-384, Tom III str. 1-73)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, obejmującej realizację zadań ograniczających ryzyko naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą w DWOiP nie opracowywano w formie pisemnej okresowych oraz kompleksowych opinii i analiz dotyczących bieżącej problematyki

²⁹ M.in.: monitorowanie i racjonalizacja zaludnienia, realizacja remontów i zadań inwestycyjnych (w tym z wykorzystaniem środków z „Programu modernizacji SW w latach 2017-2020”).

³⁰ M.in. poprzez: prowadzenie szkoleń w zakresie udzielania pomocy przedmedycznej dla personelu działów ochrony oraz w zakresie wdrażania kadry medycznej i funkcjonariuszy SW na aspekty dotyczące praw człowieka, niezwłoczne wykonywanie badań lekarskich i pielęgnarskich nowo przybyłych osób do jednostek penitencjarnych, odnotowywanie ewentualnych obrażeń osadzonych w „książce zdrowia” i notatkach służbowych oraz powiadamianie o takich zdarzeniach sędziów penitencjarnych.

³¹ W trybie: wyroku, decyzji zatwierdzającej jednostronną deklarację Rządu RP lub ugody zawartej ze skarżącym.

³² Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284, ze zm.).

³³ W czterech obszarach obejmujących: warunki bytowe, stosowanie reżimu więźnia niebezpiecznego i wynikających z tego reżimu ograniczeń, opiekę medyczną oraz przeludnienie.

³⁴ Do zadań DWMiPC należało m.in. podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia zgodnego z aktualnymi standardami międzynarodowymi poziomu ochrony praw człowieka w zakresie wymiaru sprawiedliwości, w tym upowszechnianie treści orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i decyzji innych organów organizacji międzynarodowych.

³⁵ Informacje te były przysyłane do wiadomości Dyrektorowi DWOiP oraz Pełnomocnikowi Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Trybunałem.

³⁶ Jw.

³⁷ Jw.

z zakresu całokształtu realizowanej polityki penitencjarnej, w tym dotyczącej bezpieczeństwa osadzonych, które zgodnie z kompetencjami regulaminowymi WSW powinny być przedkładane Ministrowi Sprawiedliwości. Ustalono, że Minister Sprawiedliwości lub Sekretarz Stanu w MS nadzorujący SW byli wprowadzanie pisemnie informowani o okolicznościach i przyczynach niektórych zdarzeń w jednostkach penitencjarnych mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku, niemniej jednak notatki w tym zakresie dotyczyły pojedynczych przypadków i stanowiły realizację innego zadania regulaminowego WSW³⁸.

W ocenie Dyrektora DWOiP, postanowienia regulaminowe dotyczące przedkładania Ministrowi Sprawiedliwości przedmiotowych opinii i analiz były w pełni realizowane cyklicznie poprzez ustne informowanie Sekretarza Stanu w MS nadzorującego SW w trakcie spotkań roboczych. Wskazał, że efektem tych spotkań są obecnie przygotowywane kompleksowe zmiany w Kkw oraz w *ustawie o SW*, które dotyczą obszaru bezpieczeństwa osadzonych (zmiany w zakresie: ochrony i kontroli skazanych i tymczasowo aresztowanych, rozmów telefonicznych, widzeń z małoletnimi oraz warunków bytowych).

NIK nie podzieliła stanowiska Dyrektora DWOiP w kwestii dopuszczalności przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości przedmiotowych opinii i analiz wyłącznie w formie ustnej. Do zadań wykonywanych przez wszystkie komórki organizacyjne MS w zakresie ich właściwości należało bowiem opracowywanie analiz i opinii w formie ostatecznego dokumentu, projektu albo propozycji³⁹, natomiast szczegółowe wewnętrzne procedury regulaminowe DWOiP zobowiązywały WSW do przedkładania Ministrowi Sprawiedliwości takich materiałów w zakresie dotyczącym polityki penitencjarnej. Zdaniem NIK, przywołane wyżej rozwiązania organizacyjne przesądzają o konieczności dochowania pisemnej formy realizacji tego obowiązku. NIK nie kwestionuje w żaden mierze zasadności merytorycznej dyskusji w sprawach należących do kompetencji DWOiP/WSW w trakcie spotkań roboczych z kierownictwem MS. Jednakże stwierdza, że podstawą umożliwiającą sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości bieżącego, rzetelnego oraz usystematyzowanego nadzoru nad całokształtem realizowanej polityki penitencjarnej powinna być udokumentowana i okresowa analiza w tym zakresie. Niezależnie od powyższego, powszechną normę postępowania podczas wykonywania czynności służbowych w administracji publicznej stanowić powinna – zdaniem NIK – dobra praktyka dokumentowania wykonywanych zadań.

(akta kontroli: Tom I str. 8-12, 61-80 Tom III str. 4-57)

2. W okresie objętym kontrolą Rada Polityki Penitencjarnej nie podejmowała działań w sprawach należących do jej zadań wskazanych w art. 2 ust. 5 *ustawy o SW* w sposób zgodny z zasadami i trybem organizacji pracy RPP określonymi w regulaminie organizacyjnym tego organu, natomiast Minister Sprawiedliwości nie egzekwował realizacji tych obowiązków. Aktywność członków RPP sprowadzała się wyłącznie do dyskusji na posiedzeniach, chociaż – zgodnie z § 8 pkt 1 regulaminu organizacyjnego RPP – powinna polegać na podejmowaniu stanowisk w formie uchwał adresowanych do Ministra Sprawiedliwości w sprawach należących do jej kompetencji, zapadających zwykłą większością głosów. W rezultacie, wyspecjalizowany organ doradczy w zakresie zadań SW nie przyjął w okresie objętym kontrolą żadnego oficjalnego stanowiska w odniesieniu do ustawowych

³⁸ Zgodnie z § 6 pkt 9 wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DWOiP obowiązujących w okresie objętym kontrolą, do zadań WSW należało: analiza wypadków nadzwyczajnych w zakładach karnych i aresztach śledczych i przygotowywanie w tym zakresie informacji Ministrowi Sprawiedliwości.

