



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB. 410.003.02.2019

P/19/040

gen. Jacek Kitliński
Dyrektor Generalny Służby Więziennej
ul. Rakowiecka 37a
02-521 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej
z 5 marca 2020 r.

P/19/040 „Bezpieczeństwo osadzonych”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej (CZSW), ul. Rakowiecka 37A, 02-521 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	gen. Jacek Kitliński, Dyrektor Generalny Służby Więziennej, pełniący funkcję od 30 stycznia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania ograniczające ryzyko naruszania bezpieczeństwa osobistego osadzonych. 2. Infrastruktura jednostek penitencjarnych w obszarze bezpieczeństwa osobistego osadzonych. 3. Zatrudnianie, szkolenia oraz warunki pracy funkcjonariuszy. 4. Działania administracji penitencjarnej w sytuacji naruszeń bezpieczeństwa osadzonych przez funkcjonariuszy. 5. Nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania związane z wytworzeniem dokumentów obowiązujących w tym okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Elżbieta Antas, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/67/2019 z 4 września 2019 r. 2. Magdalena Markowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/68/2019 z 4 września 2019 r. 3. Katarzyna Szymańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/66/2019 z 4 września 2019 r. 4. Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/65/2019 z 4 września 2019 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Generalny Służby Więziennej rzetelnie sprawował nadzór nad realizacją przez Służbę Więzienną działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych. Wdrożone w okresie objętym kontrolą działania służyły w szczególności ograniczaniu ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osadzonych, poprawie infrastruktury jednostek penitencjarnych oraz wdrożeniu mechanizmów mających na celu usprawnienie procesu zatrudniania i szkolenia funkcjonariuszy oraz poprawie warunków ich pracy. NIK zwraca jednakże uwagę, że skuteczność podejmowanych przez Dyrektora Generalnego SW działań była ograniczona, gdyż nie zapobiegły one wystąpieniu stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz nie doprowadziły do minimalizacji występujących ryzyk. NIK zauważa jednocześnie, że na ograniczenie skuteczności prowadzonych działań istotny wpływ miały kwestie finansowe i organizacyjne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny SW podejmował działania w celu zapewnienia właściwej infrastruktury jednostek penitencjarnych. W tym celu m.in. likwidowane były jednostki penitencjarne, których obiekty były wyeksploatowane i znajdowały się w złym stanie technicznym. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na pilną konieczność podjęcia działań w celu zlikwidowania cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe, w których pobyt może stymulować wzrost napięcia i stresu osadzonych, znajdujących upust w sytuacjach konfliktowych³.

Kierownictwo Służby Więziennej reagowało na bieżące wydarzenia związane z bezpieczeństwem osadzonych, m.in. poprzez wydawanie poleceń podległym jednostkom oraz omawianie najistotniejszych zagadnień związanych z tym obszarem na okresowych naradach kierownictwa Służby Więziennej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Dyrektora Generalnego SW działania w celu zindywidualizowania oddziaływań na osadzonych, ukierunkowane na minimalizowanie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych miały jednakże ograniczony zakres. Pomimo, że Dyrektor Generalny SW miał wiedzę o skali zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa osadzonych, to jednak NIK zwraca uwagę na niewystarczający zakres analiz o przyczynach zmian (dynamiki) niektórych z nich, zwłaszcza samobójstw i usiłowań samobójczych. W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na zasadność przeprowadzenia ponownej analizy w zakresie możliwości wdrożenia do instrukcji Nr 2/16 w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności szeregu rekomendacji powołanej w toku kontroli biegłej w dziedzinie psychiatrii⁴. Uzupełnienie zapisów instrukcji o rekomendacje znajdujące potwierdzenie we współczesnej wiedzy psychiatrycznej mogłoby, według NIK, służyć ulepszeniu zasad i procedur zawartych w analizowanym dokumencie.

W toku kontroli ustalono iż w latach 2017-2018 doszło do znacznego spadku liczby bójek i pobić we wszystkich jednostkach penitencjarnych – z 1 102 do 127. Spowodowane to było wprowadzeniem po 10 stycznia 2018 r. zmiany w zakresie kwalifikowania bójek i pobić, poprzez ograniczenie ich tylko do skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwających dłużej niż siedem dni. Wejście w życie powyższej zmiany nie miało jednak wpływu na wiedzę Dyrektora Generalnego SW o skali tego rodzaju zdarzeń. Pomimo, że dane te nie były prezentowane w sprawozdaniach statystycznych CZSW, to Dyrektor Generalny SW okresowo pozyskiwał je od wszystkich podległych mu jednostek.

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

³ Rekomendacje w tym zakresie sformułował również Rzecznik Praw Obywatelskich (pismo z 22 listopada 2018 r., sygn. IX.517.599.2017.PM).

⁴ W toku kontroli celowość wprowadzenia tych rekomendacji, także tych zbieżnych z propozycjami Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego została przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW zanegowana.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając zaangażowanie kierownictwa Służby Więziennej w obszarze zatrudniania oraz szkolenia funkcjonariuszy, zwraca uwagę, iż niezbędne jest kontynuowanie podjętych już działań w celu ograniczenia liczby wakatów wśród funkcjonariuszy oraz zachęcania do pozostawiania w służbie, w tym także tych o charakterze finansowym. Zauważyć należy, że jednym ze skutków utrzymującego się poziomu wakatów w pionie ochrony był w okresie objętym kontrolą znaczny – bo wynoszący 70% – wzrost liczby nadgodzin, co może mieć niekorzystny wpływ na stan psychofizyczny funkcjonariuszy oraz zwiększać ryzyko przemęczenia i wypalenia zawodowego. Dyrektor Generalny SW, w ramach prowadzonego monitoringu, podejmował działania mające na celu ograniczenie tego zjawiska, jednak okazały się one nieskuteczne. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na błędnym sposobie raportowania o nadgodzinach, czego konsekwencją było to, że Dyrektor Generalny SW nie posiadał rzetelnej wiedzy o liczbie nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy w danym okresie rozliczeniowym.

W ocenie NIK zasadnym jest także przeprowadzanie analizy w zakresie ewentualnych zmian w standardach grup wychowawczych oraz limitu osadzonych przypadających na jednego psychologa (zarządzenie Nr 19/16) w celu optymalnego rozłożenia obciążenia obowiązkami psychologów i wychowawców, przy uwzględnieniu specyfiki wynikającej z różnych rodzajów i typów zakładów karnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. System działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa

Opis stanu
faktycznego

1.1 Zgodnie z § 2 ust. 4 regulaminu organizacyjnego CZSW⁶ Dyrektor Generalny SW może powoływać kolegialne organy doradcze lub opiniodawcze oraz tworzyć zespoły o charakterze stałym lub do wykonywania określonych zadań. Jak ustalono, w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały kolegialne organy doradcze, opiniodawcze czy zespoły, których zadania dotyczyłyby bezpośrednio bezpieczeństwa osobistego osadzonych.

Zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych zostały przypisane poszczególnych komórkom CZSW w regulaminie organizacyjnym. W szczególności dotyczyło to Biura Penitencjarnego, Biura Ochrony i Spraw Obronnych (odpowiedzialnego za inicjowanie i nadzorowanie działalności jednostek organizacyjnych w zakresie zapewnienia w nich porządku i bezpieczeństwa oraz realizacji przez te jednostki zadań obronnych) oraz Biura Kwatermistrzowsko-Inwestycyjnego.

(akta kontroli Tom I, str. 13-80, 85)

1.2 W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny SW, na podstawie art. 78 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. ustawy Kodeks karny wykonawczy⁷ (dalej: Kkw)⁸, wydał m.in. następujące polecenia dotyczące problematyki ochronnej:

- dotyczące ujednolicenia sposobu postępowania wobec osadzonych umieszczonych w celach monitorowanych, poprzez każdorazowe wydawanie pisemnej decyzji

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Nadanym zarządzeniem Nr 32/15 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.

⁸ Zgodnie z tym przepisem Dyrektor Generalny lub dyrektor okręgowy Służby Więziennej mogą wydawać dyrektorom zakładów karnych polecenia niezbędne dla prawidłowego i praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz realizowania kierunków pracy resocjalizacyjnej, a także uchylać wydane przez nich decyzje sprzeczne z prawem.

o zastosowaniu monitoringu wraz z uzasadnieniem, na podstawie art. 116 § 5a Kkw (pismo z 5 stycznia 2017 r., sygn. BO-073/17/1),

- dokonanie przeglądu zaleceń profilaktycznych stosowanych względem osadzonych, szczególnie w kontekście prewencyjnego użycia środków przymusu bezpośredniego (pismo z 5 stycznia 2017 r., sygn. BO-073/17/1),
- dołożenia jak największych starań w celu minimalizowania ryzyka wystąpienia zgonów osób pozbawionych wolności oraz wszechstronnego i obiektywnego wyjaśnienia okoliczności każdego zgonu. W związku z powyższym Dyrektor Generalny SW polecił, aby czynności wyjaśniające każdego zdarzenia skutkującego zgonem osadzonego (mającym miejsce na terenie, jak i poza terenem jednostki penitencjarnej) przejmowane były przez dyrektorów okręgowych SW, a na przewodniczących zespołów powołanych do wyjaśnienia okoliczności zdarzenia każdorazowo powoływani byli naczelnicy lekarze okręgowi lub lekarze przez niego wskazani, z innej jednostki niż ta, w której zdarzenie miało miejsce (pismo z 9 października 2017 r., sygn. BP.414.142.2016.2017),
- weryfikacji zasadności udzielania zezwoleń i przepustek osobom odbywającym karę pozbawienia wolności w związku z przestępstwem z art. 148 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego⁹ (pismo z 11 września 2018 r., sygn. BP.414.154.2018),
- związane z przypomnieniem wdrożonych uprzednio procedur i zaleceń dotyczących praworządności użycia środków przymusu bezpośredniego (pismo z 30 maja 2017 r., sygn. BO.521.1.2017.WM). Dyrektor Generalny SW podkreślił, iż potwierdzone praktyki naruszeń przez funkcjonariuszy obowiązków wynikających z ustawy o Służbie Więziennej, powinny bezwzględnie skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną, a w razie ewentualnych naruszeń prawa, także odpowiedzialnością karną. Zalecił także m.in. przeprowadzenie szkolenia kadry dowódczej z zakresu użycia środków przymusu bezpośredniego w kontekście bezpieczeństwa i humanitaryzmu przy ich stosowaniu, przy jednoczesnym wyeksponowaniu konieczności utrwalenia wizji i fonii jako integralnej części dokumentacji,
- mające na celu niedopuszczenie do występowania w przyszłości samobójstw osadzonych zakwaterowanych w celach mieszkalnych monitorowanych (pismo z 14 września 2017 r., sygn. BO.521.2.2017.FO). Dyrektor Generalny SW polecił m.in. dokonać przeglądu stanu infrastruktury teletechnicznej (w szczególności sprzętu wchodzącego w skład systemu monitoringu), poddać przeglądowi stanowiska monitorowych pod względem efektywności i ergonomii zastosowanych rozwiązań, a także dostosować liczbę osób monitorujących cele mieszkalne tego typu, tak aby mogły efektywnie wykonywać swoje obowiązki,
- mające na celu niedopuszczenie do występowania zdarzeń związanych z nieprawidłowym i niehumanitarnym traktowaniem osób pozbawionych wolności (pismo z 13 czerwca 2017 r., sygn. BO.521.2.2017.ZG). Dyrektor Generalny SW polecił m.in. obejmować jak największą liczbę funkcjonariuszy i pracowników pozostających w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi szkoleniami z zakresu komunikacji interpersonalnej, przeciwdziałaniu wypaleniu zawodowemu oraz polskich i międzynarodowych standardów postępowania z osobami pozbawionymi wolności, ze szczególnym uwzględnieniem zasad humanitaryzmu i poszanowania godności ludzkiej,
- zwracające uwagę na stwierdzone w toku prowadzonych czynności kontrolnych uchybienia dotyczące wykorzystywania tzw. martwych pól, braku właściwej jakości obrazu oraz niepełnym wykorzystywaniu możliwości rejestratorów obrazu (pismo z 1 października 2018 r.),
- pilne dokonanie weryfikacji jakości pełnienia służby przez monitorowych w związku z samobójstwem osadzonego w celi monitorowanej i stwierdzonym przypadkiem niewłaściwego realizowanego zadania związanego z monitorowaniem osadzonych zagrożonych samobójstwem (pismo z 14 sierpnia 2017 r., sygn. BO.1231.2017.PŻ/RS). Dyrektor Generalny SW polecił także podjąć natychmiastowe działania mające na celu

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.

pozbawienie możliwości posiadania w celach mieszkalnych przez osoby tymczasowo aresztowane pasków do spodni,

- mających na celu zintensyfikowanie działań m.in. w obszarze ryzyka suicydalnego u osadzonego¹⁰ oraz współpracy pomiędzy wszystkimi pionami służb mających bezpośredni kontakt z osadzonymi w zakresie rozpoznawania atmosfery i nastrojów panujących wśród osadzonych oraz ich zamiarów (pismo z 29 sierpnia 2018 r., sygn. BP.411.16.2018). Mając na uwadze powyższe Dyrektor Generalny SW polecił m.in. dokonać przeglądu procedur związanych z realizacją działań profilaktycznych wynikających z instrukcji nr 2/16 (a w przypadku ich braku zobowiązać do niezwłocznego opracowania stosownych dokumentów) oraz treści zawartych w kartach osadzonych zagrożonych samobójstwem w zakresie aktualności wydanych zaleceń.

Wyniki kontroli wykazały, że w każdym wymaganym przypadku dyrektorzy okręgowi SW składali meldunki o realizacji zaleceń.

(akta kontroli Tom V, str. 156-174)

1.3 Dyrektor Generalny SW nie wydawał instrukcji, wytycznych lub zaleceń dotyczących występowania w jednostkach penitencjarnych problemu przedmiotów niebezpiecznych lub zabronionych. Odnosząc się do powyższego Zastępcy Dyrektora Generalnego SW – płk Grzegorz Fedorowicz podał w wyjaśnieniach, że problematyka występowania w jednostkach ww. przedmiotów uregulowana została w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej¹¹. Zgodnie z § 2 pkt 24 tego rozporządzenia „przedmioty niedozwolone” to przedmioty, które mogą utrudniać prawidłowy tok postępowania karnego lub realizację ustalonego porządku w jednostce organizacyjnej, w tym przedmioty niebezpieczne, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej lub osób. Przedsięwzięcia ochronne w jednostce penitencjarnej polegają w szczególności na określaniu sposobu użytkowania przedmiotów niedozwolonych (§ 22 pkt 5), a odpowiedzialnym za określenie przedmiotów niedozwolonych, ustalenie sposobu ich odczekowania i trybu kontroli, wyznaczenie miejsca ich przechowywania oraz sposobu postępowania z tymi przedmiotami jest dyrektor jednostki (§ 27 ust. 1).

Jednocześnie Dyrektor Generalny SW wydał 10 lipca 2014 r. zarządzenie Nr 24/14 w sprawie przeciwdziałania przedostawaniu się substancji odurzających i ich obrotowi na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych. W zarządzeniu tym wskazano, iż zadania związane z przeciwdziałaniem przenikaniu i obrotowi na terenie jednostek penitencjarnych substancji odurzających wykonują wszystkie działy służb funkcjonujące w jednostce. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wskazał w wyjaśnieniach, że z inicjatywy CZSW w okresie od 26 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. na terenie jednostek penitencjarnych przeprowadzono 23 kontrole z wykorzystaniem Grup Interwencyjnych Służby Więziennej, Sił Wsparcia Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej oraz przewodników psów specjalnych. W ramach prowadzonych działań poddawano osadzonych badaniom na zawartość substancji narkotycznych i odurzających w organizmie, a także dokonano kontroli wyznaczonych cel mieszkalnych, budynków, hal produkcyjnych oraz rejonów jednostek.

