



01331016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.006.01.2016

P/16/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/085 – Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99673 z dnia 16 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, ul. Sienkiewicza 65, 15-003 Białystok (zwana dalej „KWP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	inspektor Daniel Kołnierowicz ¹ – Podlaski Komendant Wojewódzki Policji (zwany dalej „Komendantem Wojewódzkim”) (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Działalność Policyjnej Izby Dziecka (zwanej dalej „PID” bądź „Izbą”) w latach 2013-2015³ była zgodna z obowiązującym prawem, bowiem:

- nieletnich umieszczano w Izbie z zachowaniem warunków i na czas określony przepisami ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴,
- w rezultacie podjętych działań dostosowawczych zapewniono nieletnim przebywanie w pomieszczeniach spełniających wymogi określone rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie policyjnych izb dziecka⁵ i pod nadzorem wykwalifikowanej kadry.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne i poniesione nakłady finansowe były adekwatne do potrzeb. Przyczyniły się do zapewnienia miejsca dla wszystkich nieletnich wymagających przyjęcia do placówki w województwie podlaskim, polepszenia warunków w niej panujących oraz zagwarantowania przestrzegania praw dzieci wynikających z regulaminu pobytu w Izbie. Zbadane wydatki na jej funkcjonowanie były celowe, legalne, gospodarne i rzetelnie udokumentowane.

KWP właściwie sprawowała nadzór nad funkcjonowaniem PID, monitorując realizację pokontrolnych zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji i dostosowanie Izby do obowiązujących wymogów oraz wyrywkowo kontrolując przebieg służby w Izbie. Niepodejmowanie szerszych działań nadzorczych wynikało z braku sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach, w szczególności dotyczących przestrzegania praw nieletnich umieszczonych w tej placówce.

¹ Od dnia 12 stycznia 2016 r. Wcześniej, od 3 lutego 2012 r. stanowisko to zajmował inspektor Sławomir Mierzwa.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Okres objęty kontrolą obejmował lata 2013-2015. Badaniami kontrolnymi objęto również zdarzenia i dokumenty sprzeczne z 1 stycznia 2013 r. oraz po 31 grudnia 2015 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.

⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 382 ze zm. Ustawa zwana dalej „uopsn”.

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb (Dz.U. poz. 638 ze zm.), zwane „rozporządzeniem w sprawie policyjnych izb dziecka”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność działań policyjnej izby dziecka z obowiązującym prawem

Opis stanu
faktycznego

1.1. W świetle analizy 60 (7,7% ogółu) przypadków umieszczenia nieletnich w PID w latach 2013-2015⁶, zachowane zostały wymogi ustalone przepisami uopsn w zakresie czasu pobytu nieletnich w Izbie, podstawy ich umieszczenia, a następnie ich wydawania, przekazywania lub zwolnienia.

We wszystkich 60 objętych badaniem przypadkach nieletni zostali umieszczeni w PID z przyczyn określonych przepisami uopsn, w tym: 30 z powodu uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu karalnego, 14 w związku z zatrzymaniem w trakcie samowolnego pobytu nieletniego poza schroniskiem dla nieletnich, młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym albo zakładem poprawczym, zaś 16 na czas uzasadnionej przerwy w konwoju bądź na polecenie sądu. (dowód: akta kontroli str. 160-183)

We wszystkich 60 zbadanych przypadkach pobyt nieletnich w PID mieścił się w ramach czasowych ustalonych przepisami uopsn. I tak:

- A. Czas pobytu w PID 28 nieletnich umieszczonych w niej z powodu uzasadnionego podejrzenia, że popełnili czyn karalny, a zachodziła uzasadniona obawa ich ukrycia się lub zatarcia śladów tego czynu, przed 2 stycznia 2014 r. nie przekroczył 72 godzin od chwili zatrzymania, a po tej dacie – 48 godzin od chwili zawiadomienia właściwego sądu rodzinnego o zatrzymaniu nieletniego (zawiadomienia sądu – faksem – dokonano najpóźniej w ciągu pięciu godzin od zatrzymania). W przypadku kolejnych dwóch nieletnich (zatrzymanych z tego samego powodu) czas pobytu został wydłużony poza wskazane granice (o łącznie pięć godzin i 40 minut – przypadek z 2013 roku oraz 39 godzin i 45 minut – przypadek z 2014 roku), gdyż zapadły orzeczenia sądowe o umieszczeniu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz w schronisku dla nieletnich i przedłużeniu pobytu w PID do pięciu dni. Było to zgodne z obowiązującymi przepisami, odpowiednio art. 40 § 1 i § 6 pkt 4 uopsn (przed 2 stycznia 2014 r.) oraz art. 32g § 1 i § 7 pkt 4 uopsn.
- B. W przypadku 14 nieletnich umieszczonych w PID w związku z zatrzymaniem w trakcie samowolnego pobytu poza schroniskiem dla nieletnich, młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym albo zakładem poprawczym, przebywali oni w Izbie przez okres niezbędny do przekazania nieletniego do właściwego schroniska, ośrodka lub zakładu, nie dłużej jednak niż 5 dni (stosownie do postanowień art. 40 § 7 uopsn, a od 2 stycznia 2014 r. – art. 32g § 9 uopsn).
- C. Natomiast 11 nieletnich, którzy trafili do PID na czas uzasadnionej przerwy w konwoju albo w doprowadzeniu, przebywało w niej nie dłużej niż 24 godziny, zaś pięciu nieletnich umieszczonych na polecenie sądu rodzinnego (wydane w formie postanowienia) – nie dłużej niż 48 godzin, co mieściło się w ramach czasowych określonych w art. 40a § 1 uopsn, a od 2 stycznia 2014 r. – art. 32h § 1 pkt 1 i 2 uopsn. We wszystkich 11 przypadkach umieszczenia nieletniego w PID na czas przerwy w konwoju, o fakcie tym – stosownie do wymogu z art. 32h § 2 uopsn – powiadomiono Sąd Rejonowy Wydział Rodzinny i Nieletnich w Białymstoku.