³⁹ Zgodnie z § 6 pkt 1 regulaminów organizacyjnych MS obowiązujących w okresie objętym kontrolą, ustalonych załącznikami do zarządzeń Ministra Sprawiedliwości: z dnia 11 czerwca 2018 r. (Dz. Urz. MS poz. 187 ze zm.) oraz z dnia 30 stycznia 2015 r. (Dz. Urz. MS poz. 54 ze zm.).

zadań określonych w art. 2 ust. 5 *ustawy o SW*, podczas gdy uchwały RPP powinny obejmować m.in. sprawy dotyczące inicjowania i wspierania przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW oraz osób osadzonych. Ustalono ponadto, że Minister Sprawiedliwości nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 2 ust. 5 pkt 5 *ustawy o SW* i nie przekazał RPP do zaopiniowania żadnej sprawy związanej z jego kompetencjami określonymi w tej ustawie.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że inicjatorem powołania RPP był Minister Sprawiedliwości Pan Krzysztof Kwiatkowski, pomimo że w 2010 r. funkcjonowała już – jako organ opiniodawczo-doradczy działający przy Ministrze Sprawiedliwości – Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym (Rada Główna), powołana m.in. w celu dokonywania oceny polityki penitencjarnej, a powołanie RPP obok Rady Głównej miało charakter akcesoryjny, uzupełniający jej działania. Zakwestionował ponadto ustalenia kontrolne dotyczące nieegzekwowania przez Ministra od RPP realizacji zadań określonych w ustawie SW oraz braku kierowania przez Ministra do Rady wniosków o przedstawienie opinii w sprawach związanych z jego kompetencjami określonymi w ustawie o SW. W związku z powyższym Minister wskazał, że Przewodniczący Rady każdorazowo na bieżąco przekazywał Ministrowi Sprawiedliwości zagadnienia poruszane na posiedzeniach, czego efektem były decyzje kierownictwa MS m.in. w kwestiach dotyczących wszczęcia prac legislacyjnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW oraz osób osadzonych oraz przygotowanie i wdrożenie pierwszego w historii SW programu modernizacyjnego wprowadzonego ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji SW w latach 2017–2020”.

NIK nie podziela przywołanego wyżej stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Przepisy *ustawy o SW* określiły bowiem precyzyjnie zadania RPP i nie wskazały na jakąkolwiek zależność, pomocniczość, czy podległość wobec innych organów doradczych Ministra Sprawiedliwości. Przepisy ustawowe nie ustaliły wprowadzić formy i trybu wykonywania zadań, ale zobowiązały Ministra Sprawiedliwości do określenia regulaminu organizacyjnego Rady w drodze zarządzenia, tj. aktu prawnego, który ma charakter wykonawczy dla tej ustawy. Wykonując delegację ustawową Minister Sprawiedliwości ustalił w regulaminie organizacyjnym szczegółowy tryb działania RPP, w tym zasadę wyrażania stanowisk w sprawach należących do jej kompetencji wyłącznie w formie uchwał zapadających zwykłą większością głosów. Jak ustalono, w okresie objętym kontrolą RPP nie stosowała wymaganej formy prezentowania efektów pracy, a jedyną udokumentowaną formą aktywności Rady były protokoły z dwóch posiedzeń. O stwierdzonych formach aktywności Minister Sprawiedliwości był informowany przez Przewodniczącego RPP w treści rocznych sprawozdań z działalności RPP za lata 2017 i 2018, których zawartość merytoryczna ograniczała się wyłącznie do wskazania terminów posiedzeń RPP i w ogólnej formie zagadnień będących przedmiotem dyskusji, co nie wywołało stosownej reakcji Ministra Sprawiedliwości. Fakt nieprzekazywania przez Ministra Sprawiedliwości do zaopiniowania przez RPP żadnej ze spraw związanych z jego kompetencjami określonymi w *ustawie o SW* potwierdzają natomiast wyjaśnienia Dyrektora DWOiP (komórki organizacyjnej MS odpowiedzialnej za prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem RPP.

(akta kontroli: Tom II str. 1-25, 82, 109-111, 82, Tom III str. 74-75, 77-80)

3. W okresie objętym kontrolą odbyły się dwa posiedzenia RPP (w dniach 16 października 2017 r. oraz 11 października 2018 r.), podczas gdy zgodnie z § 7 pkt 1 regulaminu organizacyjnego RPP posiedzenia powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku.

Jak wyjaśnił Minister Sprawiedliwości, wyznaczanie terminów posiedzeń RPP należało do wyłącznych kompetencji Przewodniczącego, który kierował się w tej sprawie bieżącymi potrzebami i obiektywnymi utrudnieniami (np. konieczność przyjazdu członków Rady w wielu przypadkach osób w zaawansowanym wieku do MS z odległych miejsc zamieszkania). Wskazał ponadto, że regulacja dotycząca częstotliwości posiedzeń ma charakter instrukcyjny.