Natomiast podstawowym aktem prawnym opisującym sposoby i procedury postępowania w celu przeciwdziałania wzajemnej demoralizacji osadzonych, negatywnym przejawom podkultury przestępczej oraz występowaniu zachowań agresywnych, jest zarządzenie Nr 19/16 Dyrektora Generalnego SW z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych (dalej: zarządzenie Nr 19/16). Zgodnie z § 56 ww. zarządzenia realizacji powyższych celów ma służyć w szczególności:

- analizowanie przyczyn atrakcyjności podkultury przestępczej dla osadzonych i ograniczanie korzyści wynikających z przynależności do grup nieformalnych,

¹⁰ tj. ryzyko podjęcia próby samobójczej

¹¹ Dz. U. poz. 1804

- stwarzanie osadzonym możliwości zaspokojenia potrzeb psychologicznych, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, przynależności i aktywności zbiorowej, konkurencyjnych wobec wynikających z przynależności do grup nieformalnych,
- analizowanie zachowań osadzonych świadczących o związkach i przynależności do grup nieformalnych, które mogą wskazywać na pełnione role i pozycję w podkulturze przestępczej,
- zwracanie uwagi na osadzonych, którzy z racji cech wiktymnych mogą stać się obiektem szykan, nietolerancji lub agresji, a w konsekwencji poszkodowanymi w wyniku zachowań innych osadzonych,
- osłabianie roli i pozycji przywódców grup nieformalnych, a także osadzonych prezentujących negatywne zachowania wobec funkcjonariuszy i pracowników zakładu karnego ograniczać ich kontakty i wpływ na innych osadzonych.

Do przeciwdziałania negatywnym zachowaniom osadzonych zobowiązane zostały wszystkie komórki organizacyjne jednostki penitencjarnej. W § 57 ww. zarządzenia wskazano jednocześnie, iż przeciwdziałanie negatywnym zachowaniom osadzonych powinno odbywać się w sposób kompleksowy, poprzez stworzenie dostosowanych do specyfiki jednostki systemowych rozwiązań organizacyjnych, ujętych m.in. w szczegółowych instrukcjach przeciwdziałania podkulturze przestępczej, opracowanych dla poszczególnych stanowisk, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych posterunków, które są aktualizowane w miarę potrzeb.

(akta kontroli Tom I, str. 189-225)

1.4 Zagadnienia związane z bezpieczeństwem osadzonych były wielokrotnie przedmiotem okresowych odpraw kierownictwa Służby Więziennej, w których brali także udział przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości. W trakcie narad Dyrektor Generalny SW przypominał o aktualności wydanych poleceń o charakterze stałym (w szczególności dotyczących bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, zapewnieniu właściwej atmosfery wychowawczej wśród osadzonych, zapobieganiu ucieczkom i samobójstwom, kontroli nadgodzin oraz przestrzeganiu humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności). W trakcie narad zwracano także uwagę m.in. na następujące kwestie związane z bezpieczeństwem osadzonych:

- szczegółowe opisywanie w notatkach okoliczności zdarzeń oraz dostarczanie ich bez zbędnej zwłoki,
- problem postępowania z osadzonymi szczególnie chronionymi. Podkreślono, iż są to osadzeni szczególnie ważni dla wymiaru sprawiedliwości i muszą być wyjątkowo strzeżeni,
- problem zbyt małej liczby miejsc w jednostkach penitencjarnych dla skazanych recydywistów,
- priorytet dla Służby Więziennej jakim jest sposób postępowania o osadzonymi ze skłonnościami samobójczymi,
- zachowanie szczególnej dbałości w trakcie wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności osadzonych tzw. medialnych,
- problem samobójstw popełnianych w celach monitorowanych,
- wakaty w Służbie Więziennej. W związku prowadzonym centralnym naborem do Służby Więziennej zaapelowano o inwencję służb kadrowych, intensywne działania i nowoczesny marketing w tym zakresie.

(akta kontroli Tom I, str. 85, 127-188)

1.5 CZSW współpracował z Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie prac legislacyjnych. W 2019 r. przedstawiciele CZSW uczestniczyli w pracach nad autopoprawką do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny, która zawierała przepisy dotyczących m.in. bezpieczeństwa osadzonych. W sierpniu 2019 r. w Ministerstwie podjęto decyzję o niekontynuowaniu dalszych prac nad tym projektem.

W styczniu 2019 r. Dyrektor Generalny SW przekazał Ministrowi Sprawiedliwości propozycje zmiany przepisów Kkw m.in. w zakresie uregulowania na poziomie ustawy sposobu kontroli skazanych (osobistej i pobieżnej), zmiany katalogu osadzonych „niebezpiecznych”,

weryfikacji zawartości w organizmie osadzonego środków odurzających przy pomocy próbek moczu, przywrócenia zakazu przyjmowania do jednostek penitencjarnych osób, których stan zdrowia uniemożliwia wykonanie kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia badań psychologicznych, psychiatrycznych lub seksuologicznych skazanego, m.in. przed podjęciem po raz pierwszy decyzji o udzieleniu przepustki lub zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego. Prace nad ww. propozycjami były kontynuowane we współpracy z Ministerstwem.

(akta kontroli Tom II str. 8-11, 345-404, 444-461)

1.6 Współpraca międzynarodowa CZSW prowadzona była głównie w oparciu o podpisane porozumienia o wzajemnej współpracy z centralnymi instytucjami więziennictw innych krajów. Polegała ona przede wszystkim na wymianie studyjnej lub stażowej funkcjonariuszy i pracowników CZSW. Przed każdym wyjazdem zagranicznym albo przyjęciem delegacji zagranicznej w Polsce, ustalany jest zakres tematyczny spotkania. W latach 2017 – III kwartał 2019 r. zagadnienia poruszane w trakcie wyjazdów/przyjazdów zagranicznych nie zawierały tematów dotyczących rozwiązań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych.

Prowadzono również współpracę międzynarodową w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W obszarze działalności Służby Więziennej związanej z problematyką więziennictwa, która była koordynowana przez Biuro Penitencjarne CZSW, z uwagi na jej finansowanie ze środków innych niż krajowe, kontynuowana była współpraca z norweskim więziennictwem związana z realizacją bilateralnego Programu PL17 „Wsparcie Służby Więziennej, w tym sankcji pozawięziennych”.

Głównym celem Programu PL17 było zmniejszenie różnic społecznych i ekonomicznych w Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz wzmocnienie współpracy bilateralnej pomiędzy Polską i Norwegią w celu wzajemnej wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk oraz rozwoju wspólnych rozwiązań, które zostaną wprowadzone przez polską Służbę Więzienną. Wszystkie podejmowane działania związane z poprawą systemu penitencjarnego w Polsce były skierowane na osiągnięcie celu określonego jako *Poprawa systemu służby więziennej zgodnie z międzynarodowymi instrumentami praw człowieka*.

Cele programu były realizowane m.in. dzięki wsparciu finansowemu, które Norwegia przyznała Polsce na działania zmierzające do poprawy systemu penitencjarnego. Wdrażany Program oparto na założeniu, że poprawa jakości funkcjonowania systemu penitencjarnego zagwarantuje pełniejsze przestrzeganie praw człowieka wobec skazanych przez zmniejszenie dolegliwości odbywania kary pozbawienia wolności, zapewniając w ten sposób spełnienie międzynarodowych standardów w tym zakresie.

(akta kontroli Tom II str. 8-13, 156-205; Tom III str. 39-121)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wdrożone przez Dyrektora Generalnego SW działania służyły ograniczaniu ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osadzonych. W tym celu wprowadził regulacje prawne i organizacyjne, a także reagując na bieżące wydarzenia, wydawał polecenia podległym jednostkom. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi także zastrzeżeń do sposobu organizacji realizacji zadań przez poszczególne komórki organizacyjne CZSW w kontrolowanym obszarze.

2. Infrastruktura jednostki penitencjarnej w kontekście ograniczenia ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą ogólne dane statystyczne dotyczące pojemności jednostek penitencjarnych oraz liczby osadzonych przedstawiały się następująco (dane podane kolejno według stanu na 31 grudnia 2017 r., 31 grudnia 2018 r. i 30 września 2019 r.):

- pojemność ewidencyjna faktyczna¹² (w tym oddziały mieszkalne): 83 410 (80 867), 80 365 (77 852) i 80 324 (77 808),
- liczba osadzonych: 73 822, 72 204 i 74 443, w tym:
 - a) liczba tymczasowo aresztowanych: 7 339, 7 360 i 8 594,
 - b) liczba skazanych: 65 769, 64 045 i 64 963,
- liczba cudzoziemców: 840¹³, 1 037¹⁴ i 1 249¹⁵.

(akta kontroli Tom I, str. 81-85; Tom V str. 147, 156)

2.2 Wymogi dotyczące minimalnej powierzchni w celi mieszkalnej, przypadającej na jednego skazanego, określone zostały w art. 110 § 2 Kkw i wynoszą 3 m². Wyjątki od tej zasady dotyczą sytuacji, w których dyrektor jednostki penitencjarnej może umieścić skazanego w celi mieszkalnej, w której powierzchnia przypadająca na skazanego wynosi poniżej 3 m², nie mniej jednak niż 2 m², na czas określony:

- nie dłuższy niż 90 dni w przypadku wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 110 § 2a Kkw (np. wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej),
- nie dłuższy niż 14 dni, jeżeli zachodzi konieczność natychmiastowego umieszczenia w zakładzie karnym lub areszcie śledczym nieposiadającym wolnych miejsc w celach mieszkalnych osób określonych w art. 110 § 2b pkt. 1-7 (np. skazanego na karę pozbawienia wolności przekraczającą 2 lata lub który samowolnie uwolnił się od odbywania kary pozbawienia wolności). Okres ten może być przedłużony tylko za zgodą sędziego penitencjarnego, przy czym łączny okres umieszczenia skazanego w takich warunkach nie może przekroczyć 28 dni.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniu, że stan zaludnienia oddziałów mieszkalnych (utrzymujący się na poziomie około 90%) uniemożliwia zmianę normy powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego do 4 m², wskazując także na liczbę osób, które nie stawiały się w jednostkach penitencjarnych, pomimo upływu terminu stawienia się do odbycia kary wyznaczonego przez sąd (według stanu na 31 marca 2019 r. było to 37 885 osób). Jednocześnie na wykonanie oczekiwało także 52 876 orzeczeń dotyczących 42 956 osób. Podkreślił także, iż Biuro Informacji i Statystyki nie prowadziło prac mających na celu analizę możliwości zwiększenia normy powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego skazanego do 4 m², gdyż z raportów sporządzonych na podstawie informacji w systemie Noe.NET wynikało, że działanie takie spowodowałoby zmniejszenie pojemności oddziałów mieszkalnych o 22 806 miejsc (według stanu na 13 maja 2019 r.). Natomiast badając ogólną liczbę miejsc zakwaterowania w jednostkach penitencjarnych, obejmujących poza oddziałami mieszkalnymi także m.in. szpitale, izby chorych podkreślono, że wprowadzenie wyższej normy skutkowałoby utratą 23 603 miejsc.

(akta kontroli Tom I, str. 85; Tom V str. 157-162)

Należy jednocześnie podkreślić, iż zgodnie z wytycznymi Nr 1/2019 Dyrektora Generalnego SW z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, powierzchnia celi mieszkalnej wieloosobowej powinna uwzględniać możliwość zmiany

¹² Uwzględniająca miejsca wyłączone z pojemności, tj. obiekty zakwaterowania osadzonych modernizowane/remontowane lub nieposiadające pozwolenia na ich użytkowanie.

¹³ W tym 278 obywateli Ukrainy, 68 – Rosji, 57 – Rumunii i 45 – Wietnamu.

¹⁴ W tym 375 obywateli Ukrainy, po 69 – Wietnamu i Rosji i 60 – Gruzji.

¹⁵ W tym 476 obywateli Ukrainy, 92 – Rosji, 91 – Gruzji i 63 – Wietnamu.

przepisów w zakresie normy powierzchni 4 m² przypadającej na jednego osadzonego (przy czym przepisy ww. wytycznych stosowane są jedynie przy budowie nowych, adaptacji i przebudowie pawilonów penitencjarnych).

(akta kontroli Tom I, str. 526)

W okresie objętym kontrolą nie miało miejsce przeludnienie oddziałów mieszkalnych jednostek penitencjarnych. Ostatni raz stan przeludnienia, zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, rozpoczął się 22 lutego 2013 r. i wynosił 100,1% zaludnienia (według stanu na 2 maja 2013 r. zaludnienie oddziałów mieszkalnych spadło do poziomu 99,7%¹⁶). Ponadto, w okresie objętym kontrolą w jednostkach penitencjarnych (w tym w jednostkach, które zostały zniesione lub przekształcone w oddziały zewnętrzne) dyrektorzy jednostek nie wydawali decyzji w trybie art. 110 § 2a – 2c Kkw o umieszczeniu skazanych na czas określony w celi mieszkalnej, której powierzchnia przypadająca na skazanego wynosiła poniżej 3 m².

(akta kontroli Tom I, str. 84-85; Tom V str. 165-166)

2.3 W wystąpieniu z 22 listopada 2018 r.¹⁷, skierowanym do Dyrektora Generalnego SW, Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwrócił uwagę na występowanie wielu problemów wynikających z kwaterowania osadzonych w wieloosobowych celach mieszkalnych, zwracając szczególną uwagę na warunki w celach większych niż 10-osobowe. Podkreślił, że umieszczenie w bardzo dużych celach wielu osób, często mających deficyty z kontrolowaniem emocji, stymuluje wzrost napięcia i stresu, które znajdują upust w sytuacjach konfliktowych. Każdy konflikt, z uwagi na możliwość eskalacji, stanowi z kolei zagrożenie dla wewnętrznego bezpieczeństwa jednostki i bezpieczeństwa osobistego osadzonych. RPO wskazał także, iż przepisy krajowe nie regulują maksymalnej pojemności cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych. Mając jednak na uwadze kodeksową zasadę wykonywania kar i środków zapobiegawczych w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej, a także zalecenia międzynarodowe, należy stwierdzić, iż warunki sanitarno-higieniczne panujące w kilkunastoosobowych celach mieszkalnych, w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego, nie spełniają tych standardów. Mając na uwadze przedstawione w ww. wystąpieniu okoliczności RPO zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przyjęcie planu likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego wszystkich cel mieszkalnych większych niż dziesięcioosobowe i zabezpieczenie na ten cel środków finansowych.

Dyrektor Generalny SW w piśmie z 19 grudnia 2018 r.¹⁸, podzielając pogląd RPO, poinformował o podjętych działaniach dających możliwość stworzenia planu likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego wszystkich cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe. W tym celu 10 grudnia 2018 r. do Dyrektorów Okręgowych SW wystosowane zostało pismo z prośbą o zgłoszenie propozycji w zakresie sposobu zlikwidowania tego rodzaju cel wraz z podaniem ewentualnych kosztów proponowanego rozwiązania. Jak wynika z uzyskanych w grudniu 2018 r. od Dyrektorów Okręgowych SW odpowiedzi, funkcjonowało łącznie 108 cel większych niż 10-osobowe, najwięcej (23) na terenie OISW Olsztyn (przy czym tylko na terenie Zakładu Karnego w Barczewie było 21 takich cel, prawie wszystkie 16-osobowe).

¹⁶ Zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz. U. z 2018 r. poz. 946) z trzech kolejnych meldunków przesyłanych przez dyrektorów okręgowych SW w dniach 2, 6 i 10 maja 2013 r. wynikało, że liczba osadzonych zakwaterowanych w jednostkach penitencjarnych osiągnęła stan poniżej ich ogólnej pojemności.

¹⁷ Sygn. IX.517.599.2017.PM

¹⁸ Sygn. BDG.055.11.2018.AŚB

Łączny koszt likwidacji cel większych niż 10-osobowe został oszacowany przez Dyrektorów Okręgowych SW łącznie na 35 875,5 tys. zł¹⁹. Dyrektorzy Okręgowi SW poinformowali o braku technicznych możliwości w zakresie likwidacji tych cel w czterech jednostkach penitencjarnych (w przypadku Zakładu Karnego Nr 2 w Grudziądzu i Zakładu Karnego w Płocku wynikało głównie z ograniczeń architektonicznych).

Według stanu na 28 października 2019 r. w jednostkach typu zamkniętego funkcjonowało łącznie 85 cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe²⁰. Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniach, że trwają prace nad planem wydatków majątkowych na 2020 r. oraz projektem ustawy o ustanowieniu programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2021-2024 i zagadnienie to, jeśli będzie zgłoszone przez Dyrektorów Okręgowych SW, może zostać w nich uwzględnione. Podkreślił też, że Biuro Penitencjarne nie prowadzi analizy mającej na celu badanie zależności pomiędzy pojemnością celi mieszkalnej a skutecznością działań mających na celu zapewnienie osadzonemu bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania kary. Nie są także prowadzone analizy, których treścią byłoby bezpośrednie badanie zależności pomiędzy liczną stwierdzonych zdarzeń nadzwyczajnych a pojemnością celi mieszkalnej, w której zakwaterowani byli uczestnicy zdarzeń.