Czas liczony od zatrzymania nieletniego do jego umieszczenia w PID w badanych sprawach mieścił się w przedziale od jednej godziny i 15 minut do dziewięciu godzin i 30 minut (w tym: do trzech godzin – w 23 sprawach, powyżej trzech do sześciu godzin – w 24 sprawach, powyżej sześciu do ośmiu godzin – w 10 sprawach, a w pozostałych – osiem godzin i 40 minut, dziewięć godzin i 20 minut, dziewięć godzin i 30 minut). W 10 z 13 przypadków, w których umieszczenie w PID nastąpiło po upływie powyżej sześciu godzin od zatrzymania, nieletnich zatrzymano poza Białymstokiem (tj. w Suwałkach, Sejnach, Augustowie, Hajnówce, Zambrowie). Czas pobytu w PID poszczególnych nieletnich wynosił od sześciu godzin 30 minut do 90 godzin 30 minut.

⁶ Badaniem objęto dokumentację losowo wybranych nieletnich przebywających w PID w latach 2013-2015 (po 20 nieletnich z każdego roku). Losowanie za pomocą funkcji "Losowanie proste (generator liczb)" z aplikacji Pomocnik Kontrolera. Zakres badania nie obejmował weryfikacji legalności decyzji sądu o umieszczeniu nieletniego w policyjnej izbie dziecka oraz oceny merytorycznych podstaw decyzji o umieszczeniu przez Policję nieletniego w izbie ze względu na „uzasadnione podejrzenie, że popełnił czyn karalny, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów tego czynu”.

We wszystkich 60 zbadanych sprawach zgromadzono dokumenty stanowiące podstawę umieszczenia nieletnich w PID, a następnie ich wydawania, przekazania lub zwolnienia, wymagane postanowieniami § 16, § 18, § 20 i § 22 zarządzenia Nr 134 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 października 2012 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań w policyjnej izbie dziecka⁷ oraz określone w „Instrukcji w sprawie sposobu postępowania z osobami nieletnimi zatrzymanymi przez jednostki i komórki organizacyjne Podlaskiej Komendy Wojewódzkiej Policji”⁸.

O przypadkach umieszczenia poszczególnych nieletnich w PID, okresie pobytu i przyczynie umieszczenia oraz ich zachowaniu w trakcie pobytu w PID, pisemnie poinformowano sądy rejonowe (wydział rodzinny i nieletnich) właściwe ze względu na miejsce zamieszkania nieletnich. (dowód: akta kontroli str. 160-183)

1.2. PID funkcjonowała w dwukondygnacyjnej części budynku Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku (dalej „KMP”) i zajmowała pomieszczenia na I piętrze (z wyjątkiem szatni personelu – na parterze), co czyniło zadość wymogowi z § 33 ust. 1 rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka. W jej skład weszły pomieszczenia wymagane § 33 ust. 2 i 4 tego rozporządzenia, tj.: 1) cztery sypialnie dla nieletnich, 2) pokój dyżurnego, w ramach którego wydzielono część dla personelu, 3) pokój kierownika, 4) świetlica, 5) jadalnia, spełniająca także funkcję pokoju do podgrzewania posiłków (poporcjonowane posiłki dostarczano w naczyniach jednorazowego użytku)⁹, 6) pokój sanitarny służący do utrzymania higieny osobistej, w tym umywalnie, natryski i toalety, 7) magazyn do przechowywania rzeczy przekazanych do depozytu oraz bielizny pościelowej, 8) miejsce do rekreacji nieletnich na świeżym powietrzu. Spośród pomieszczeń wymaganych fakultatywnie (o których mowa w § 33 ust. 3 powołanego rozporządzenia) dysponowano szatnią dla personelu, nie urządzono natomiast: pokoju do przeprowadzania i dokumentowania czynności służbowych z udziałem nieletniego oraz izolatki sanitarnej przeznaczonej dla nieletnich chorych zakaźnie. (dowód: akta kontroli str. 93-95, 188)