W ocenie NIK, postanowienia § 3 pkt 2 oraz 7 pkt 1 regulaminu organizacyjnego RPP nakładają na Przewodniczącego obowiązek wyznaczania terminów posiedzeń Rady co najmniej dwa razy w roku i mają bezspornie charakter wiążący. Tymczasem, w kolejnych latach z okresu 2017-2018 RPP obradowała raz w roku, a w 2019 r. – do czasu zakończenia czynności kontrolnych – nie odbyło się żadne posiedzenie. Zdaniem NIK, Minister Sprawiedliwości powinien w powyższej sprawie podjąć odpowiednie działania, zwłaszcza że o częstotliwości posiedzeń był informowany przez Przewodniczącego RPP w treści rocznych sprawozdań z działalności RPP za lata 2017 i 2018.

(akta kontroli: Tom III str. 74-75, 80)

4. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych Minister Sprawiedliwości nie powołał członków RPP III kadencji pomimo, że mandat poprzedniej wygasł w dniu 21 września 2019 r.

Pismem z dnia 29 listopada 2019 r. Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że trwają prace nad wyłonieniem składu RPP nowej kadencji, uwzględniające kierunki działalności Rządu określone przez Prezesa Rady Ministrów w exposé wygłoszonym w Sejmie w dniu 19 listopada 2019 r.

Zdaniem NIK, powołanie przez Ministra Sprawiedliwości członków RPP III kadencji powinno nastąpić niezwłocznie po wygaśnięciu mandatu poprzedniego składu Rady, niezależnie od potencjalnych zmian priorytetów w działalności Rady Ministrów. Zaniechanie takich działań skutkuje brakiem ciągłości w możliwości realizacji zadań ustawowych przez organ doradczy Ministra Sprawiedliwości. Jak ustalono, o zasadności wyłonienia składu nowej RPP Dyrektor DWOiP poinformował pismem z dnia 24 października 2019 r. Sekretarza Stanu w MS Pana Michała Wójcika.

(akta kontroli: Tom II str. 385, Tom III str. 74-75, 81)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Sprawiedliwości podejmował inicjatywy legislacyjne mające na celu poprawę bezpieczeństwa w zakładach penitencjarnych, przede wszystkim w zakresie zmiany przepisów Kkw i ustawy o Służbie Więziennej. Minister uczestniczył w odprawach kadry kierowniczej SW, podczas których poruszano problematykę dotyczącą bezpieczeństwa osadzonych. W ramach upowszechniania treści orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w sprawach dotyczących osób pozbawionych wolności umieszczano stosowne informacje na stronie internetowej MS, a także na bieżąco informowano kierownictwo SW oraz prezesów sądów powszechnych. Ministerstwo przekazywało Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej środki finansowe na zakup „sprzętu zabezpieczającego-ochronnego” w wysokości zgodnej ze zgłaszanym zapotrzebowaniem.

W ocenie NIK Minister nie wykorzystał w sposób należyty potencjału zarówno Rady Polityki Penitencjarnej, jak i aparatu wykonawczego w MS. Rada ta, jako organ doradczy Ministra Sprawiedliwości nie spełniła ustawowej roli w zakresie merytorycznego wsparcia jego działań.

2. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działaniami Służby Więziennej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z Zarządzeniem Nr 207/19/BM Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 września 2019 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu⁴⁰, wyznaczony Sekretarz Stanu sprawował stałe zastępstwo Ministra w zakresie wykonywania czynności wynikających z podległości SW Ministrowi Sprawiedliwości (w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnił Pan Patryk Jaki, a od lipca 2019 r. Pan Michał Wójcik). W Regulaminie organizacyjnym MS⁴¹ określono zakres zadań DWOiP, do których należy m.in.: zapewnienie obsługi Ministra Sprawiedliwości w zakresie wykonywania czynności związanych z podległością SW. W wewnętrznych regulaminach organizacyjnych DWOiP obowiązujących w latach 2017-2019 zadania te realizował WSW.

(akta kontroli T. I str. 61-148)

W ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego Minister, na podstawie uprawnień określonych w art. 37g § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*⁴², ustalał w latach 2017-2019 ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Zalecił prezesom sądów apelacyjnych objęcie nadzorem penitencjarnym m.in. problematyki respektowania uprawnień osadzonych osób niepełnosprawnych fizycznie lub intelektualnie oraz z zaburzeniami psychicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem stanu opieki medycznej, psychologicznej i sanitarnej, a także warunków bytowych, w jakich osoby te przebywają, a w 2019 r. także zagadnienia prawidłowości wymierzania kary dyscyplinarnej w postaci umieszczenia w celi izolacyjnej na okres do 28 dni.

W 2017 i 2018 r. DWOiP opracował zbiorcze analizy zawierające ocenę informacji rocznych o działalności sądów na obszarze poszczególnych apelacji i pozytywnie zaopiniował wszystkie informacje przesłane przez prezesów Sądów Apelacyjnych.

(akta kontroli T. I str. 17-18, T. V str. 6, 18-40)

Zgodnie z art. 1a ustawy o SW, w celu realizacji uprawnień wynikających z podległości SW, Minister Sprawiedliwości może, na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* (dalej: ustawa o kontroli), przeprowadzać kontrole organów SW, w tym: Dyrektora Generalnego SW, dyrektorów zakładów karnych i dyrektorów aresztów śledczych oraz jednostek organizacyjnych SW.