(akta kontroli Tom I, str. 305, 310-312, 322-413)

2.4 W ocenie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW jednym z najważniejszych wyzwań w zakresie dostosowania infrastruktury zakładów karnych i aresztów śledczych w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych jest objęcie monitoringiem miejsc, w których przebywają osadzeni (m.in.: wyznaczone cele mieszkalne, korytarze oddziałów mieszkalnych, place spacerowe, miejsce zatrudnienia osadzonych). Należy również zwrócić uwagę na wymianę kamer analogowych na kamery IP, ponieważ dotychczas używane są wyeksploatowane i niejednokrotnie nie pozwalają na właściwą obserwację zachowania osadzonych.

W Biurze Ochrony i Spraw Obronnych trwały prace studyjne związane z ewentualnym ustanowieniem drugiego etapu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2021-2024”.

(akta kontroli Tom II, str.13; Tom III str. 20-21)

2.5 Wytyczne Nr 1/2019 Dyrektora Generalnego SW z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej zastąpiły obowiązujące wcześniej wytyczne Nr 3/2011 Dyrektora Generalnego SW z dnia 4 października 2011 r. Zmiana ta miała na celu uwzględnienie nowych rozwiązań technologicznych aktualnie stosowanych w budownictwie w zakresie m.in. mocowania krat, materiałów do budowy ścian i stropów, wentylacji, instalacji elektrycznych oraz sanitarnych, przy czym obowiązek stosowania wytycznych istnieje w przypadku budowy nowych, adaptacji i przebudowie pawilonów penitencjarnych. W związku z powyższym w CZSW nie szacowano kosztów dostosowania istniejących pawilonów do wymogów określonych wytycznymi z 17 czerwca 2019 r.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił ponadto, że zmiana ta miała również na celu uwzględnienie zaleceń wydawanych przez przedstawicieli instytucji zewnętrznych kontrolujących jednostki penitencjarne w zakresie poszanowania praw człowieka oraz zapobiegania niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, tj. m.in. określenia powierzchni cel mieszkalnych, możliwości projektowania natrysków w kącikach cel mieszkalnych, cel dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich.

Zgodnie z § 1 ust. 3 ww. wytycznych w projektowanych pawilonach mieszkalnych przeznaczonych dla tymczasowo aresztowanych oraz osadzonych odbywających karę w zakładach typu zamkniętego nie należy planować cel mieszkalnych większych niż

¹⁹ Koszt likwidacji cel większych niż 10-osobowych w Zakładzie Karnym w Barczewie został oszacowany przez Dyrektora Okręgowego SW w Olsztynie na 28 000,0 tys. zł).

²⁰ Ponadto, w jednostkach typu półotwartego – 312 cel oraz w jednostkach typu otwartego – siedem.

4-osobowe, a w zakładach typu półotwartego większych niż 6-osobowe. Wskazano także, aby pojemność oddziału mieszkalnego w zależności od typu jednostki nie przekraczała 100 miejsc zakwaterowania osadzonych, a powierzchnia celi mieszkalnej wieloosobowej powinna uwzględniać możliwość zmiany przepisów w zakresie normy powierzchni 4 m² przypadającej na jednego osadzonego.

Według stanu na 21 listopada 2019 r. w oddziałach zakładów karnych typu zamkniętego w celach pięcio- i więcej osobowych przebywały łącznie 18 222 osoby pozbawione wolności (w 3 457 celach), natomiast typu półotwartego w celach siedmio- i więcej osobowych – 9 696 osób pozbawionych wolności (w 1 232 celach).

(akta kontroli Tom I, str. 514-538; Tom V, str. 104-108)

2.6 W latach 2017-2018 podejmowane były działania wynikające z rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020”²¹, w której określono założenia dotyczące modernizacji wielu zakładów karnych, a także ich reorganizację poprzez likwidację „małych” jednostek penitencjarnych albo ich przekształcenie w oddziały zewnętrzne innych zakładów karnych lub aresztów śledczych. Jak podkreślił Zastępca Dyrektora Generalnego SW, działania te miały na celu racjonalizację wydatków ponoszonych na ich utrzymanie oraz lepsze zarządzanie. W wyniku tych działań zniesiono 15 aresztów śledczych oraz cztery oddziały zewnętrzne o łącznej pojemności 3 019 miejsc zakwaterowania²² oraz 154 miejsca w oddziałach szpitalnych Aresztu Śledczego w Warszawie-Mokotowie.

Decyzja o likwidacji została podjęta wobec jednostek penitencjarnych „małych”, generujących duże koszty na jednego osadzonego, wyeksploatowanych i w złym stanie technicznym. Niektóre z nich były ulokowane w obiektach wybudowanych w XVIII – XIX wieku (np. Areszt Śledczy w Lesznie powstał w 1790 r., Areszt Śledczy w Śremie był budowany w latach 1855-1869, a Areszt Śledczy w Zabrze powstał w 1888 r.). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW, pomimo prac modernizacyjnych i przeprowadzanych remontów (nierzadko z udziałem konserwatora zabytków) wskazane areszty wymagały dalszego znacznego doinwestowania finansowego, aby spełnić współczesne standardy techniczne i funkcjonalne. Zlikwidowane jednostki penitencjarne często były zlokalizowane w centrum miasta oraz w bezpośrednim sąsiedztwie innych budynków, co uniemożliwiało ich rozbudowę w celu zwiększenia pojemności oraz doposażenie w niezbędną infrastrukturę pozwalającą na podniesienie jakości odbywania kary pozbawienia wolności.

(akta kontroli Tom V, str. 106-109)

2.7 W 2018 r. uzyskano 186 miejsc zakwaterowania osadzonych w wyniku zakończenia realizacji inwestycji pn. Adaptacja obiektów starego szpitala na trzy pawilony penitencjarne (Zakład Karny w Czarnem). Natomiast w 2019 r. planowane jest zakończenie realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, w wyniku których ma powstać 498 miejsc zakwaterowania²³.

Ponadto, w ramach aktualnie realizowanego „Programu budowy 2500 miejsc zakwaterowania w latach 2019-2021” prowadzone są inwestycje, które spowodują uzyskanie w 2021 r. 2442 nowych miejsc zakwaterowania, m.in.²⁴:

- „Budowa budynku zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Zakładzie Karnym w Przytułach Starych” – 258 miejsc,

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 614, ze zm.

²² W tym m.in. Areszt Śledczy w Warszawie – 805 miejsc, Areszt Śledczy w Zabrze – 290 miejsc, Areszt Śledczy w Krakowie Podgórzu – 200 miejsc, Areszt Śledczy w Śremie – 158 miejsc oraz Areszt Śledczy w Lubaniu – 157 miejsc.

²³ „Przebudowa i nadbudowa budynku administracyjnego i produkcyjnego w celu zakwaterowania dodatkowych osadzonych w Zakładzie Karnym w Nowym Wiśniczu” (240 miejsc) oraz „Budowa pawilonu mieszkalnego w Zakładzie Karnym w Stargardzie” (258 miejsc).

²⁴ Łączny koszt realizacji Programu oszacowany został na 202,0 mln zł, w tym 65,1 mln zł ze środków pochodzących z Programu modernizacji Służby Więziennej oraz 40,4 mln zł ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.

- „Budowa pawilonu zakwaterowania w Zakładzie Karnym we Włocławku” – 255 miejsc,
- „Budowa pawilonu zakwaterowania osadzonych w Zakładzie Karnym w Barczewie” – 250 miejsc,
- „Budowa pawilonu zakwaterowania osadzonych typu zamkniętego w Zakładzie Karnym w Rzeszowie” – 250 miejsc.

(akta kontroli Tom I, str. 512-513, 539-546)

2.8 W związku z brakiem obowiązku sporządzania sprawozdań w zakresie kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, w tym bezpieczeństwa osobistego osadzonego, w CZSW nie opracowano metodyki liczenia tego rodzaju kosztów. W okresie objętym kontrolą (2017 – III kwartał 2019 r.) w Służbie Więziennej zrealizowano m.in. przedsięwzięcia dotyczące:

- zakupu sprzętu i wyposażenia specjalnego na łączną kwotę 6 579 tys. zł,
- zakupu i modernizacji urządzeń zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego w łącznej kwocie 28 093,9 tys. zł,
- budowy nowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rozbudowy i poprawy infrastruktury budowlanej na łączną kwotę 418 407,8 tys. zł,
- modernizacji systemów informatycznych i systemów łączności na kwotę 48 947,8 tys. zł.

(akta kontroli Tom V, str. 148-149)

W okresie objętym kontrolą jednostki organizacyjne SW zgłaszały Dyrektorowi Generalnemu SW zapotrzebowanie na zakupy inwestycyjne (w grupie sprzętu ochronnego) na łączną kwotę 151 019,3 tys. zł, w tym:

- w 2017 r. łącznie 81 697 tys. zł (jednostkom przydzielono środki w łącznej kwocie 7 933 tys. zł, tj. 9,7%),
- w 2018 r. łącznie 41 781 tys. zł (jednostkom przydzielono środki w łącznej kwocie 8 735 tys. zł, tj. 20,9%),
- w 2019 r. łącznie 27 541,3 tys. zł (jednostkom przydzielono środki w łącznej kwocie 7 230 tys. zł, tj. 26,3%).

Odnosząc się do kwestii kryteriów, jakimi kierowano się przy weryfikacji potrzeb zgłaszanych przez jednostki oraz przyznawaniu środków finansowych na wybrane zakupy inwestycyjne, Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił m.in., że ważnym elementem były zadania związane z zakupem urządzeń oraz systemów, które wprost zostały wskazane, jako te, które podniosą stopień bezpieczeństwa oraz zapewnią pełną kontrolę oraz kompatybilność z już istniejącymi systemami. Dodatkowym czynnikiem było wspomaganie wybranych rejonów jednostek organizacyjnych systemami kontroli dostępu, systemami barier mikrofalowych, systemami monitoringu, co spowodowało zmniejszenie liczby „stanowisk uzbrojonych” oraz możliwość zmiany miejsca pełnienia służby funkcjonariuszy. Elementem składowym były również wnioski z uzasadnieniem Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej (OISW), które zwracały uwagę na potrzeby w danym obszarze oraz określały ich zakres rzeczowy. Zakres przewidzianych do zrealizowania inwestycji zakładał w wielu przypadkach etapy wykonywania poszczególnych zadań, tym samym brano pod uwagę również rozpoczęty proces zakupów oraz ich realizację w stosunku do planowanego osiągnięcia celów. W 2019 r. specjaliści ds. ochronnych zostali poinformowani o wysokości limitów przyznanych na zakupy inwestycyjne oraz polecono wskazanie jednostki podległej oraz inwestycji, która zdaniem Dyrektora Okręgowego SW jest sprawą priorytetową do wykonania.

(akta kontroli: Tom IV, str. 28-33, Tom V str. 32-33, 201-202)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Dyrektor Generalny SW podejmował działania w celu zapewnienia infrastruktury jednostek penitencjarnych zmierzające do ograniczania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych, w tym między innymi poprzez wydanie wytycznych dotyczących wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych. Celowi temu służyła

także likwidacja jednostek penitencjarnych „małych”, generujących duże koszty na jednego osadzonego, wyeksploatowanych i w złym stanie technicznym, a także realizacja inwestycji służących utworzeniu nowych miejsc zakwaterowania osadzonych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na pilną konieczność podjęcia działań w celu – zgodnego z rekomendacjami Rzecznika Praw Obywatelskich – zlikwidowania cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe. Pobyt w nich może bowiem stymulować wzrost napięcia i stresu, znajdujących upust w sytuacjach konfliktowych.

3. Zindywidualizowane oddziaływania na osadzonych mające na celu ograniczenie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą w jednostkach penitencjarnych doszło do następującej liczby zdarzeń:

- drastyczne przejawy podkultury więziennej (w nawiasie podano dane dotyczące, odpowiednio, przypadków zgwałcenia osadzonego oraz znęcania się nad osadzonym): w 2017 – 43 (2 i 41), w 2018 – 42 (1 i 41) i według stanu na 30 września 2019 r. – 29 (1 i 28),
- śmierć osadzonego lub ciężkie uszkodzenie ciała na skutek działania funkcjonariusza lub innej osoby: dwa przypadki w 2018 r.,
- naruszenie porządku: w 2017 – 4, w 2018 – 5 i według stanu na 30 września 2019 r. – 3,
- ujawnienie środków zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi: 1 133 w 2017 r., 1 302 w 2018 r. i 1 061 za III kwartały 2019 r.

(akta kontroli Tom V, str. 147)

W piśmie z 25 czerwca 2019 r.²⁵ skierowanym przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW do Dyrektorów Okręgowych SW zwrócono uwagę na – wynikający z ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych²⁶ – obowiązek monitorowania przez Służbę Więzienną osób powyżej 60 roku życia. Podkreślając, iż zmiany wynikające ze starości oraz niepełnosprawności przekładają się na pozycję wśród innych osadzonych prowadząc do degradacji w środowisku więźniów, polecono m.in. obejmować skazanych seniorów, przewlekłe chorych i osób z niepełnosprawnościami zintegrowanymi oddziaływaniami dostosowanymi do ich możliwości psychofizycznych, zapewnić tym osobom właściwy dobór osadzonych w celi mieszkalnej oraz prowadzić stały nadzór nastrojów wśród osadzonych.

(akta kontroli Tom I, str. 236)

Należy podkreślić, iż pomimo powyższego CZSW nie prowadzi odrębnych statystyk umożliwiających ustalenie liczby następujących kategorii zdarzeń, których ofiarami były osoby niepełnosprawne, upośledzone oraz powyżej 60 roku życia: zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym oraz pobicie. Statystyk takich nie prowadzi się także dla osadzonych w związku z popełnieniem (lub podejrzeniem popełnienia) zbrodni pedofilii oraz szczególnie chronionych (art. 88d Kkw).

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że Biuro Ochrony i Spraw Obronnych nie prowadzi też analiz w zakresie bezpieczeństwa osadzonych w kontekście doniesień medialnych, jak również sytuacji osadzonych należących do różnych grup (np. kobiet i osób medialnych). Sytuacje te są na bieżąco monitorowane i w przypadku wystąpienia okoliczności zagrażających bezpieczeństwu osadzonych podejmowane są odpowiednie działania.

(akta kontroli Tom V, str. 98, 104)

²⁵ Sygn. BP.411.10.2019.AB

²⁶ Dz. U. poz. 1705

3.2 W 2017 r. miały miejsce 1 102 bójki i pobicia, w 2018 r. – 127, natomiast w III kwartałach 2019 r. – 92, przy czym zauważyć należy, iż od 2018 r. istotnie zmieniona została definicja „bójki i pobicia”. Z dniem 10 stycznia 2018 r. weszło bowiem w życie zarządzenie Nr 1 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej 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 dokumentowania²⁷ (dalej: zarządzenie Nr 1/2018), które wprowadziło zmiany w zakresie kwalifikowania bójek i pobić osadzonych jako zdarzenie poprzez dodanie skutku, którym jest naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż siedem dni²⁸. Odnosząc się do przyczyn wprowadzenia ww. zmiany Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniu, że w jego ocenie aktualnie obowiązująca definicja wprowadziła obiektywne kryterium powstania (wystąpienia) naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwającego dłużej niż siedem dni, co nawiązuje do art. 157 i 158 Kodeksu karnego, co ujednoliciło i uporządkowało sposób postępowania w przypadku poważnych naruszeń nietykalności cielesnej osadzonego. Zastępca Dyrektora Generalnego SW podkreślił także, iż o tym, czy miała miejsce bójka lub pobicie w rozumieniu Kodeksu karnego decyduje nie Służba Więzienna, lecz prokurator i ewentualnie sąd – po skierowaniu aktu oskarżenia, ale dzięki przyjętemu trybowi już na etapie podstępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Służbę Więzienną możliwe jest przyjęcie właściwej kwalifikacji prawnej czynu i wskazanie jej w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W przypadku innych naruszeń nietykalności cielesnej występują takie same obowiązki w zakresie wyjaśnienia zdarzenia, ale – według Zastępcy Dyrektora Generalnego SW – zarządzenie Nr 1/2018 pozwala na bardziej profesjonalne, nawiązujące do rozwiązań Kodeksu karnego kwalifikowanie poszczególnych zachowań.