MS w latach 2017-2019 nie przeprowadzało kontroli w jednostkach organizacyjnych SW obejmujących zagadnienie bezpieczeństwa osadzonych, zrealizowano jedynie trzy kontrole w 2017 r. w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Plany kontroli MS obejmowały głównie temat wydatkowania środków publicznych, w tym zawierania umów i procedur realizacji programu modernizacji SW.

Dyrektor Generalny MS wyjaśnił, że Wydział Kontroli Biura Ministra wykonuje ogólne kontrole dotyczące głównie gospodarki finansowej, także w jednostkach SW, natomiast kontrole zagadnień związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, m.in. takich jak bezpieczeństwo osadzonych, realizowane są przez

⁴⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno: zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nr 139/17/BM z dnia 11 kwietnia 2017 r., nr 207/18/BM z dnia 19 czerwca 2018 r., nr 157/19/BM z dnia 2 lipca 2019 r.

⁴¹ Załącznik do zarządzenia nr 199/18/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 187, ze zm.), które uchyliło zarządzenie nr 59/15/BOF Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2015 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 54, ze zm.).

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.

DWOiP. Podkreślił jednocześnie, że zapewnienie bezpieczeństwa osadzonemu jest jednym z podstawowych zadań SW, w większości aspektów funkcjonowania tej formacji.

(akta kontroli T. I str. 50-51, T. IV str. 8, 23-60)

W latach 2017-2019 DWOiP przeprowadził 49 doraźnych kontroli w trybie uproszczonym, o którym mowa w rozdziale 3 *ustawy o kontroli*, co było spowodowane charakterem sprawy lub pilnością przeprowadzenia czynności kontrolnych. Kontrole były realizowane głównie w zakładach karnych i aresztach śledczych, a dotyczyły wyjaśnienia okoliczności zgonów i samobójstw osadzonych, sprawdzenia informacji prasowych wskazujących na nieprawidłowości w działalności jednostek penitencjarnych i weryfikacji informacji zawartych w skargach.

Spośród wszystkich kontroli przeprowadzonych przez DWOiP wskazano 17, które były zainicjowane zdarzeniami lub informacjami dotyczącymi osób pozbawionych wolności, w tym osiem przypadków zgonów i samobójstw osób osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych.

(akta kontroli T. I str. 31-36, T. IV str. 9)

Sprawozdania z kontroli zatwierdzone przez Dyrektora DWOiP przesyłano kierownikom jednostki kontrolowanej oraz jednostki nadrzędnej, a niekiedy także Dyrektorowi Generalnemu SW w celu poinformowania o dokonanych ustaleniach oraz zapewnienia realizacji zaleceń w całej formacji.

Przykładowo, w wyniku kontroli w Areszcie Śledczym w Poznaniu w związku z samobójstwem osadzonego na terenie jednostki (znak DWOiP-III-0912-17/17) stwierdzono m.in. że nie podjęto skutecznych i adekwatnych działań w reakcji na zachowanie osadzonego wskazujące na możliwość podjęcia próby samobójczej oraz w reakcji na obraz monitoringu uwidaczniający działania osadzonego (podczas próby samobójczej), a ponadto zwrócono uwagę na częstotliwość kontrolowania cel monitorowanych i ich wyposażenie. Wśród zaleceń pokontrolnych, przekazanych także Dyrektorowi Generalnemu SW, wskazano m.in. konieczność pełnej realizacji zaleceń wynikających z instrukcji nr 2/16 Dyrektora Generalnego SW w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności, formułowanie zaleceń w karcie osadzonego zagrożonego samobójstwem w sposób niepozwalający na ich dowolną interpretację, podjęcie skutecznych działań prowadzących do utrzymania urządzeń telewizji przemysłowej w stałej sprawności oraz eliminowanie czynników mających negatywny wpływ na pełnienie służby na stanowisku monitorowego.

Ponadto, w wyniku kontroli przeprowadzonej w ZK w Krzywańcu dotyczącej nieprawidłowości w sposobie pełnienia obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy jednostki, Dyrektor DWOiP skierował w sierpniu 2019 r. pismo do Dyrektora Generalnego SW przypominające o konieczności zapewnienia sprawności przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych w Służbie Więziennej.

(akta kontroli T. I str. 310-314, 319-333)

W wielu przypadkach analizę okoliczności zdarzeń wraz z informacją o zaleceniach przedkładał Sekretarzowi Stanu w MS, w tym dotyczących:

- kontroli przeprowadzonej w AŚ w Warszawie-Białoleścu z związku z samobójstwem osadzonego w celi monitorowanej w sierpniu 2017 r. (znak DWOiP-III-0604-27/17), w wyniku której Dyrektorowi jednostki polecono m.in. podjęcie działań mających na celu przypisanie funkcjonariuszom i pracownikom działu penitencjarnego grup wychowawczych o liczebności zgodnej z normami określonymi w zarządzeniu Nr 10/16 Dyrektora Generalnego SW, organizację szkolenia dla funkcjonariuszy nadzorujących osadzonych z użyciem monitoringu, z uwzględnieniem sytuacji zagrożenia życia osadzonego w porze dziennej i nocnej oraz bezzwłocznego informowania przełożonych przez załogę

jednostki w razie wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa w oddziale mieszkalnym albo życia lub zdrowia osadzonych,

- kontroli przeprowadzonej w AŚ w Warszawie-Grochowie w związku ze zgonem osadzonej w czerwcu 2017 r. (znak DWOiP-III-7730-176/17), w wyniku której Sekretarz Stanu polecił Dyrektorowi Generalnemu SW, aby dla zapewnienia bezstronności w dokonywaniu ustaleń okoliczności, przyczyn i ocen dotyczących zgonów osób pozbawionych wolności, zespołowi prowadzącemu czynności wyjaśniające każdorazowo przewodniczył naczelnny lekarz właściwego okręgowego inspektoratu SW, oraz zalecił wzmożenie nadzoru Naczelnego Lekarza Więziennictwa - Dyrektora Biura Służby Zdrowia CZSW nad prawidłowością funkcjonowania opieki zdrowotnej zapewnianej osobom osadzonym w jednostkach penitencjarnych,
- kontroli przeprowadzonej w ZK w Brzegu w związku ze zgłoszonym zdarzeniem w meldunku dobowym SW z 7 lipca 2018 r.: przygotowanie do ucieczki osadzonego z terenu zakładu karnego (znak DWOiP-III-0912-10/18). Sekretarz Stanu zaakceptował proponowane przez DWOiP działania, tj. wszczęcie postępowań dyscyplinarnych oraz podjęcie czynności wyjaśniających wobec osób pełniących służbę w jednostce oraz pełniących nadzór, w tym Dyrektora ZK w Brzegu.

Sekretarz Stanu otrzymywał także notatki służbowe DWOiP odnośnie podjętych działań wyjaśniających i wstępnych ustaleń w związku z przypadkami samobójstw i innych zdarzeń w jednostkach penitencjarnych.

(akta kontroli T. I str. 313-324, T. V str. 71-92, 183-185, 214-306)

2.2. Do zadań DWOiP należało załatwianie skarg i wniosków dotyczących działalności CZSW, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu załatwiania wniosków, skarg i próśb osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (dalej: rozporządzenie MS w sprawie skarg)⁴³.

Na podstawie danych zawartych w systemach informatycznych do DWOiP w 2017 r. wpłynęło łącznie 3368 spraw zarejestrowanych jako skargi, w 2018 r. – 3 387 spraw zarejestrowanych jako skargi a w 2019 r. (stan na dzień 25 września 2019 r.) – 2 679 spraw zarejestrowanych jako skargi, natomiast do Wydziału do spraw Skarg w Biurze Ministra w okresie od 2017 r. do końca września 2019 r. wpłynęło 334 skargi na funkcjonariuszy SW, z czego: 278 skarg przekazano do CZSW, 49 do DWOiP, a siedem załatwiono poprzez udzielenie odpowiedzi skarżącym.

Dyrektor Generalny MS wskazał przy tym, że brak wyróżnienia w klasyfikacji skarg tematu bezpieczeństwa osób osadzonych uniemożliwił wskazanie liczby skarg dotyczących bezpośrednio tego zagadnienia w okresie objętym kontrolą. Zarówno w Biurze Ministra, jaki i DWOiP prowadzone były elektroniczne dzienniki skarg, umożliwiające prowadzenie ewidencji wpływu i sposobu załatwienia skarg w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD), na podstawie załącznika do rozporządzenia MS w sprawie skarg.

(akta kontroli T. I str. 51, T. IV str. 230-232, 341-379)

Naczelnik WSW przedłożył 113 teczek dokumentacji zakończonych postępowań skargowych z lat 2017-2019, kierując się treścią skargi złożonej przez osadzonego (pośrednio dotyczących bezpieczeństwa osobistego), z których wybrano w sposób celowy 20 spraw. Badanie wybranych dokumentów przeprowadzono pod kątem formalnym: rozpatrzenia przez właściwy podmiot lub terminowego przekazania,

⁴³ Dz. U. z 2013 r. poz. 647.

terminowości rozpatrzenia skargi, sporządzenia kompletnego sprawozdania⁴⁴ oraz pod kątem materialnym, w tym rzetelnego wykonywania czynności w postępowaniu skargowym.

Analiza przedłożonej dokumentacji skargowej wykazała, że w WSW rozpatrywano skargi osadzonych dotyczące rozstrzygnięć CZSW przede wszystkim w oparciu o stanowisko Dyrektora Generalnego SW lub Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych CZSW oraz przekazane materiały.

Dyrektor DWOiP wyjaśnił, że załatwiając skargi zwracał się do organów SW o przekazanie w określonym terminie dokumentacji, informacji i wyjaśnień niezbędnych do rozpoznania danej skargi, na podstawie rozporządzenia MS w sprawie skarg. Nadmieniał, że obowiązujące przepisy nie ograniczają skarżącym dostępu do informacji posiadanych przez organ rozpatrujący skargę, jak też możliwości nadsyłania nowych materiałów czy zadawania kolejnych pytań.

(akta kontroli T. IV str. 229-231, 426)

2.3. W okresie objętym kontrolą przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w jednostkach organizacyjnych SW kształtowało się na zbliżonym poziomie: w 2017 r. wyniosło 27,3 tys. zatrudnionych, w 2018 r. – 27,2 tys. osób, a w I półroczu 2019 r. 26,8 tys. osób (bez Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki). W bieżącym roku na dzień 30 września ze służby odeszło 1540 funkcjonariuszy, natomiast do służby przyjęto 966 funkcjonariuszy.