W zakresie zapewnienia właściwego i jednolitego sposobu postępowania w przypadku zaistnienia zdarzeń możliwych do zakwalifikowania jako bójka i pobicie po wejściu w życie zarządzenia Nr 1/2018 nie były formułowane inne pisma do jednostek podległych, a dyrektorzy okręgowi SW oraz dyrektorzy jednostek penitencjarnych nie sygnalizowali wątpliwości i problemów w zakresie praktycznego stosowania ww. zarządzenia.

Dane dotyczące bójek i pobić, wskutek których – zgodnie z zarządzeniem Nr 1/2018 – nie doszło do naruszenia czynności narządów ciała lub rozstroju zdrowia trwającego krócej niż 7 dni, nie są ewidencjonowane w systemie Noe.NET, lecz gromadzone w jednostkach organizacyjnych i pozostają dostępne na każdym etapie dla przełożonych.

(akta kontroli Tom I, str. 81-84, 99-126; Tom V str. 157-161)

Wprowadzenie zmiany w zakresie kwalifikowania bójek i pobić osadzonych nie miało wpływu na rzetelność postępowania przez Dyrektora Generalnego SW i jego wiedzy o skali tych zjawisk, które – z uwagi na brak stwierdzenia naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwających dłużej niż 7 dni – po 10 stycznia 2018 r. nie były uznawane za bójki lub pobicia. Dyrektor Generalny SW gromadził dane dotyczące bójek i pobić – okresowo jednostki zobowiązane są raportować do CZSW informacje w powyższym zakresie. Jak ustalono, w 2018 r. we wszystkich jednostkach penitencjarnych doszło do 1 017 tego rodzaju przypadków, natomiast do 30 września 2019 r. – 897.

(akta kontroli Tom III, str. 122-127)

²⁷ Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 52/2013 Dyrektora Generalnego SW 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

²⁸ Zgodnie z załącznikiem do zarządzenia Nr 1/2018 „bójka” to starcie fizyczne, co najmniej dwóch osadzonych, z których każdy atakuje i broni się, które spowodowało naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż siedem dni, natomiast „pobicie” to napaść fizyczna na osadzonego przez innego osadzonego, gdy napadnięty nie dążył aktywnie do starcia, a jedynie mógł się bronić przed atakiem, która spowodowała naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż 7 dni. Zgodnie z uprzednio obowiązującym zarządzeniem Nr 52/2013 „bójka” było starcie fizyczne co najmniej dwóch osadzonych, z których każdy atakuje i broni się, natomiast „pobicie” to napaść fizyczna na osadzonego przez osadzonego, gdy napadnięty nie dążył aktywnie do starcia, a jedynie mógł się bronić przed atakiem.

3.3 W 2017-2018, zgodnie z publikowanymi przez CZSW rocznymi informacjami statystycznymi, odnotowane zostały następujące dane dotyczące zgonów oraz usiłowań samobójczych:

- zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 31 (Źródło: Biuro Penitencjarne CZSW) w 2017 r. doszło do 223 usiłowań samobójczych, a w 2018 r. – do 208. Natomiast zgodnie z danymi zamieszczonymi w tabeli 70 (Źródło: Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW) w 2017 r. doszło do 186 usiłowań dokonania samobójstwa, a w 2018 – do 168.
- zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 63 (Źródło: Biuro Służby Zdrowia CZSW) w 2017 r. doszło do 153 zgonów osadzonych, a w 2018 r. – do 171. Natomiast zgodnie z danymi zamieszczonymi w tabeli 70 (Źródło: Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW) w 2017 r. doszło do 111 zgonów osadzonych, a w 2018 – do 169.

Różnice w zakresie usiłowań samobójczych wynikały z faktu, iż Biuro Penitencjarne opiera swoje dane na wpisywanej w systemie Noe.NET pierwszej, wstępnej ocenie zdarzenia. Natomiast tabele sporządzane przez Biuro Ochrony i Spraw Obronnych opierają się na zweryfikowanych zdarzeniach w toku prowadzonych czynności, tj. nieuwzględniających usiłowań samobójczych o charakterze demonstracyjnym.

Rozbieżności w liczbie zgonów w 2017 r. spowodowane były niekwalifikowaniem przez jednostki organizacyjne zgonów osadzonych, które wystąpiły poza terenem jednostek organizacyjnych (np. szpitale pozawięzienne, w trakcie przepustek). Zgodnie z obowiązującym w 2017 r. zarządzeniem Nr 52/13 Dyrektora Generalnego SW 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, zgon osadzonego poza terenem jednostki organizacyjnej nie był ujmowany w wykazie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, w związku z czym zdarzenia te nie podlegały ewidencjonowaniu w systemie Noe.NET.

Natomiast odnosząc się do rozbieżności w liczbie zgonów w 2018 r. należy podkreślić, iż ww. zarządzenie Nr 52/13 przestało obowiązywać 10 stycznia 2018 r. W okresie od 1 do 10 stycznia wystąpił jeden zgon osadzonego poza terenem jednostki²⁹, w związku z czym nie został ujęty jako zgon na podstawie tego zarządzenia. Wpływ na wystąpienie różnicy w liczbie zgonów miał też błąd popełniony w zliczaniu tego rodzaju zdarzeń, spowodowany wejściem w życie 11 stycznia 2018 r. zarządzenia Nr 1/2018.

Jak wykazały ustalenia kontroli, w rocznych sprawozdaniach statystycznych CZSW nie są wykazywane odrębnie zgony samobójcze. Statystykę w powyższym zakresie Biuro Ochrony i Spraw Obronnych prezentuje w sprawozdaniach miesięcznych. W okresie objętym kontrolą liczba samobójstw wyniosła po 25 w 2017 r. i 2018 r. oraz 20 (według stanu na koniec października 2019 r.).

(akta kontroli Tom I, str. 505, 507, 547-556; Tom V, str. 97-104)

3.4 Dyrektor Generalny SW w dniu 29 sierpnia 2016 r. zatwierdził instrukcję Nr 2/16 w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności (zwana dalej: instrukcją Nr 2/16). Jest ona nowelizacją pierwszej tego typu instrukcji³⁰ i została opracowana przez pracowników Biura Penitencjarnego, po konsultacji ze środowiskiem więziennym (w tym funkcjonariuszami pionu ochrony i służby zdrowia) poszczególnych okręgowych inspektoratów SW.

Powołana w toku kontroli NIK biegła³¹ w dziedzinie psychiatrii³² dokonała oceny ww. instrukcji, a w szczególności czy z punktu widzenia współczesnej wiedzy psychiatrycznej

²⁹ W dniu 4 stycznia 2018 r. osadzony zmarł na oddziale intensywnej opieki medycznej w Szpitalu Miejskim w Śremie.

³⁰ Instrukcja Nr 16/10 Dyrektora Generalnego SW z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności.

³¹ Postanowieniem Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK z 11 października 2019 r. (sygn. KPB.410.003.02.2019.04).

³² Pracownik Katedry i Kliniki Psychiatrycznej Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego.

instrukcja zawierała elementy, w tym wytyczne dla pracowników jednostek penitencjarnych, które wpływają na bezpieczeństwo osadzonych, u których wystąpiły myśli samobójcze, a także czy w sposób wyczerpujący odnosiła się do problematyki zapobiegania podejmowania prób samobójczych przez osadzonych w jednostkach penitencjarnych.

W wydanej opinii³³ biegła – podkreślając złożoną problematykę samobójstw, stanowiącą wyzwanie dla wszelkich specjalistów działających w obszarze ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego – wskazała, że sam fakt osadzenia w jednostce penitencjarnej stanowi uznany, niezależny i istotny czynnik ryzyka podjęcia próby samobójczej. Odnosząc się do treści instrukcji Nr 2/16 biegła podkreśliła, że zawarto w niej szereg istotnych elementów zwiększających bezpieczeństwo osadzonych w jednostkach penitencjarnych, w kontekście potencjalnego ryzyka podjęcia działań suicydalnych. Za szczególnie istotne uznała w szczególności wprowadzenie trójstopniowych oddziaływań profilaktycznych oraz zobowiązanie wszystkich pracowników jednostek penitencjarnych mających kontakt z osadzonymi do zwracania uwagi na zachowania osadzonych lub inne sygnały mogące świadczyć o ryzyku podjęcia próby samobójczej. Instrukcja zobowiązuje ich także do podejmowania działań zapobiegających tym zachowaniom (poinformowanie przełożonego i innych osób, których działania mogą być istotne dla zapobieżenia próbie samobójczej). Jak podkreśliła biegła, jest to szczególnie istotne z uwagi na obserwacje medyczne, iż osoby planujące podjęcie próby samobójczej często wcześniej sygnalizują swoje zamiary otoczeniu. Kluczowe – w ocenie biegłej – jest jednak zapewnienie szkoleń, wsparcia i jednoznacznych wytycznych postępowania wszystkim osobom, których dotyczy wspomniany obowiązek, na co wskazuje § 15 instrukcji.

Jednocześnie, w ocenie biegłej, instrukcja nie wyczerpywała problematyki zapobiegania podejmowania prób samobójczych przez osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Za szczególnie ważne rozważenia zasugerowała wprowadzenie zapisów dotyczących:

- określenia zasad kontroli przez personel jednostki penitencjarnej zachowania osadzonych z kartą OZS³⁴ przebywających w celach monitorowanych oraz wieloosobowych, także w porze nocnej. Powyższa rekomendacja znajduje swoje uzasadnienie w szczególności w tym, że ponad 40% zgonów było konsekwencją prób samobójczych podjętych w kącikach sanitarnych,
- uzupełnienia wskazanych w instrukcji czynników ryzyka samobójstwa o dodatkowe (tj. obecność symptomów choroby i zaburzeń psychicznych – przede wszystkim zaburzeń o charakterze depresyjnym, uzależnień, przewlekłego bólu, podwyższonej tolerancji bólu i obniżonego lęku przed śmiercią), będących podstawą do ewentualnego wyższego poziomu profilaktyki,
- zastosowania powszechnie uznanych narzędzi do oceny nasilenia objawów depresji czy też myśli samobójczych, które mogłoby przyczynić się do zwiększenia trafności wstępnej oceny ryzyka samobójstwa. Biegła podkreśliła, iż istnieje wiele narzędzi, z których część wykorzystywana jest w opiece pozapsychiatrycznej lub jako kwestionariusze samooceny³⁵ i których rzetelność oraz trafność w ocenie zagrożenia samobójstwem wykazano w wielu badaniach. Powyższa rekomendacja jest w szczególności konsekwencją zastosowania w instrukcji pojęcia „wzmózione ryzyko samobójcze”, które nie zostało doprecyzowane w analizowanym dokumencie, ale uzasadniającego zastosowanie profilaktyki drugiego rzędu. Biegła podkreśliła, że brak jednoznacznych wykładników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie ryzyka samobójstwa, w sytuacji gdy oceny dokonuje osoba niebędąca psychologiem lub lekarzem psychiatrą (dokonuje jej wychowawca), może wiązać się z wyższym ryzykiem

³³ Opinia z 4 listopada 2019 r. (uzupełniona 20 listopada 2019 r.).

³⁴ Liczba osadzonych z aktywną kartą OZS (tj. osadzonych zagrożonego samobójstwem) w trzech losowo wybranych dniach prowadzenia czynności kontrolnych wynosiła od 1 211 do 1 223 (we wszystkich tych dniach stanowiło to 1,6% ogółu osadzonych).

³⁵ np. Skala samobójczych ideacji (Scale for Suicidal Ideation – SSI) lub Skala samobójczych ideacji Becka (Beck Scale for Suicide Ideation – BSS)

błędu. Jest to szczególnie istotne, gdyż ryzyko to należy uznać za podwyższone już na wstępie, z uwagi na osadzenie w jednostce penitencjarnej. Jednocześnie sygnały wskazujące na plany samobójcze nie muszą być przez daną osobę wprost werbalizowane,

- wątpliwości biegłej wzbudziła także bardzo duża liczba osadzonych w jednostkach penitencjarnych, przypadająca na jednego psychologa (200) i wynikająca z tego ograniczona możliwość, nawet pilnego, badania osoby zgłaszającej myśli samobójcze, czy też objęcie opieką i przygotowanie zaleceń dla osób objętych kartą OZS. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim realnej możliwości udzielenia pomocy osobom potrzebującym, choćby w ramach interwencji kryzysowej. W warunkach wolnościowych osoba doświadczająca kryzysu ma możliwość skorzystania z pilnej konsultacji psychiatrycznej w izbie przyjęć najbliższego szpitala psychiatrycznego, telefonów interwencyjnych czy ośrodków interwencji kryzysowej. Fakt pozbawienia wolności odcina osobę osadzoną od tych oddziaływań, ograniczając potencjalną pomoc do tej, którą zapewnia jednostka penitencyjna. Z tego względu istotna jest stała i realna możliwość uzyskania pomocy w zakresie psychologicznej interwencji kryzysowej, co nie jest regułą, gdyż nie zawsze dyżur w jednostce penitencjarnej jest pełniony przez psychologa. Instrukcja wskazuje wprawdzie, iż rozmowa z psychologiem w przypadku podejrzenia myśli samobójczych ma się odbyć w pierwszej kolejności (§ 7 ust. 2), nie precyzuje jednak realnie terminu takiej rozmowy, co może wiązać się z ryzykiem odroczenia uzyskania pomocy psychologicznej, np. w okresie weekendów lub świąt. Podobne wątpliwości biegłej wzbudził brak określonego czasu w jakim osadzony z myślami samobójczymi miałby być skonsultowany przez lekarza psychiatrę,
- doprecyzowanie, określonego w § 8 instrukcji, procesu „weryfikacji w miarę potrzeb” zasadności utrzymywania aktywnej karty OZS. Instrukcja nie wskazuje z jaką częstotliwością psycholog ma oceniać stan psychiczny osadzonego z aktywną kartą OZS. Przepis ten nie określa także jakiego rodzaju przesłanki muszą zaistnieć, aby założona uprzednio karta OZS została wycofana. W ocenie biegłej, brak wskazań jakiego rodzaju czynniki brane powinny być pod uwagę podczas podejmowania decyzji o wycofaniu karty OZS, może skutkować dowolną interpretacją tego zapisu.

(akta kontroli Tom II str. 307, 319-320, 561-610; Tom V str. 1-28)

Odnosząc się do opinii biegłej, w złożonych wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Generalnego SW – powołując się na analizę przeprowadzoną przez Biuro Penitencjarne CZSW – zakwestionował celowość wprowadzenia do instrukcji części rekomendacji.

Podkreślając niewiążący charakter rekomendacji, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednakże uwagę na zasadność przeprowadzenia ponownej analizy w powyższym zakresie. Wynika to m.in. z faktu, iż argumentację uzasadniającą niewdrożenie rekomendacji w niektórych punktach oparto na nieprecyzyjnym lub wręcz błędnym przytoczeniu treści opinii:

- (cyt.) *„Biuro Penitencjarne nie widzi przeszkód, by psycholodzy stosowali ww. narzędzia w zależności od potrzeb, ale nie dostrzega racjonalnego uzasadnienia, by wskazywać te narzędzia w instrukcji. Instrukcja jest bowiem aktem prawnym regulującym procedurę pracy i postępowania różnych pionów służby, a nie opisującym szczegóły warsztatu psychologa”* – NIK podkreśla, iż opinia w żadnym miejscu nie dotyczy oceny warsztatu psychologa (powyższe dotyczy także innego fragmentu opinii, w której biegła zwróciła uwagę na brak wskazań jakiego rodzaju czynniki brane są pod uwagę podczas podejmowania decyzji o wycofaniu karty OZS),
- (cyt.) *„W opinii CZSW najbardziej optymalnym rozwiązaniem dotyczącym konsultacji psychiatrycznej osadzonego zagrożonego samobójstwem jest przeprowadzanie jej bez zbędnej zwłoki. Oznacza to, że w sytuacji zagrożenia życia osadzonego, wskazanie ram czasowych np.: w postaci ram czasowych 24-48 godzin (jak wskazuje biegła) może być zbyt dużą zwłoką czasową na podjęcie reakcji”* – NIK zauważa, że w opinii nie znajduje się zapis rzekomo nakreślający zaprezentowane powyżej ramy czasowe na konsultację psychiatryczną w sytuacji zagrożenia życia osadzonego.