W celu ograniczenia niedoborów kadrowych, Minister podejmował działania zmierzające do pozyskania dodatkowych środków finansowych na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy SW i poprawę warunków pełnienia służby. We wrześniu 2017 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju i Finansów z prośbą o uwzględnienie w budżecie 2018 r. zwiększenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW, na zasadach analogicznych jak przyjęte w Programie modernizacji dla służb MSWiA (Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa i Państwowej Straży Pożarnej), wskazując na nieuzasadnione różnicowanie warunków płacowych funkcjonariuszy pełniących służbę w różnych formacjach mundurowych. Budżet MS został zwiększony o środki na podwyższenie od 1 maja 2018 r. uposażeń najniżej zarabiających funkcjonariuszy Służby Więziennej.

W listopadzie 2018 r. Minister podpisał porozumienie z Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, mające na celu poprawę warunków służby funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, w wyniku którego od stycznia 2019 r. funkcjonariusze otrzymali podwyżkę uposażenia w przeciętnej wysokości 655 zł miesięcznie, a od stycznia 2020 r. otrzymają kolejną podwyżkę uposażenia (przeciętnie nie mniej niż 500 zł na etat).

(akta kontroli T. IV str. 14-15, 110-112)

W okresie objętym kontrolą Minister wprowadzał także zmiany organizacyjne w SW ukierunkowane na poprawę poziomu zatrudnienia, w tym:

- w 2017 r. przyznano 313 etatów funkcjonariuszy w związku z koniecznością utworzenia 940 nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych z krajów Unii Europejskiej (decyzja ramowa UE o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności). W trzech okręgowych inspektoratach SW (w Białymstoku, Rzeszowie i Bydgoszczy) powstały nowe pawilony mieszkalne i zwiększono liczbę etatów funkcjonariuszy, co poprawiło warunki odbywania kary i bezpieczeństwo osadzonych,

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 647).

- w 2018 r. utworzono 125 dodatkowych etatów w związku ze zmianą koncepcji obsługi Systemu Dozoru Elektronicznego i przekazaniem realizacji części zadań przez Służbę Więzienną w miejsce zewnętrznego podmiotu dozoru,
- w 2019 r. zmniejszono stan etatowy SW o 74 etaty, tj. 22 na rzecz Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki (WSKiP) oraz 52 na służbę kandydacką.

Dyrektor Generalny MS wskazał, że działania te wpłynęły bezpośrednio i pośrednio na poprawę bezpieczeństwa osadzonych, w tym: utworzenie nowych pawilonów mieszkalnych i zwiększenie zatrudnienia przyniosło poprawę warunków odbywania kary pozbawienia wolności i zabezpieczenie prawidłowego wykonywania służby, a przejęcie obsługi dozoru elektronicznego zapewniło prawidłową obsługę zadań w terenie także poprzez zmniejszenie liczby osadzonych w aresztach i zakładach karnych na rzecz odbywania kary w warunkach domowych. Wyjaśnił również, że działalność badawcza szkoły wyższej i kształcenie nowego personelu więziennego podniesie poziom wykonywania przez funkcjonariuszy obowiązków służbowych.

(akta kontroli T. IV str. 10-13)

W okresie od stycznia 2017 r. do czerwca 2019 r. w SW nastąpił wzrost godzin nadliczbowych o 934,3 tys., co stanowi zwiększenie o ponad 50% (na koniec tego okresu wykazano 2 791,9 tys. nadgodzin). Kwartałne analizy wskazywały, że po okresowym zmniejszeniu nadliczbowych godzin w I kwartale, w kolejnych ich liczba rośnie.

Jako główną przyczynę Dyrektor Generalny MS wskazał braki kadrowe, szczególnie wakaty w służbie ochronnej, związane z odejściami ze służby funkcjonariuszy, nawet przed nabyciem praw emerytalnych, oraz problemy z pozyskaniem odpowiednich kandydatów do służby. Ponadto nadmienił, że w ostatnich latach na funkcjonariuszy SW dodatkowe zadania, które wymagają ich zaangażowania przy zwiększeniu niektórych uprawnień dla osadzonych (kapele, spacer) oraz konieczność konwojowania osadzonych do konsultacji i hospitalizacji poza więzienną służbą zdrowia.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 7 *ustawy o SW*, kształtowanie polityki kadrowej w SW należy do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, przy czym do końca maja 2019 r. za prowadzenie naborów do służby odpowiedzialni byli dyrektorzy jednostek SW⁴⁵. Dla ograniczenia przyrostu liczby nadgodzin dyrektorom okręgowych SW wydano polecenia m.in. prawidłowego zbilansowania ustalonych przez siebie systemów ochrony tak, aby nie generować godzin nadliczbowych, oraz przeorganizowania tych systemów aby wyeliminować nie w pełni wykorzystywane stanowiska ochronne. W przypadku zmniejszenia zaludnienia w jednostkach penitencjarnych i związanej z tym zmiany obciążenia obowiązkami funkcjonariuszy, jako zasadne wskazano okresowe zawieszanie oddziałów mieszkalnych i pawilonów, a nawet jednostek, oraz kierowanie funkcjonariuszy działu ochrony do innych jednostek. Podczas odpraw służbowych podkreślano konieczność bieżącego nadzoru nad problematyką godzin nadliczbowych i zbilansowanie sposobów ochrony w jednostkach SW.

(akta kontroli T. I str. 51-53, T. IV str. 15-20)

2.4. W okresie objętym kontrolą do DWOiP wpływały codzienne meldunki dobowe o zdarzeniach zgłoszonych przez jednostki organizacyjne SW wskazanych w załączniku do zarządzenia nr 1/2018 Dyrektora Generalnego SW z dnia 3 stycznia 2018 r. *w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych SW*,

⁴⁵ W związku z wprowadzeniem z dniem 31 maja 2018 r. art. 39b ustawy o SW za prowadzenie naboru odpowiada obecnie Dyrektor Generalny SW, dyrektorzy okręgowi SW i rektor WSKiP.

zdarzeń mogących wystąpić w SW oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania⁴⁶ (dalej: zarządzenie nr 1/2018). Jako zdarzenie określono: zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki, zagrożenie życia osadzonego, funkcjonariusza lub pracownika SW oraz naruszenie prawa przez osadzonego, funkcjonariusza lub pracownika.

Ponadto, Dyrektor DWOiP i Naczelnik WSW otrzymywali na pośrednictwem wiadomości SMS informacje o zdarzeniach na terenie jednostek organizacyjnych SW. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia raportowaniu podlegały m.in.:

- zagrożenia zakłócenia funkcjonowania jednostki organizacyjnej, w tym: napaść na jednostkę, wzięcie zakładnika, bunt;
- bójka, pobicie, samobójstwo osadzonego, usiłowanie samobójstwa przez osadzonego,
- śmierć osadzonego albo ciężkie uszkodzenie ciała w związku z działaniem funkcjonariusza, pracownika lub psa służbowego (specjalnego)

W obowiązującym do 10 stycznia 2018 r. zarządzeniu nr 52/2013, wśród zdarzeń podlegających meldowaniu przez służbę dyżurną, zdefiniowano bójkę jako „starcie fizyczne co najmniej dwóch osadzonych, z których każdy atakuje i broni się”, a także pobicie jako „napaść fizyczną na osadzonego przez innego osadzonego, gdy napadnięty nie dążył aktywnie do starcia, a jedynie mógł się bronić przed atakiem”. Zarządzeniem nr 1/2018 wprowadzono określenie, że zdarzeniem są bójki i pobicia, które spowodowały naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż 7 dni.

Dyrektor Generalny MS wskazał, że zmiana definicji miała wprowadzić obiektywne kryterium skutków zdarzenia i nawiązywać do art. 157-158 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, aby ujednolicić i uporządkować sposób postępowania w przypadku poważnych naruszeń nietykalności cielesnej osadzonego. O tym, czy zdarzenie było bójką, czy pobiciem w rozumieniu Kodeksu karnego decyduje nie SW, lecz prokurator i ewentualnie sąd – po skierowaniu aktu oskarżenia, ale dzięki przyjętemu trybowi już na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez SW możliwe jest przyjęcie prawdopodobnej kwalifikacji prawnej czynu i wskazanie jej w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Podkreślił również, że w przypadku sytuacji, w których doszło do naruszenia nietykalności cielesnej osadzonego, występują takie same obowiązki w zakresie wyjaśnienia zdarzenia - wskazany przez dyrektora funkcjonariusz lub zespół dokumentuje je i dołącza całość dokumentacji do wykorzystania w ramach czynności profilaktycznych prowadzonych w jednostce organizacyjnej SW.

Dyrektor Generalny SW nie sygnalizował negatywnych skutków omawianych powyżej zmian, według stanowiska CZSW realizowany aktualnie tryb postępowania gwarantuje kierownictwu SW bieżące pozyskiwanie informacji o liczbie istotnych zdarzeń, a w razie potrzeby także o innych zdarzeniach z przedmiotowego obszaru.

(akta kontroli T. I str. 53-56)

W marcu 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Dyrektora Generalnego SW w wyniku zgłoszenia o zbiorowym użyciu siły fizycznej przez grupę osadzonych w ZK we Wrocławiu, które skutkowało naruszeniem czynności działań niektórych osób na okres poniżej 7 dni. Rzecznik stwierdził, że uzależnienie kwalifikowania danego zajścia w jednostkach penitencjarnych do zdarzeń nadzwyczajnych od wystąpienia określonego skutku w postaci obrażeń ciała

⁴⁶ Poprzedzone zarządzeniem nr 52/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej (dalej: zarządzenie nr 52/2013).

trwających dłużej niż 7 dni rodzi poważne wątpliwości w zakresie dokumentowania zdarzeń mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osadzonych.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW zajął stanowisko, że zgłoszona sytuacja wynikała z niewłaściwej interpretacji i kwalifikacji zdarzenia, które faktycznie stanowiło naruszenie porządku w jednostce, a tym samym powinno zostać zgłoszone i objęte dalszymi czynnościami. Poinformował Rzecznika o poleceniu wydanym Dyrektorowi Okręgowemu SW wszczęcia czynności wyjaśniających i objęcia bezpośrednim nadzorem. Oceniał, że zajęcie to nie miało wpływu na prawidłowość funkcjonowania zarządzenia, a rozwiązania funkcjonujące w zakresie dokumentowania i wyjaśniania zdarzeń są prawidłowe i skuteczne.

(akta kontroli T. V str. 12, 340-345)

2.5. Na podstawie informacji przekazanych Ministrowi z okręgowych inspektoratów SW o liczbie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy w latach objętych kontrolą ustalono, że do 26 września 2019 r. odnotowano 1 314 wszczętych postępowań dyscyplinarnych oraz 165 postępowań karnych, w tym 28 dotyczących naruszeń praw osadzonych i naruszenia nietykalności cielesnej.

Do DWOiP jako organu drugiej instancji wpłynęło i następnie prowadzono dziewięć spraw dotyczących odwołań funkcjonariuszy od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w jednostkach SW, z czego w trzech przypadkach postępowania zakończyły się utrzymaniem zaskarżonego orzeczenia.