Ponadto, Zastępca Dyrektora Generalnego SW odnosząc się do możliwości zastosowania skal narzędzi samooceny do oceny nasilenia objawów depresyjnych i ideacji samobójczych podał, że obecne zapisy instrukcji nie zabraniają stosowania jakichkolwiek dodatkowych narzędzi pomocnych w szacowaniu i diagnozowaniu ryzyka samobójczego u osadzonych. Wskazał także, iż instrukcja Nr 2/16 jest opisem procedur postępowania z osadzonym zagrożonym samobójstwem wraz ze wskazaniem odpowiednich pionów służby i przypisaniem ich konkretnych działań. Z tego też powodu wskazywanie w instrukcji metod i narzędzi diagnostycznych wydaje się nieracjonalne. Odnosząc się do powyższego Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż wymienione skale nie są narzędziami diagnostycznymi – mają bowiem charakter monitorujący i można je stosować w dowolnym etapie osadzenia, są powtarzalne i uznane za rzetelne.

Należy podkreślić, że część wskazań biegłej jest zbieżna, co do istoty, z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego, zawartymi w ogólnodostępnej publikacji pt. *„Zapobieganie samobójstwom. Poradnik dla funkcjonariuszy służby więziennej”*³⁶. Jak wynika ze wstępu do tego opracowania, w 1999 r. Światowa Organizacja Zdrowia rozpoczęła na całym świecie program zapobiegania samobójstwom – SUPRE. Opracowanie to, kierowane do funkcjonariuszy służby więziennej, należy do serii poradników adresowanych do określonych grup społecznych, szczególnie ważnych dla zapobiegania samobójstwom. Jest ogniwem długiego i zróżnicowanego łańcucha, na który składa się wiele różnych osób i grup, m.in. pracownicy służby zdrowia, nauczyciele i pedagodzy, organizacje społeczne, rządy, legislatorzy, osoby zajmujące się zawodowo środkami przekazu i egzekwowaniem prawa, a także rodziny i społeczności.

W kontekście rekomendacji biegłej, zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego odnoszą się w szczególności do kwestii zapewnienia odpowiedniego monitorowania więźniów o skłonnościach samobójczych (które ma zasadnicze znaczenie, szczególnie podczas nocnej zmiany), a także dokonywania oceny ryzyka samobójstwa za pomocą ustrukturyzowanego kwestionariusza.

W nawiązaniu do powyższych zaleceń należy podkreślić, że odnosząc się do kwestii dokonywania oceny ryzyka samobójstwa za pomocą ustrukturyzowanego kwestionariusza pracownicy Biura Penitencjarnego uznali, iż (cyt.) *„odpowiedzi w takim kwestionariuszu mogą być bezwartościowe”* z uwagi na możliwość symulowania lub dysymulowania przez osadzonego opisu swojego stanu psychicznego, które to ryzyko – według NIK – istnieje *de facto* podczas każdego badania i nie może stanowić podstawy do rezygnacji z zastosowania tego typu narzędzi.

Najwyższa Izba Kontroli podziela przy tym stanowisko Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, w których wskazał, że instrukcja Nr 2/16 jest opisem procedur postępowania z osadzonym zagrożonym samobójstwem wraz ze wskazaniem odpowiednich pionów służby i przypisaniem ich konkretnych działań. Zapisy każdej procedury, rozumianej jako określone reguły postępowania w danej sprawie, powinny zatem minimalizować ryzyko dowolnego i przez to niejednolitego sposobu działania w obszarach, w których jest to możliwe – także temu celowi służy część z rekomendacji.

(akta kontroli Tom V str. 24-28)

Konieczność dokonania ponownej analizy w zakresie opisanych powyżej rekomendacji uzasadnia także fakt, iż w przypadku samobójstw, które miały miejsce w 2017 r. jedynie dwóch osadzonych na 25 (8%) w chwili wystąpienia tego zdarzenia miało aktywną kartę OZS. W 2018 r. było to 16% (czterech z 25 osadzonych). W przypadku usiłowań dokonania samobójstwa, do których doszło w 2017 r., aktywną kartę OZS w chwili wystąpienia tych zdarzeń miało 59 z 186 osadzonych (31,7%), natomiast 2018 r. – 68 z 168 osadzonych (40,5%). Jednocześnie, jak wynika ze złożonych wyjaśnień, Biuro Penitencjarne nie gromadzi danych o tym, w ilu przypadkach czynności wyjaśniające w sprawach związanych z samobójstwem lub usiłowaniem popełnienia samobójstwa przez osadzonego wykazały, że

dokonano uprzednio niewłaściwej diagnozy skłonności samobójczych u osadzonego, wskutek czego nie miał on aktywnej karty OZS w momencie wystąpienia ww. zdarzeń, a także w ilu przypadkach bezpośrednio po usiłowaniu popełnienia samobójstwa osadzonemu – w konsekwencji wystąpienia tego zdarzenia – założono kartę OZS. Zastępca Dyrektora Generalnego SW podał w wyjaśnieniu, że prowadzone czynności wyjaśniające mają na celu ustalenie, czy właściwie dopełniono wszelkich procedur formalnych na podstawie posiadanych danych w celu zagwarantowania bezpieczeństwa osadzonemu.

(akta kontroli Tom V str. 27, 98, 104)

3.5 Dyrektor Generalny SW nie dokonywał w sposób systemowy analizy w zakresie czynników mających wpływ w latach 2014-2018 na tendencje w zakresie liczby usiłowań samobójczych oraz samobójstw w jednostkach penitencjarnych. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, Biuro Penitencjarne systematycznie monitoruje zjawisko samobójstw występujących w izolacji penitencjarnej. Zagadnienie to jest omawiane podczas rocznych odpraw służbowych kierowników działów penitencjarnych jednostek podstawowych. W wyniku tej analizy pracownicy Biura Penitencjarnego opracowali trzy publikacje³⁷.

Należy zauważyć, że przywołane przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW publikacje dotyczyły jedynie lat 2006-2013. W okresie tym zaobserwować można było pozytywne tendencje zarówno w zakresie spadku liczby samobójstw udanych w liczbach bezwzględnych (z 42³⁸ do 17³⁹, tj. o 59,5%), jak i w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 4,8 do 2,0⁴⁰). Ponadto, z 229 do 176⁴¹ (tj. 23,1%) spadła liczba usiłowań samobójczych oraz z 26,2 do 21 w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych. Podkreślić przy tym także należy odnotowany w tym okresie – wynoszący 4% – spadek średniej liczby osadzonych (z 87 370 do 83 898).

Odnosząc się do przywołanych przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW publikacji, trudno jest uznać, aby ewentualne wnioski wynikające z tych opracowań – zawierających w dużej części znane kierownictwu Służby Więziennej ogólne dane statystyczne – mogły stanowić podstawę do wprowadzania jakichkolwiek bieżących zmian w tym obszarze, zwłaszcza że – jak podkreślono wcześniej – dotyczyły one sytuacji historycznej.

W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Generalnego SW podkreślił także, iż systematycznie prowadzona jest analiza samobójstw jakie miały miejsce w izolacji penitencjarnej, a wyniki tej analizy prezentowane są na odprawach.

Ma to, w ocenie NIK, tym istotniejsze znaczenie, że począwszy od 2014 r. pogorszeniu uległy prawie wszystkie spośród analizowanych parametrów. Jak wynika z analizy danych zawartych w sprawozdaniach statystycznych CZSW, znacznemu – wynoszącemu w latach 2013-2018 blisko 12%⁴² – spadkowi średniej liczby osadzonych towarzyszył wzrost samobójstw w liczbach bezwzględnych (z 17 do 25, tj. o 47,1%) oraz w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 2,0 na 3,4). W przypadku usiłowań samobójczych nie odnotowano tak znacznych różnic, tj. spadek liczby tego rodzaju zdarzeń (z 176 do 168, tj. o 4,5%) oraz wzrost w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 2,1 na 2,3).

(akta kontroli Tom V str. 21, 28, 179-197)

³⁷ Głowik T., Matyba A., Samobójstwa osadzonych w latach 2006-2009, „Przegląd więziennictwa polskiego”, 2010, nr 66. Sasin A., Informacja na temat wybranych zdarzeń nadzwyczajnych, „Oddziaływania penitencjarne i terapeutyczne w zakładach karnych i aresztach śledczych w 2010 r. Praca zbiorowa”, Warszawa 2011. Lizińczyk S., Próby i skuteczne samobójstwa w polskim systemie penitencjarnym w latach 2010-2013, wybrane charakterystyki penitencjarne.

³⁸ Dane zamieszczone w rocznym sprawozdaniu CZSW dla pozycji „Zgon z powodu autoagresji”.

³⁹ Dane zamieszczone w miesięcznej statystyce CZSW za grudzień 2013 r.

⁴⁰ Do wyliczenia tego wskaźnika przyjęto średnie dane o liczbie osadzonych prezentowane w rocznych informacjach statystycznych CZSW.

⁴¹ Zgodnie z danymi Biura Ochrony i Spraw Obronnych CZSW, publikowanymi w rocznych informacjach statystycznych CZSW.

⁴² Z 83 898 do 74 077 osadzonych.

3.6 NIK zauważyła, iż po zakończeniu kontroli P/14/044 „Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności” zwiększeniu uległa liczba miejsc w oddziałach terapeutycznych. Jak wykazały wyniki ww. kontroli na koniec lat 2012 i 2013 funkcjonowało łącznie 68 oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od alkoholu, skazanych uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych oraz skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo. Na koniec I półrocza liczba tych oddziałów wzrosła do 69. Łączna liczba miejsc na ww. oddziałach była w okresie objętym kontrolą zbliżona i wynosiła od 3 340 (na koniec 2012 r.) do 3 361 (na koniec I półrocza 2014 r.). Natomiast, jak wykazały wyniki niniejszej kontroli, liczba miejsc na tych oddziałach na 30 września 2019 r. wynosiła 3 663.

Ustalono, iż niewystarczająca liczba miejsc na oddziałach dla uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających lub psychotropowych powodowała, że średni czas oczekiwania na przyjęcie według stanu na koniec I półrocza 2014 r. wynosił odpowiednio 14,4 i 12 miesięcy. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. średni czas oczekiwania na przyjęcie na oddziałach dla uzależnionych od alkoholu wynosił 7,8 miesiąca (na przyjęcie oczekiwało 3 267 osadzonych), a na oddziałach dla uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych 13,5 miesiąca (na przyjęcie oczekiwało 1 560 osadzonych).

(akta kontroli Tom I, str. 643)

3.7 Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW prowadzi wykaz osadzonych stanowiących potencjalnie zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych. Zgodnie z treścią pisma Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z 2 kwietnia 2019 r.⁴³ zobowiązano kierowników jednostek organizacyjnych do informowania o osadzonych, którzy powiązani są z szeroko rozumianą działalnością terrorystyczną, w tym:

- przyjęciu do jednostki penitencjarnej osadzonego podejrzanego lub skazanego za działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub członka tych organizacji oraz podejrzanego lub skazanego za popełnione przestępstwo o charakterze terrorystycznym,
- zwolnieniu takiego osadzonego z jednostki penitencjarnej oraz udzieleniu mu przepustki lub zezwolenia skutkującego pobytem poza jednostką penitencjarną,
- podjęciu czynności transportowych wobec ww. osób realizowanych przez Służbę Więzienną lub inne organy do tego uprawnione,
- realizowaniu na terenie jednostki penitencjarnej czynności wobec ww. osadzonych przez przedstawicieli służb nie będących w podległości Ministra Sprawiedliwości.

Wyznaczeni funkcjonariusze z OISW do dnia 5 każdego miesiąca, za miesiąc poprzedni przesyłają wykaz osadzonych, o których mowa powyżej.

(akta kontroli Tom V, str. 30)

3.8 Zgodnie § 3 ust. 3 zarządzenia Nr 23/18 Dyrektora Generalnego SW z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych, pojemność oddziału penitencjarnego ustalona została w przedziale od 200 do 350 miejsc zakwaterowania dla osadzonych, w zależności od m.in. przeznaczenia jednostki, kategorii osadzonych i architektury jednostki.

W CZSW nie jest prowadzony monitoring realizacji obowiązku określonego w ww. § 3 ust. 3 zarządzenia nr 23/2018, jak również nie były gromadzone dane w zakresie:

- pojemności oddziałów penitencjarnych,
- niespełniania przez oddziały penitencjarne wymogów, o których mowa w § 3 ust. 3 ww. zarządzenia,

⁴³ Sygn. BO.52.1.2019.HO

- wyrażonych zgód przez dyrektorów okręgowych SW na utworzenie oddziałów penitencjarnych o pojemności poniżej 200 albo powyżej 350 miejsc zakwaterowania, zgodnie z § 3 ust. 4 ww. zarządzenia.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił ponadto, że powyższe informacje nie są także gromadzone w systemie Noe.NET, w związku z czym nie ma możliwości ich wygenerowania według stanu na dzień udzielenia odpowiedzi.

Biuro Ochrony i Spraw Obronnych nie monitoruje także sposobu realizacji zadań określonych w § 9 ust. 2 i 4 ww. zarządzenia Nr 23/18 dotyczącego zasad tworzenia stanowiska oddziałowych pełniących służbę w systemie jednozmianowym. Niemniej jednak w 2015 r. funkcjonariusze Biura Ochrony i Spraw Obronnych CZSW w ramach przeprowadzanych kontroli w trybie zwykłym kontrolowali między innymi tematykę związaną z funkcjonowaniem oddziałów penitencjarnych, w trakcie której weryfikowali sposób realizacji zadań określonych w tym przepisie.

(akta kontroli Tom I, str. 557-560; Tom V, str. 30-31)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli proces opracowania projektu instrukcji z 13 sierpnia 2018 r. Dyrektora Generalnego SW w sprawie organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej (numer 1/2018) nie został przeprowadzony rzetelnie, gdyż nie poprzedzono go analizą skutków finansowych i oszacowaniem środków niezbędnych do dostosowania potrzeb do realnych możliwości. W związku z powyższym nie wystąpiono o dodatkowe środki na ten cel do Ministra Sprawiedliwości. Instrukcja Nr 1/2018 nie weszła w życie, a spowodowane to było niezbędnymi kosztami związanymi m.in. z koniecznością przekształcenia cel mieszkalnych na zgodne z nowymi przepisami zawartymi w tej instrukcji oraz dodatkowymi etatami przeznaczonymi na stanowiska monitorowych. W związku z powyższym Dyrektor Generalny SW w dniu 28 stycznia 2019 r. wydał zarządzenie nr 2/2019 w sprawie utraty mocy przez instrukcję nr 1/2018 (tj. przed jej wejściem w życie).

Zgodnie z art. 73a Kkw zakłady karne mogą być monitorowane przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk, w tym przez system telewizji przemysłowej (§ 1). Monitorowanie, zapewniające możliwość obserwowania zachowania skazanego, można stosować w szczególności w celach mieszkalnych wraz z częścią przeznaczoną do celów sanitarno-higienicznych, w łazienkach, w pomieszczeniach wyznaczonych do widzeń, w miejscach zatrudnienia osadzonych, w ciągach komunikacyjnych, na placach spacerowych, a także do obserwacji terenu zakładu karnego na zewnątrz budynków, w tym linii ogrodzenia zewnętrznego (§ 2). O stosowaniu monitorowania w określonych miejscach i pomieszczeniach decyduje dyrektor zakładu karnego, mając na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym (§ 8).

W trakcie odprawy kierownictwa Służby Więziennej, która odbyła się w OSSW w Popowie (w dniach 25-26.09.2017 r.) Zastępca Dyrektora Generalnego SW poinformował, że w sprawie jednego z samobójstw, które miało miejsce w Areszcie Śledczym w Warszawie-Białolece powołane zostały grupy robocze kwatermistrzów, informatyków i penitencjarzystów, których zadaniem było wypracować zasady działania, które do minimum zredukują możliwość występowania tych zdarzeń w celach monitorowanych. Wynikiem prac było opracowanie projektu instrukcji Dyrektora Generalnego SW w sprawie organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej. Instrukcja ta (numer 1/2018) została zatwierdzona 13 sierpnia 2018 r., przy czym jej wejście w życie miało nastąpić po upływie 6 miesięcy od dnia podpisania. Jak podkreślono w uzasadnieniu do tej instrukcji, uregulowania prawne w zakresie monitorowania osadzonych są zawarte w art. 73a Kkw. Jednakże obowiązujące przepisy charakteryzują się znacznym stopniem ogólności, a ich właściwe i jednolite stosowanie wymaga technicznego uszczegółowienia w zakresie praktycznego ich wykonywania. Wydanie instrukcji miało na celu ujednolicenie procedur postępowania, doboru kadry oraz organizacji cel monitorowanych oraz stanowisk monitorowych.

Załącznik nr 1 do ww. instrukcji określał wymagania techniczne dotyczące monitoringu cel mieszkalnych, np.:

- liczba kamer i ich optyka musi umożliwiać identyfikację nieprawidłowych zachowań osadzonego monitorowanego w całym obszarze celi monitorowanej wraz z kąciemi sanitarnymi,
- kamera typu dzień / noc jest wyposażona w promiennik podczerwieni o emisji fal podczerwieni o niewidocznym żarzeniu diod,
- obudowa i sposób montażu kamery musi uniemożliwiać zaczepienie,
- minimalna rozdzielczość monitora ekranowego wynosi Full HD, a minimalna przekątna ekranu wynosi 22",
- stanowisko monitorowego może obejmować maksymalnie 21 obrazów z cel mieszkalnych, przy maksymalnie siedmiu celach mieszkalnych na jednego monitorowego,
- system monitoringu musi mieć zagwarantowaną ciągłość zasilania, a obraz z kamer musi być rejestrowany i przechowywany przez okres minimum 7 dni.

(akta kontroli Tom I, str. 315-317, 442-454)

Wskutek powyższego, ten priorytetowy obszar mający zapewnić bezpieczeństwo osadzonych (tj. monitoring cel mieszkalnych), wciąż wymaga uregulowania. Zasadność podjęcia takiej inicjatywy potwierdzają także wyniki inspekcji przeprowadzanych przez funkcjonariuszy CZSW w jednostkach penitencjarnych, wskazujące m.in. na niewłaściwy sposób organizacji stanowiska monitorowego oraz statystyka samobójstw i usiłowań samobójczych, do których doszło w latach 2017-2018 w celach monitorowanych (o ile w przypadku samobójstw było to 8% wszystkich tego rodzaju zdarzeń⁴⁴, to już usiłowania dokonania samobójstw kształtowały się na poziomie 33,9%⁴⁵).

(akta kontroli Tom I, str. 320, 455; Tom V str. 27, 31-95)

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, iż pomimo tego, że ww. instrukcja nie weszła w życie, zakłada się wykorzystywanie jej zapisów przy organizacji cel mieszkalnych i stanowisk monitorowych, a także w trakcie codziennej realizacji obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy. Należy także zauważyć, iż Biuro Ochrony i Spraw Obronnych nie posiada bieżącej informacji na temat liczby cel monitorowanych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

(akta kontroli Tom I, str. 307, 320, 508-509)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane przez Dyrektora Generalnego SW działania w celu zindywidualizowania oddziaływań na osadzonych, ukierunkowane na minimalizowanie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych miały ograniczony zakres. Pomimo, że Dyrektor Generalny SW miał wiedzę o skali zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa osadzonych, to jednak NIK zwraca uwagę na niewystarczający zakres analiz dotyczących przyczyn zmian (dynamiki) niektórych z nich, zwłaszcza samobójstw i usiłowań samobójczych.

W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na zasadność przeprowadzenia ponownej analizy w zakresie możliwości wdrożenia do instrukcji Nr 2/16 rekomendacji powołanej w toku kontroli biegłej w dziedzinie psychiatrii, których celowość wprowadzenia rekomendacji, także tych zbieżnych z propozycjami Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego została przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW zanegowana. Uzupełnienie zapisów instrukcji o rekomendacje znajdujące potwierdzenie we współczesnej wiedzy psychiatrycznej mogłoby, według NIK, służyć ulepszeniu zasad i procedur zawartych w analizowanym dokumencie.

W toku kontroli ustalono iż w latach 2017-2018 doszło do znacznego spadku liczby bójek i pobić we wszystkich jednostkach penitencjarnych. Spowodowane to było wprowadzeniem

⁴⁴ Trzy samobójstwa na 25 w 2017 r. oraz jedno samobójstwo na 25 w 2018 r.

⁴⁵ 66 na 186 usiłowań dokonania samobójstw w 2017 r. i 54 na 168 w 2018 r.

po 10 stycznia 2018 r. zmiany w zakresie kwalifikowania bójek i pobić, poprzez ograniczenie ich tylko do skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwających dłużej niż siedem dni. Wejście w życie powyższej zmiany nie miało jednak wpływu na wiedzę Dyrektora Generalnego SW o skali tego rodzaju zdarzeń. Pomimo, że dane te nie były prezentowane w sprawozdaniach statystycznych CZSW, to Dyrektor Generalny SW okresowo pozyskiwał je od wszystkich podległych mu jednostek.

NIK zwraca także uwagę na konieczność uregulowania kwestii dotyczących organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej, także z uwagi na priorytet jakim dla Służby Więziennej jest ten obszar w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych.

4. Zatrudnianie, szkolenie funkcjonariuszy oraz ich warunki pracy

Opis stanu faktycznego

4.1 W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia w Służbie Więziennej kształtował się na następującym poziomie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych):

- na koniec 2017 r.: 29 313,13 (w tym w pionie ochrony 15 966 i w pionie penitencjarnym 3 292,80),
- na koniec 2018 r.: 29 165,18 (w tym w pionie ochrony 15 899 i w pionie penitencjarnym 3 290,75),
- na koniec III kwartału 2019 r.: 28 588,20 (w tym w pionie ochrony 15 468,25 i w pionie penitencjarnym 3 246,15).

W ocenie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW stan zatrudnienia w działach ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej nie jest zadowalający, jednakże – jak podkreślił – zadania wynikające z ustawy o Służbie Więziennej realizowane są w sposób sprawny i właściwy.

Według stanu na dzień 30 września 2019 r. w Służbie Więziennej poziom wakatów ogółem wynosił 1 314,53. W liczbie tej znajdowało się około 350 wakatów uwolnionych w wyniku likwidacji jednostek. W pionie penitencjarnym występowało 86 wakatów, w ramach których również zgromadzone były etaty z jednostek zlikwidowanych. Natomiast stan wakatów w działach ochrony na 30 września 2019 r. wyniósł 797, w tym około 200 wakatów uwolnionych w wyniku likwidacji jednostek penitencjarnych w 2018 r.

Analiza danych dotyczących poziomu wakatów w jednostkach podległych poszczególnym dyrektorom okręgowym SW⁴⁶ wykazała, że największy liczbowo poziom wakatów – według stanu na 30 września 2019 r. – wystąpił:

- w pionie penitencjarnym: OISW Warszawa – 16, OISW Olsztyn – 12 oraz OISW Bydgoszcz – 10,
- w pionie ochrony: OISW Poznań – 113, OISW Szczecin – 99 oraz OISW Katowice – 84.

Mając na uwadze stan wakatów, Dyrektor Generalny SW pismem z 2 października 2018 r. ustalił planowany termin przyjęcia do służby na dzień 5 grudnia, wskazując minimalną liczbę osób do przyjęcia w liczbie 40. Mając na względzie usprawnienie procesu przyjęć w 2019 r. wyznaczono 30 terminów przyjęć określając jednocześnie minimalną liczbę przyjęć w skali roku na poziomie 400 osób. Następnie pismem z dnia 24 października 2019 r. ustalono 47 terminów przyjęć oraz minimalną liczbę przyjęć na poziomie 1 200 osób w 2020 r.

Zgodnie z art. 39b ust. 1 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej postępowanie kwalifikacyjne wobec kandydata do służby w Służbie Więziennej zarządza i prowadzi dyrektor okręgowy w stosunku do kandydatów do służby w okręgowym inspektoracie Służby Więziennej oraz

⁴⁶ Wyliczona jako różnica pomiędzy planem zatrudnienia po zmianach na koniec III kwartału 2019 r. a faktycznym stanem zatrudnienia na ten dzień.

w jednostkach organizacyjnych funkcjonujących na terenie jego działania. Dyrektorzy okręgowi mając na uwadze ww. ustawowe zadanie prowadzenia naboru do podległych sobie jednostek organizacyjnych podejmowali inicjatywy o charakterze promocyjno-informacyjnym (m.in. poprzez ogłoszenia na portalach społecznościowych i promocję naboru podczas udziału poszczególnych jednostek w targach pracy, powiatowych forach zawodowych, piknikach służb mundurowych).

Jednocześnie podejmowane są działania usprawniające przebieg postępowania, np.:

- organizacja testów wiedzy i rozmów kwalifikacyjnych w jednym dniu – w celu ograniczenia wizyt kandydatów w miejscach ich przeprowadzania oraz szybszego zamykania wstępnego etapu postępowania,
- występowanie do Centralnej Komisji Lekarskiej w Warszawie o odstąpienie od właściwości miejscowej i równoległe kierowanie kandydatów do kilku komisji lekarskich – celem skrócenia czasu oczekiwania na orzeczenia w przedmiocie zdolności do służby.

(akta kontroli Tom V, str. 28-29, 152-154)

Należy także zauważyć, iż z protokołu z odprawy rocznej kierownictwa Służby Więziennej w OSSW w Popowie (w dniach 1-3 marca 2017 r.) wynika, że w jej trakcie Dyrektor Generalny SW (cyt.) „wspomniał o stosowanej w porozumieniu ze stroną związkową >>polityce utrzymywania wakatów<<”. Odnosząc się do powyższego Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że sformułowanie to należy rozumieć jako racjonalną politykę wakatową, która ma polegać na tym, że ewentualne środki finansowe, które pozostają z utrzymywanej się liczby wakatów w wyniku naturalnej fluktuacji kadr, nie mogą być dowolnie rozdysponowywane przez dyrektorów jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Niewydatkowane środki w związku z występowaniem wakatów przeznaczone były na realizację zadań będących w merytorycznej kompetencji Biura Kadr i Szkolenia, np. wypłaty nagród dla funkcjonariuszy, a także zabezpieczenie środków na wydatki z tytułu świadczeń i pozostałych należności dla funkcjonariuszy zwalnianych ze służby.

(akta kontroli Tom I, str. 127-131, 313; Tom V, str. 111)

4.2 W rocznej informacji statystycznej za 2018 r.⁴⁷ wskazano, że w 2018 r. na własną prośbę ze Służby Więziennej zwolniono 971 funkcjonariuszy (rok wcześniej o 129 mniej), w tym 90 (78 w 2017 r.) funkcjonariuszy w przedziale wiekowym 21-25 lat, 156 (105 w 2017 r.) w przedziale 26-30 lat i 141 (81 w 2017 r.) w przedziale 31-35. Z ustaleń kontroli przeprowadzanej przez NIK w jednostkach penitencjarnych wynika, że zdarzają się przypadki odejścia funkcjonariuszy po zaledwie kilku dniach służby.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW odnosząc się kwestii prowadzenia analiz dotyczących przyczyn powyższych odejść podkreślił, że odejścia ze służby w krótkim czasie po jej podjęciu nie jest problemem ostatnich lat, gdyż jest on znany i monitorowany (pierwsze dni służby decydują o pozostaniu w służbie lub o zwolnieniu się). Jedną z przyczyn jest brak wiedzy i świadomości realiów wśród kandydatów, ale także w społeczeństwie. Zderzenie z rzeczywistością jaką jest areszt śledczy czy zakład karny powoduje głęboki niepokój z jednej strony co do własnych cech osobistych dających gwarancję realizacji zadań, a z drugiej strony obawa o bezpieczeństwo własne i rodziny. Wynika to z charakteru wykonywanych obowiązków – bezpośredni kontakt z osadzonymi o dużym stopniu demoralizacji, stały nadzór przełożonych nad nowo przyjętym funkcjonariuszem, powodują wysoki poziom stresu, a niekiedy frustrację.

W wyjaśnieniach podkreślono również, że istotny wpływ na odejścia ze służby ma utrzymująca się od kilku lat sytuacja na rynku pracy. Oferowane na rynku pracy wynagrodzenie jest konkurencyjne w stosunku do wynagrodzeń w Służbie Więziennej, w szczególności na stanowiskach strażnik, referent, na które przyjmowana jest zdecydowana większość kandydatów do służby.

⁴⁷ Tabela 72. Funkcjonariusze i pracownicy zwolnieni wg przyczyn

Działania mające na celu podniesienie atrakcyjności formacji na rynku podejmowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, przy udziale kierownictwa Służby Więziennej, koncentrują się z jednej strony na podniesieniu wynagrodzeń, a z drugiej – na podniesieniu poziomu bezpieczeństwa i warunków pracy. Temu celowi służy aktualnie ustawa o ustanowieniu Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017-2020, w ramach której na wzmocnienie systemu motywacyjnego uposażeń funkcjonariuszy Służby Więziennej zaplanowano 598 071 tys. zł.

(akta kontroli Tom I, str. 505, 509-510)

4.3 W zarządzeniu Nr 19/16 po raz pierwszy wprowadzono zapis w randzie zarządzenia Dyrektora Generalnego SW określający standardy liczebności grup wychowawczych powierzonych pod opiekę wychowawcy oraz psychologa⁴⁸. Jak podał w wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Generalnego SW, ustalenie parametrów dotyczących liczebności grup wychowawczych oraz liczebności grup przypadających na jednego psychologa poprzedzone było licznymi konsultacjami prowadzonymi na poziomie CZSW, okręgowych inspektoratów SW oraz poszczególnych jednostek penitencjarnych. Wprowadzenie ww. zapisu zarządzenia spowodowało wzmocnienie etatowe działów penitencjarnych w poszczególnych jednostkach penitencjarnych. W trakcie projektowania zarządzenia uwzględniono m.in. aktualne możliwości Służby Więziennej związane z koniecznością wprowadzenia dodatkowych etatów w dziale penitencjarnym.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW podkreślił jednocześnie, że kwestie związane z realizacją standaryzacji działów penitencjarnych są przedmiotem odpraw służbowych Biura Penitencjarnego, a także podlegają analizie specjalistów okręgowych inspektoratów SW. Wskazał on także, iż zdaniem Biura Penitencjarnego występuje korelacja liczebności grup wychowawczych i liczby osób przypadających na psychologa z prowadzonymi oddziaływaniami resocjalizacyjnymi, co wymagało uregulowania tej sprawy zarządzeniem, przy czym nie wskazał szczegółowych mechanizmów tej korelacji.

Odnosząc się do kwestii ewentualnych zmian standardów zawartych w § 93 ww. zarządzenia wskazano, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości i CZSW prowadzone są prace nad nowelizacją zapisów Kodeksu karnego wykonawczego. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW, w przypadku znówelizowania wyżej wymienionej ustawy być może zajdzie konieczność zmiany przepisów w aktach wykonawczych do ustawy, w tym zarządzeniu Nr 19/16.

(akta kontroli Tom I, str. 189-225, 300, 312-313)

W ocenie NIK analiza ww. zarządzenia pod kątem wprowadzenia ewentualnych zmian w standardach grup wychowawczych oraz limitu osadzonych przypadających na jednego psychologa, powinna zostać przeprowadzona niezależnie od prac legislacyjnych związanych z nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego. Wyniki takiej analizy powinny umożliwić optymalne rozłożenie obciążenia obowiązkami psychologów i wychowawców, przy uwzględnieniu specyfiki wynikającej z różnych rodzajów i typów zakładów karnych, a także innych istotnych uwarunkowań (np. skali zatrudnienia osadzonych).

4.4 System szkolenia Służby Więziennej reguluje zarządzenie Nr 61/2018 Dyrektora Generalnego SW z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej dla funkcjonariuszy i pracowników (dalej: zarządzenie Nr 61/2018). Uprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 89/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej oraz czasu trwania szkoleń. W zarządzeniu określono zakres tematyczny, metodykę oraz efekty kształcenia, które mają być osiągnięte w blokach i modułach tematycznych, a także w odniesieniu do tych szkoleń: organizację procesu kształcenia, w tym czasu jego trwania i formy, sposób uzyskiwania zaliczeń i zdawania egzaminów,

⁴⁸ Kwestie związane ze standaryzacją działów penitencjarnych zawarte były wcześniej w piśmie Dyrektora Generalnego SW z 12 stycznia 2012 r. (sygn. BKS-219/12).

skalę ocen, stanowiska pracowników podlegające tym szkoleniom, z uwzględnieniem formy i wymiaru zatrudnienia.