(akta kontroli T. I str. 236-237, T. V str. 14-15)

Dyrektor Generalny MS zaznaczył, że wszystkie prowadzone działania, w tym kontrole doraźne w jednostkach penitencjarnych i analizy zdarzeń, pozwalały na bieżące pozyskiwanie informacji o nieprawidłowościach w Służbie Więziennej dotyczących postępowania funkcjonariuszy.

Podczas odpraw służbowych SW, także z udziałem kierownictwa MS, omawiano bieżące problemy więziennictwa, w tym dotyczące nieprawidłowości w SW oraz sposobu wykonywania przez funkcjonariuszy obowiązków służbowych. Dyrektor Biura Spraw Wewnętrznych CZSW przedstawił m.in. zasady wprowadzania mechanizmów przeciwdziałania korupcji w SW, w tym podwyższanie świadomości funkcjonariuszy i pracowników odnośnie zagrożeń korupcyjnych i przeciwstawiania się temu zjawisku.

(akta kontroli T. I str. 57, 336-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, obejmującej sprawowany przez Ministra nadzór nad działalnością Służby Więziennej, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Spośród 20 skarg na działalność CZSW objętych badaniem kontrolnym stwierdzono, że tylko w jednym przypadku skargę rozpatrzono w terminie poniżej 14 dni, a w pozostałych przypadkach odpowiedzi skarżącemu o sposobie załatwienia skargi udzielono po upływie od 1 do 6 miesięcy od wpływu skargi do Ministerstwa Sprawiedliwości. Przy tym, osadzeni wnoszący skargi nie byli informowani o przedłużeniu terminu załatwienia skargi, podczas gdy w § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia MS w sprawie skarg wskazano, że skargi „powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni”, a termin ten może być przedłużony o czas niezbędny do m.in. zebrania dowodów i informacji, o czym należy pisemnie poinformować wnoszącą skargę.

Dyrektor DWOiP przyznał, że wewnętrzna analiza spraw potwierdziła brak pisemnego poinformowania skarżących o przedłużeniu terminu załatwienia skarg o czas niezbędny do ich właściwego rozpoznania, niemniej jednak żaden ze

skarżących nie podniósł zarzutów dotyczących terminu odpowiedzi ani też braku informacji o przedłużeniu terminu rozpoznania skargi.

Dyrektor poinformował też o niezwłocznym wdrożeniu działań naprawczych polegających na przypomnieniu i zobowiązaniu funkcjonariuszy i pracowników WSW do bezwzględnej przestrzegania dyspozycji zawartej w § 8 ust. 2 rozporządzenia MS w sprawie skarg. W okresach zwiększonego wpływu korespondencji osadzonych, podczas zastępstw innych referentów w okresach planowych urlopów, nieobecności spowodowanych zdarzeniami losowymi, absencji chorobowych i wyjazdów służbowych zostanie wzmocniony nadzór służbowy.

(akta kontroli T. IV str. 221-223, 230)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad zadaniami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych realizowany był głównie poprzez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, który wykonywał czynności nadzorcze nad działalnością Służby Więziennej. Działania te obejmowały w szczególności prowadzenie kontroli doraźnych w jednostkach organizacyjnych więziennictwa, monitorowanie i analizę zdarzeń w jednostkach penitencjarnych oraz rozpatrywanie skarg osadzonych na działalność CZSW. Ponadto Dyrektor DWOiP analizował i pozytywnie opiniował realizację przez prezesów sądów apelacyjnych m.in. nadzoru penitencjarnego, zgodnie z kierunkami wyznaczonymi przez Ministra.

Sekretarz Stanu w MS sprawujący stałe zastępstwo Ministra w sprawach SW zlecał kontrole doraźne i analizy zdarzeń występujących w jednostkach SW i na podstawie ich wyników kierował zalecenia do kierownictwa SW w celu wyeliminowania przyczyn nieprawidłowości. Minister Sprawiedliwości skutecznie dążył do poprawy uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej i warunków służby.

NIK zauważa jednak, że Minister nie w pełni wykorzystywał uprawnienia nadzorcze do przeprowadzania kontroli merytorycznych w jednostkach organizacyjnych SW. W rocznym planie kontroli Ministerstwa nie uwzględniano obszarów dotyczących funkcjonowania więziennictwa w zakresie bezpieczeństwa osadzonych, a DWOiP realizował jedynie kontrole doraźne, głównie w związku ze zdarzeniami zaistniałymi w jednostkach penitencjarnych SW.

Ujawnione nieprawidłowości dotyczące niedochowania obowiązku informowania osób skarżących o przedłużeniu terminu rozpatrywania skargi miały charakter formalny, a w trakcie kontroli podjęto działania w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami w sprawie skarg.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na zasadność objęcia planową kontrolą zagadnień funkcjonowania więziennictwa w zakresie bezpieczeństwa osób osadzonych oraz przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Powołanie Rady Polityki Penitencjarnej III kadencji oraz wdrożenie mechanizmów umożliwiających Radzie wsparcie merytoryczne działań Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z kompetencjami, zasadami i trybem pracy określonymi w ustawie o SW i wewnętrznych procedurach organizacyjnych.
2. Opracowywanie przez aparat wykonawczy MS na potrzeby Ministra okresowych opinii i analiz dotyczących problematyki polityki penitencjarnej, w szczególności obejmujących kwestie bezpieczeństwa osadzonych.
3. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością rozpatrywania skarg osób osadzonych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 30 grudnia 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Dyrektor
Marek Bienkowski

podpis