Zarządzenie Nr 61/2018 w porównaniu do poprzedniego określa dodatkowo szczegółowe warunki odbywania szkolenia, zasady jego organizacji, formy, tryb oraz programy kształcenia funkcjonariuszy i pracowników SW⁴⁹.

W stosunku do poprzednich programów szkoleń umożliwiono pracownikom cywilnym SW odbywania nie tylko szkolenia wstępnego, ale także szkolenia zawodowego oraz szkoleń specjalistycznych. Wprowadzono kształcenie modułowe, jako formę kształcenia zintegrowanego, które łączy ze sobą treści ze wszystkich dziedzin i jest odzwierciedleniem podstawy programowej, w której treści zawodowe podzielone zostały na moduły oraz jednostki modułowe. Programy szkoleń w poszczególnych częściach uwzględniały tematykę zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych, m.in.:

I. Część unitarna, tj. wspólna dla wszystkich odbywających szkolenie, gdzie bloki tematyczne są realizowane w grupach bez podziału na specjalizacje. Wiedza i umiejętności nabywane podczas realizacji bloku mają charakter uniwersalny i są traktowane jako niezbędne dla każdego funkcjonariusza odbywającego szkolenie.

W kontekście problematyki bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych, w części unitarnej realizuje się zagadnienia: przykład - moduł ochronny

a) założenia programowe przedmiotu „zagadnienia bezpieczeństwa”, podczas którego omawiane są m.in.: kontroli celi mieszkalnej, kontroli osadzonych, kontroli generalnej pod kątem odnalezienia przedmiotów niedozwolonych, które mogą służyć do dokonania aktu samoagresji oraz pod kątem uzyskania informacji o takowych zamiarach; czynności profilaktyczne – pozyskiwanie z różnych źródeł informacji (osobowe źródła informacji, obserwacja, analiza dokumentów, kontrole) o zamiarach osadzonych godzących w porządek i bezpieczeństwo jednostki organizacyjnej SW m.in. samobójstwa,

b) założenia programowe przedmiotu „ratownictwo medyczne”, w trakcie którego słuchacze poznają : zasady udzielania pierwszej pomocy; resuscytacja krążeńiowo – oddechowa; pierwsza pomoc w nagłych wypadkach m.in. w sytuacji powieszenia;

c) na zajęciach z przedmiotu „technika więzienna” słuchacze poznają, m.in.: system łączności bezprzewodowej – posługiwanie się radiotelefonami, wykorzystanie łączności bezprzewodowej w sytuacji wystąpienia zdarzenia.

II. Część specjalizacyjna, gdzie najistotniejsze jest przygotowanie do służby na określonym stanowisku służbowym. Przykład – moduł ochronny:

a) w szkoleniu podoficerskim – ideą tego szkolenia jest przygotowanie funkcjonariusza do pełnienia służby na stanowisku m.in. oddziałowego, jak też:

b) poznanie sposobu wykonywania zadań przez oddziałowego w „zwykłym” oddziale oraz w innych oddziałach np. gdzie jest usytuowana cela izolacyjna oraz cela dla osadzonego „monitorowanego” – wykonywanie poleceń wynikających z karty OZS, współpraca oddziałowego z działem penitencjarnym oraz innymi działami w zakresie zapobiegania samobójstwom (m.in. prawidłowy przepływ informacji);

c) rozszerzenie wiedzy i umiejętności w zakresie realizacji przedsięwzięć oraz działań ochronnych w oddziale mieszkalnym – zajęcia praktyczne w oddziale mieszkalnym z uwzględnieniem sytuacji trudnych w trakcie pełnienia służby przez oddziałowego (próba samobójcza);

d) w szkoleniu chorażych - ideą tego szkolenia jest przygotowanie funkcjonariusza do pełnienia służby na stanowisku m.in. dowódcy zmiany;

⁴⁹ Do dnia 1 stycznia 2019 r. szczegółowe warunki odbywania szkolenia w SW uregulowane były w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie szkolenia oraz doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U z 2010 r. Nr 144, poz 970).

e) instruowanie funkcjonariuszy przed rozpoczęciem po raz pierwszy służby na danym stanowisku m.in. oddziałowego – w zakresie postępowania z osadzonymi „zagrożonymi samobójstwem” oraz procedury postępowania w sytuacji próby samobójstwa przez osadzonego;

f) kontrolowanie przez dowódcę zmiany realizacji zadań przez podległych funkcjonariuszy;

g) przeprowadzanie instruktażu – przed konwojowaniem;

h) organizacja „akcji ratowniczej” w sytuacji pozyskania informacji o próbie samobójczej osadzonego.

Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że: w odniesieniu do szkoleń specjalistycznych należy wskazać, że zostały one opracowane od nowa, uwzględniając aktualne potrzeby SW zgłoszone przez poszczególne merytoryczne biura CZSW, mając na uwadze modyfikację pozostałych przepisów oraz dostosowanie programów szkoleń do zmieniającej się rzeczywistości. Przy wprowadzaniu zmian brano pod uwagę dorobek polskiej penitencjaryстики oraz obowiązujące standardy międzynarodowe. Uwzględniono również kwestie zapobiegania wtórnej wiktymizacji, potrzeby i prawa ofiar przemocy, równouprawnienie kobiet i mężczyzn, wdrożenie i realizację obowiązujących przepisów z zakresu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Nowe programy uwzględniają również wprowadzone zmiany w przepisach dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość zawodową i społeczną.

(akta kontroli Tom III, str. 143-432)

4.5 W okresie objętym kontrolą przeszkolono funkcjonariuszy i pracowników SW pozostający w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi w ramach szkoleń: z zakresu wypalenia zawodowego – 12 600 przeszkolonych osób; z zakresu komunikacji interpersonalnej – 24 516 osób; z zakresu polskich i międzynarodowych standardów postępowania z osobami pozbawionymi wolności – 40 866 osób oraz z zakresu zachowań sygnalizujących możliwość autoagresji oraz udzielania pierwszej pomocy osobom, które targnęły się na własne życie – 72 989 osób.

(akta kontroli Tom III, str. 131-135, 427-432)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przyjęty w SW sposób raportowania o nadgodzinach uniemożliwia ustalenie liczby faktycznie wypracowanych nadgodzin w okresie rozliczeniowym (przekazywane za pomocą systemu komputerowego wartości wypracowanych nadgodzin były pomniejszane o liczbę wybranych przez funkcjonariuszy nadgodzin w formie dni/godzin wolnych od pracy). Konsekwencją powyższego było to, że Dyrektor Generalny SW nie posiadał wiedzy o liczbie nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy w danym okresie rozliczeniowym.

Zgodnie z art. 131 ustawy o SW – w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2019 r. – funkcjonariuszowi w zamian za czas służby przekraczający normę określoną w art. 121 ust. 1 przysługuje:

- w okresie rozliczeniowym czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo
- po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna, o ile w terminie 10 dni od dnia zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze.

Z dniem 1 lipca 2019 r. zmianie uległa także długość okresu rozliczeniowego, o którym mowa w art. 121 ust. 1 ustawy o SW – w brzmieniu obowiązującym wynosi on sześć miesięcy (poprzednio nie mógł przekraczać czterech miesięcy). Celem wydłużenia tego okresu było ujednolicenie w ustawach pragmatycznych formacji resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Służbie Więziennej w zakresie rekompensaty pieniężnej, w zamian za czas służby przekraczający normę 40-godzinnego tygodnia służby w analogicznych okresach rozliczeniowych.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW w CZSW systematycznie poddaje się ocenie czynniki wpływające na poziom bezpieczeństwa jednostek, w tym bezpieczeństwa osadzonych, m.in. zdarzenia z udziałem osadzonych, zdarzenia z udziałem innych osób, monitorowanie zachowania osadzonych, stan zabezpieczeń techniczno-ochronnych, wakaty, nadgodziny oraz obciążenie pracą funkcjonariuszy działów ochrony. Jednakże, nie prowadzono odrębnych ocen oraz analiz w zakresie wpływu wakatów, nadgodzin oraz obciążenia pracą (zwłaszcza pracowników i funkcjonariuszy pionu ochrony oraz penitencjarnego) na poziom bezpieczeństwa osadzonych.

(akta kontroli Tom V str. 29-30, 111-112)

Analiza danych dotyczących liczby nadgodzin tzw. netto (uwzględniających godziny odebrane) funkcjonariuszy działów ochrony jednostek podległych wszystkim dyrektorom okręgowym SW wykazała, że w okresie objętym kontrolą liczba tych nadgodzin uległa znacznemu wzrostowi:

- według stanu na 1 stycznia 2017 r. – 1 914 725 nadgodzin,
- według stanu na 31 grudnia 2017 r. – 2 017 178 nadgodzin (wzrost o 5,4% w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2017 r.),
- według stanu na 31 grudnia 2018 r. – 2 615 040 nadgodzin (wzrost o 36,6% w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2017 r.),
- według stanu na 30 września 2019 r. – 3 249 103 nadgodzin (wzrost o 69,7% w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2017 r.).

(akta kontroli Tom I, str. 505; Tom V str. 151-154)

Ponadto, analiza danych w powyższym zakresie dla poszczególnych okręgowych inspektoratów wykazała, że ponad 100-procentowy wzrost liczby nadgodzin w analogicznym okresie wystąpił w jednostkach:

- okręgu białostockiego – wzrost z 83 137 do 185 117 nadgodzin (o 122,7%),
- okręgu poznańskiego – wzrost z 153 798 do 384 534 nadgodzin (o 150%),
- okręgu wrocławskim – wzrost z 171 131 do 351 773 nadgodzin (o 105,6%).

Jednocześnie najwyższy wzrost liczby nadgodzin – wynoszący ponad 200% – wystąpił w jednostkach podległych Dyrektorowi Okręgowemu SW w Warszawie: z 173 347 (stan na 1 stycznia 2017 r.) do 535 167 (stan na 30 września 2019 r.).

(akta kontroli Tom V str. 151-154)

Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia CZSW wyjaśnił, że ze względu na specyfikę wielozmianowego rozkładu czasu służby statystyka przedłużonego czasu służby prowadzona jest tylko dla działu ochrony. W pozostałych działach, w tym dziale penitencjarnym, co do zasady udziela się czasu wolnego od służby w zamian za czas przekraczający wymiar czasu służby w okresie rozliczeniowym, w związku z czym nie prowadzi się statystyk w powyższym zakresie.

(akta kontroli Tom V str. 155)

Problem związany z istnieniem znacznej liczby nadgodzin był także omawiany na okresowych odprawach kierownictwa Służby Więziennej. Z protokołu z odprawy rocznej kierownictwa Służby Więziennej w OSSW w Popowie (w dniach 1-3 marca 2017 r.) wynika, że w jej trakcie Dyrektor Biura Ochrony i Spraw Obronnych zapowiedział wdrożenie działań realnie eliminujących nadgodziny⁵⁰. Z treści wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego SW wynika, że w celu eliminowania zjawiska nadgodzin nadliczbowych funkcjonariuszy działów ochrony podjęto decyzje, które – jak wykazały analiza danych statystycznych – pozwoliły jedynie na minimalizowanie przyrostu liczby nadgodzin:

- całkowite wyłączenie kilkunastu jednostek organizacyjnych,
- czasowe zawieszanie oddziałów mieszkalnych,

⁵⁰ Na problem nadgodzin zwrócono także uwagę w trakcie narady kierownictwa Służby Więziennej, która odbyła się w OSSW w Popowie (27.02 – 1.03.2018 r.)

- czasowe zawieszanie stanowisk ochronnych,
- czasowe delegowanie funkcjonariuszy do innych jednostek penitencjarnych w celu tzw. zbijania nadgodzin.

(akta kontroli Tom I, str. 127-131, 313)

Ponadto, mając na uwadze skalę nadgodzin, Dyrektor Generalny SW podjął decyzję o przeprowadzeniu w dniach 2-13 grudnia 2019 r. spotkań m.in. ze wszystkimi dyrektorami jednostek penitencjarnych, kierownikami działów ochrony, kierownikami działów kadr i szkolenia. Tematem przewodnim spotkania była eliminacja zjawiska godzin nadliczbowych oraz zwiększenie zaangażowania kierownictwa jednostek podstawowych w problematykę nadgodzin. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Generalnego SW w trakcie odpraw dokonano analizy zjawiska godzin nadliczbowych we wszystkich jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Dyrektorzy zostali zobligowani do przedstawienia rozwiązań lub programów usprawniających eliminację wypracowanych godzin nadliczbowych funkcjonariuszy działu ochrony. W Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kulach, Oddział Zamiejscowy w Sulejowie, zostało w dniach 2-6 grudnia 2019 r. przeprowadzone szkolenie z wyznaczonymi funkcjonariuszami działów ochrony zajmującymi się praktycznym planowaniem służb (po dwóch z każdego okręgowego inspektoratu), dotyczące m.in. prawidłowego rozliczania czasu służby funkcjonariuszy działu ochrony.

(akta kontroli Tom I, str. 508)

W ocenie NIK skala nadgodzin wypracowywanych przez funkcjonariuszy pionu ochrony SW, którzy wykonują podstawowe czynności związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem osadzonych (np. pełnią funkcję oddziałowych, kontrolują cele mieszkalne i przeszukują osadzonych, przeprowadzają interwencje z użyciem środków przymusu bezpośredniego, konwojują osadzonych do organów ścigania i sądów oraz do szpitali pozawięziennych) może wpływać negatywnie na ich stan psychofizyczny oraz zwiększać ryzyko przemęczenia i wypalenia zawodowego funkcjonariuszy.

Bez wpływu na ocenę tego obszaru pozostaje przy tym – podnoszony przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW – fakt, iż funkcjonariusze działów ochrony mają możliwość na bieżąco zapoznawania się ze stanem swoich godzin nadliczbowych oraz że kwartalny sposób raportowania o nadgodzinach przeznaczony jest do celów statystycznych (informacje te umieszczane są w Biuletynie Informacyjnym CZSW). W ocenie NIK, praca w godzinach nadliczbowych, która została zrekompensowana udzieleniem czasu wolnego, nie zmienia swojego charakteru, co powoduje, że również te dane powinny skutkować wykazywaniem w statystykach jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Pozwoli to także na uzyskanie przez Dyrektora Generalnego SW, przełożonego wszystkich funkcjonariuszy, pełnej wiedzy o skali zjawiska.

(akta kontroli Tom V, str. 29-30)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega zaangażowanie kierownictwa Służby Więziennej w obszarze zatrudniania oraz szkolenia funkcjonariuszy. Niezbędne jest kontynuowanie podjęte już działań w celu ograniczenia liczby wakatów wśród funkcjonariuszy oraz zachęcania do pozostawania w służbie, w tym także o charakterze finansowym.

Jednym ze skutków utrzymującego się poziomu wakatów w pionie ochrony był w okresie objętym kontrolą znaczny – bo wynoszący 70% – wzrost liczby nadgodzin, co może mieć niekorzystny wpływ na ich stan psychofizyczny oraz zwiększać ryzyko przemęczenia i wypalenia zawodowego. Dyrektor Generalny SW w ramach prowadzonego monitoringu podejmował działania mające na celu ograniczenie tego zjawiska, jednak dotychczas były one nieskuteczne. NIK zauważa jednocześnie, że na ograniczenie skuteczności prowadzonych działań istotny wpływ miały kwestie finansowe i organizacyjne.

NIK zwraca jednak uwagę, że przyjęty w SW sposób raportowania o nadgodzinach uniemożliwia ustalenie liczby faktycznie wypracowanych nadgodzin w okresie rozliczeniowym, czego konsekwencją było to, że Dyrektor Generalny SW nie posiadał wiedzy o liczbie nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy w danym okresie rozliczeniowym.

W ocenie NIK zasadnym jest także przeprowadzanie analizy w zakresie ewentualnych zmian w standardach grup wychowawczych oraz limitu osadzonych przypadających na jednego psychologa (zarządzenie Nr 19/16) w celu optymalnego rozłożenia obciążenia obowiązkami psychologów i wychowawców, przy uwzględnieniu specyfiki wynikającej z różnych rodzajów (art. 69 Kkw) i typów (art. 70 Kkw) zakładów karnych.

5. Działania administracji penitencjarnej w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa osadzonych

Opis stanu faktycznego

5.1 W CZSW ewidencja skarg prowadzona była w postaci dziennika w systemie Noe.NET. System umożliwiał wygenerowanie wpływających do CZSW skarg w układzie alfabetycznym według nazwisk osadzonych, których te skargi dotyczyły⁵¹.

Na podstawie danych pozyskanych z programu Noe.NET (moduł prawny – skargi i wnioski) ustalono, że w okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. do CZSW wpłynęło 13 123 skarg. Szczegółową kontrolą objęto 20 skarg.

Z przedłożonej dokumentacji skargowej wynika, że czynności wyjaśniające przeprowadzane były w sposób rzetelny, przy rozpatrywaniu skarg dochowywano terminów wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Postępowania wyjaśniające przeprowadzano na podstawie zgromadzonych materiałów przekazanych przez Dyrektora Okręgowego SW, dodatkowych wyjaśnień składanych przez skarżony organ, a także na podstawie uzyskanych ocen od właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej m.in. Biura Ochrony i Spraw Obronnych, Biura Penitencjarnego oraz Biura Służby Zdrowia.

(akta kontroli Tom IV str.34-36, 72-86)

5.2 W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny SW przejął z urzędu prowadzenie 21 czynności wyjaśniających w związku z wystąpieniem zdarzenia, z tego: 11 ucieczek lub prób ucieczek przez osadzonych, jedno samobójstwo osadzonego, dwa czyny zabronione popełnione przez funkcjonariuszy SW, jeden przypadek nieprawidłowego użycia środka przymusu bezpośredniego oraz pięć innych sytuacji (np. wypadki z udziałem funkcjonariuszy, zabójstwo dokonane przez osadzonego na przepustce, utrzymywanie przez funkcjonariusza niedozwolonych kontaktów z osadzonymi). Decyzje w przedmiocie przejęcia czynności wyjaśniających zdarzenie podejmowano na podstawie zapisów § 10 ust. 3 zarządzenia Nr 1/2018. Uzasadnieniem przedmiotowych działań był charakter i złożoność badanych okoliczności ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, potrzeby oceny istniejących rozwiązań organizacyjnych oraz nadzoru sprawowanego nad sposobem realizowania zadań i kierunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych przez jednostki organizacyjne SW.

W wyniku prowadzonych czynności wyjaśniających zdarzenie, Dyrektor Generalny SW zarekomendował 15 razy wszczęcie postępowań dyscyplinarnych, łącznie wobec 66 funkcjonariuszy. W przypadku jednego zdarzenia CZSW wnioskował o złożenie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w stosunku do trzech funkcjonariuszy.

Dyrektor Generalny SW zarekomendował w czterech przypadkach właściwemu dyrektorowi okręgowemu SW wznowienie czynności wyjaśniających zdarzenie z powodu negatywnej oceny czynności wyjaśniających. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że CZSW nie posiada dokładnych informacji dotyczących czynności wyjaśniających ze zdarzeń, które zostały wznowione przez dyrektorów okręgowych SW. W wyniku wznowionych czynności,

⁵¹ § 11 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2013 r., poz. 647).

zarekomendowanych przez Dyrektora Generalnego SW ujawniono okoliczności świadczące o przyczynieniu się funkcjonariuszy Służby Więziennej do zaistnienia tych zdarzeń.

(akta kontroli Tom II, str. 17-18)

5.3 W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze SW użyli łącznie 2 052 razy środków przymusu bezpośredniego względem osadzonych, tj. 588 razy do 30 września 2019 r., 750 razy w 2018 r. oraz 714 razy w 2017 r.

Biuro Ochrony i Spraw Obronnych prowadziło analizy dotyczące użycia środków przymusu bezpośredniego w zakresie ilościowym w podziale na:

- na osoby podejmujące decyzję o użyciu środków przymusu bezpośredniego;
- powód użycia środków przymusu bezpośredniego;
- rodzaj użytych środków przymusu bezpośredniego.

Funkcjonariusze Biura Ochrony i Spraw Obronnych CZSW w latach 2017 – 2019 przeprowadzili 36 kontroli w zakresie zasadności i prawidłowości użycia środków przymusu bezpośredniego. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, natomiast ustalono przypadki stosowania środków przymusu bezpośredniego nieadekwatnie do stopnia zagrożenia, przypadki braku doświadczenia i dostatecznego przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie praktycznego użycia środków przymusu bezpośredniego oraz nieprawidłowości w zakresie dokumentowania (lub jego braku) w użyciu tych środków (np.. nagrania, raporty).

Każdorazowo funkcjonariusze Biura Ochrony i Spraw Obronnych w wystąpieniach pokontrolnych formułowali wnioski w zakresie wyeliminowania stwierdzonych uchybień oraz podjęcia działań w celu niedopuszczenia do ich ponownego występowania. Ponadto, kierowano wytyczne⁵² do dyrektorów jednostek penitencjarnych w związku z ujawnieniem materiałów pozyskanych z nagrań systemu monitoringu oraz nadesłanych w ramach prowadzonych czynności wyjaśniających, nieprawidłowości związanych z użyciem względem osadzonych środków przymusu bezpośredniego.

(akta kontroli Tom II str. 23-26, 462-592)

5.4 W okresie objętym kontrolą w Służbie Więziennej wszczęto łącznie 1 277 postępowań⁵³ dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy, w tym 137⁵⁴ dotyczyło naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych. W stosunku do funkcjonariuszu orzeczono łącznie 851 kar dyscyplinarnych (art. 232 ustawy o Służbie Więziennej), tj.: 543 nagany, 158 ostrzeżeń o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku służbowym, 58 ostrzeżeń o niepełnej przydatności do służby w Służbie Więziennej, 35 wyznaczeń na niższe stanowisko służbowe, pięć obniżen stopnia, 13 wyznaczeń na niższe stanowisko służbowe wraz z obniżeniem stopnia oraz 39 wydaleń ze służby.

W stosunku do 124 funkcjonariuszy, do których wszczęto postępowania dyscyplinarne zostało zawieszonych w czynnościach służbowych. Żaden spośród sześciu funkcjonariuszy zwolnionych na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 10 ustawy o Służbie Więziennej nie naruszył bezpieczeństwa osobistego osadzonych. Stwierdzono jeden przypadek znęcania się nad osobą pozbawioną wolności w typie podstawowym (art. 247 § 1 Kk).

(akta kontroli Tom III str.137-139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵² M.in. przeprowadzenie na terenie jednostek cyklu szkoleń teoretycznych przypominających oraz utrwalających obowiązujące przepisy, przeprowadzenie szkoleń praktycznych, dedykowanych funkcjonariuszom działu ochrony z zakresu stosowania technik interwencyjnych oraz samoobrony, ze szczególnym uwzględnieniem prewencyjnego użycia środków przymusu bezpośredniego, dokonanie przeglądu pod względem sprawności technicznej urządzeń rejestrujących i samych środków przymusu bezpośredniego oraz dokonanie oceny skuteczności mechanizmów kontrolnych gwarantujących ich stałą sprawność i gotowość do użycia; wzmożyć nadzór ze strony specjalistów OISW nadzorujących służbę ochronną nad praworządym i humanitarnym.

⁵³ Tj.: do 30.09.2019 r. – 374, 2018 r. – 425, 2017 r. – 478.

⁵⁴ Tj. do 30.09.2019 r. – 35, 2018 – 44, 2017 r. – 58.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Dyrektor Generalny SW prowadził właściwe działania w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa osadzonych. Analiza dokumentacji skarg wykazała, że czynności wyjaśniające przeprowadzane były w sposób rzetelny, przy rozpatrywaniu skarg dochowywano terminów wynikających z przepisów rozporządzenia. Powyższe dotyczy także zasadności przejmowania od podległych jednostek prowadzenia czynności wyjaśniających w związku z wystąpieniem zdarzenia (co było uzasadnione charakterem i złożonością badanych okoliczności), a także kontroli w zakresie zasadności i prawidłowości użycia środków przymusu bezpośredniego.

6. Nadzór Dyrektora Generalnego SW nad jednostkami podległymi

6.1 Zarządzeniem Nr 25/2017 Dyrektora Generalnego SW z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zostały uregulowane kwestie dotyczące realizacji zadań związanych z prowadzeniem kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

Ustalono, że sporządzenie Planów kontroli CZSW na lata 2017-2019 poprzedzone było analizą ryzyka. Z przedłożonych dokumentów wynikało, iż kontrole w zakresie bezpieczeństwa osadzonych dotyczyły m.in.:

- praworządności użycia środków przymusu bezpośredniego;
- organizacji i realizacji nadzoru nad osadzonymi „szczególnymi” (medialni, objęci szczególną ochroną, niebezpieczni, suicydalni), w tym sposobu funkcjonowania cel objętych monitoringiem oraz stanowisk monitorowego;
- stanu zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostek, w tym poziomu wyposażenia jednostki w zabezpieczenia techniczno-ochronne, zabezpieczeń elektronicznych, organizacji służby ochronnej – racjonalnego wykorzystania zasobów kadrowych, zasad wstępu na teren jednostki;
- organizacji i sposobu realizacji czynności profilaktycznych, w tym profilaktyki narkotykowej;
- organizacji oddziaływań terapeutycznych prowadzonych wobec skazanych uzależnionych, z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo.

(akta kontroli Tom III str. 452-556; Tom IV, str. 87-153)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 14 kontroli wewnętrznych przeprowadzanych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej przez funkcjonariuszy Biura Ochrony i Spraw Obronnych w okresie 2017-2019 r. dotyczących ww. tematyki. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w toku tych kontroli dotyczyły m.in. stanu zabezpieczenia ochronnego jednostki, występowania w celach monitorowanych tzw. „martwych pól” uniemożliwiających realizację kontroli zachowania osadzonych, przypisanie funkcjonariuszom sprawującym funkcje monitorowego innych zadań, co uniemożliwiało prawidłową realizację podstawowego obowiązku, jakim była obserwacja zachowania osadzonego. Z pism przesłanych przez dyrektorów kontrolowanych jednostek do Dyrektora Generalnego SW wynika, iż wnioski pokontrolne zostały zrealizowane bądź były w trakcie realizacji.

(akta kontroli Tom IV str. 87-153)

Ponadto należy podkreślić, że w ramach sprawowanego nadzoru funkcjonariusze przeprowadzali także kontrole praworządności użycia środków przymusu bezpośredniego (co zostało opisane w pkt. 5.3).

6.2 W ramach nadzoru funkcjonariusze Biura Ochrony i Spraw Obronnych przeprowadzali również w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej inspekcje, na podstawie

upoważnień Dyrektora Generalnego SW, a od 24 października 2019 r. wizytacje⁵⁵. Polegały one na niezapowiedzianej kontroli mającej na celu sprawdzenie bieżącej działalności jednostek organizacyjnych, sprawdzeniu sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy i pracowników na poszczególnych stanowiskach. Liczba inspekcji Biura Ochrony i Spraw Obronnych w latach 2018 – 2019 wyniosła 64, z tego 10 w 2018 r. oraz 54 w 2019 r. (do 30 września).

Główne ustalenia z inspekcji dotyczyły uchybień związanych ze stanem i sprawnością zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostek, niewłaściwą organizacją stanowiska monitorowego oraz niewłaściwym sposobem pełnienia służby przez funkcjonariuszy pełniących służbę przy wejściu do jednostki.

(akta kontroli Tom IV, str. 154-460; Tom V, str. 31-95)

6.3 Kontrola skarg wykazała, że jeden z osadzonych⁵⁶ złożył skargę do CZSW dotyczącą m.in. niewłaściwego traktowania podczas pobytu w Zakładzie Karnym Nr 1 we Wrocławiu. Skarga ta została przesłana według właściwości Dyrektorowi tej jednostki. W aktach sprawy okazanych w trakcie kontroli znajdowało się oświadczenie ww. osadzonego dotyczące wycofania wcześniej złożonej skargi przesłanej do CZSW na postępowanie funkcjonariuszy z ZK nr 1 we Wrocławiu. Oświadczenie to zostało sporządzone na wydruku z komputera, a pod jego treścią widniało stwierdzenie osadzonego „Treść oświadczenia zrozumiałem” wraz z datą i podpisem. W związku z powyższym sprawę pozostawiono bez rozpatrzenia.

W dokumentach sprawy znajdowało się także pismo skierowane do Dyrektora ZK Nr 1 we Wrocławiu przez CZSW, z którego wynika m.in., iż w trakcie rozpatrywania przez CZSW sprawy pojawiły się wątpliwości co do autonomiczności decyzji skarżącego. NIK zauważył, że pomimo szeregu innych istotnych wątpliwości wymienionych w ww. piśmie, Dyrektor Generalny SW nie podjął działań mających na celu wyjaśnienie okoliczności wycofania przez osadzonego skargi.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego SW wynika, że powyższa korespondencja miała na celu zwrócenie uwagi na konieczność dokumentowania przez funkcjonariuszy/pracowników czynności związanych z wycofaniem przez wnoszących skargę w sposób niebudzący wątpliwości. Nadmienił również, iż kwestia pozostawienia skargi bez rozpoznania nie była przedmiotem oceny Dyrektora Generalnego SW, w związku z powyższym nie wszczęto czynności wyjaśniających w tej sprawie, tj. nie zwrócono się do dyrektora ZK Nr 1 we Wrocławiu z prośbą o wyjaśnienie wszystkich okoliczności podjęcia przez osadzonego decyzji o wycofaniu skargi oraz udokumentowania tego faktu.

NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem zgodnie z § 28 regulaminu organizacyjnego CZSW Biuro Spraw Wewnętrznych jest odpowiedzialne m.in. za koordynowanie zadań w zakresie załatwiania skarg, prośb, petycji i wniosków w sprawach funkcjonariuszy, interesantów oraz osób pozbawionych wolności, a także sprawowanie w tym zakresie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej. Regulamin nakłada również na ww. komórkę organizacyjną CZSW obowiązek analizowania i dokonywania wstępnej weryfikacji uzyskiwanych informacji na temat występowania nieprawidłowości w jednostkach organizacyjnych SW oraz kierowania poszczególnych spraw do rozpatrzenia przez merytoryczne komórki organizacyjne.

Sytuacja, w której sposób postępowania dyrektora jednostki penitencjarnej wzbudził istotne wątpliwości co do „autonomiczności decyzji skarżącego” dotyczącej wycofania skargi, stanowiła, zdaniem NIK, wystarczającą przesłankę do tego, aby wszcząć czynności wyjaśniające.

(akta kontroli Tom IV str.34-36, 72-86)

⁵⁵ W związku z wejściem w życie z dniem 24 października 2019 r. zarządzenia nr 53/2019 z dnia 17 października 2019 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli wewnętrznej i wizytacji w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

⁵⁶ O numerze IDO 1808957

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Dyrektor Generalny SW prowadził, z opisanym powyżej zastrzeżeniem, rzetelny nadzór nad jednostkami podległymi w zakresie objętym kontrolą, m.in. poprzez zlecanie kontroli. W toku kontroli ustalono, że sporządzenie Planów kontroli CZSW na lata 2017-2019 poprzedzone było analizą ryzyka, obejmującą m.in. czynniki bezpośrednio związane z bezpieczeństwem osadzonych. Podkreślenia wymagają również prowadzone w ramach nadzoru przez funkcjonariuszy Biura Ochrony i Spraw Obronnych inspekcji, polegające na niezapowiedzianej kontroli mającej na celu sprawdzenie bieżącej działalności jednostek organizacyjnych, sprawdzeniu sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy i pracowników na poszczególnych stanowiskach.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski	1. podjęcie działań w celu uregulowania sposobu obserwowania zachowania skazanego za pomocą monitoringu, w tym w szczególności organizacji stanowiska monitorowego oraz monitorowanej celi mieszkalnej, 2. wdrożenie mechanizmów skutkujących zmniejszeniem liczby nadgodzin funkcjonariuszy oraz zapewniających raportowanie o nadgodzinach w wartościach faktycznie wypracowanych.
---------	---

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli. 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, 23 grudnia 2019 r.

Kontrolerzy

Elżbieta Antas
starszy inspektor kp.

/-/

Magdalena Markowska
specjalista kp.

/-/

Katarzyna Szymańska
gł. specjalista kp.

/-/

Tomasz Szczęsny
doradca ekonomiczny

/-/

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
z up. Tomasz Sordyl
Wicedyrektor

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Marek Bierkowski