Pomieszczenia, w których zlokalizowano PID spełniały wymogi określone w § 33-36 rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka, w szczególności:

- na drogach dojścia do pomieszczeń PID zamontowano dwoje bądź troje drzwi (w tym jedno bądź dwoje – z zamkiem elektronicznym), a ostatnie zabezpieczenie stanowiła kratka stalowa z zamkiem mechanicznym (spełniono wymogi § 6 w zw. z § 34 powołanego rozporządzenia),
- zachowano także wymogi w § 7 ust. 1 w zw. z § 34 powołanego rozporządzenia w zakresie pokrycia ścian pomieszczeń powłoką zmywalną oraz wyposażenia pomieszczeń w punkty świetlne zabezpieczone przed uszkodzeniem i przewody doprowadzające napięcie elektryczne położone podtynkowo,
- sypialnie nieletnich (trzy – czteroosobowe i jedna – dwuosobowa) urządzono z zachowaniem wymogów z § 8 ust. 1 pkt 1-6 w zw. z § 35 ust. 1 powołanego rozporządzenia, m.in.: wyposażono je w jednoosobowe łóżka bez ostrych krawędzi, okna w grubości muru, z zainstalowaną na zewnątrz kratą z płaskowników stalowych, a od wewnątrz – siatką stalową (wentylacja grawitacyjna, okna otwieralne), drzwi o wzmocnionej konstrukcji z dwiema zasuwami i zamkiem mechanicznym oraz łańcuchem zabezpieczającym, otwierane na zewnątrz, wyposażone w wizjer zapewniający widoczność, zaś powierzchnia przypadająca na jedną osobę była wyższa od minimalnej (3 m²) i wynosiła od 5,1 m² do 5,6 m² na jedną osobę¹⁰,

⁷ Dz.Urz.KGP.2012 r. poz. 59 ze zm. Zarządzenie dalej zwane „zarządzeniem Nr 134 Komendanta Głównego z 30 października 2012 r.”

⁸ Instrukcja z 23 września 2013 r. zastąpiona instrukcją z 24 czerwca 2014 r. Obie zatwierdzone przez Komendanta Wojewódzkiego.

⁹ Stosownie do § 33 ust. 4 rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka, nie wymaga się wydzielenia pokoju do przygotowania lub podgrzewania posiłków oraz zmywania naczyń – w przypadku dostaw gotowych posiłków w naczyniach jednorazowych.

¹⁰ W każdej z sypialni, jedna z zastosowanych lamp oświetleniowych została przyciemniona folią, co przy kontroli w godzinach nocnych (przez wizjer) ma zapobiec wybudzaniu śpiących nieletnich. Rozwiązanie to zastosowano, gdyż według stanowiska Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji – uzyskanego na wniosek KWP – uregulowania § 12 zarządzenia Nr 134 Komendanta Głównego Policji z 30 października 2012 r. nie przewidują odstępstw od kontroli zachowania nieletniego przez wizjer drzwi sypialni w godz. 22⁰⁰-6⁰⁰, także w przypadku gdy sypialnia jest zaopatrzona w działające całonocowo urządzenia monitorujące z zastosowaniem poczerwieni i czujników ruchu.

- stosownie do § 36 powołanego rozporządzenia, świetlicę wyposażono w: stoły i krzesła, sprzęt audiowizualny (telewizor, odtwarzacz dvd, magnetowid), sprzęt do gier i zabaw (gry planszowe – 12 szt., m.in. warcaby, szachy, scrabble, puzzle – 11 szt., tarcza z rzutkami na magnes, płyty z filmami dvd – 75 szt.), podręczną biblioteczkę (53 pozycje książkowe, a także czasopisma¹¹ i komiksy), materiały dydaktyczne (opracowano materiały zróżnicowane tematycznie w postaci kilkudziesięciu kart pracy z nieletnim, m.in. z matematyki, ortografii, geografii i historii – również w formie testów, krzyżówki, rebusy, zabawy logiczne, wykreślanki, zaś na ścianach świetlicy umieszczono tablice dydaktyczne – ortografia języka polskiego, tabliczka mnożenia), na korytarzu piłkarzyki, a w odrębnym pomieszczeniu wydzielono tzw. świetlicę sportową wyposażoną w stół do tenisa stołowego i dwa materace do ćwiczeń (na stanie PID także sprzęt do zajęć rekreacyjno-sportowych – piłka do kosza, rakiety do tenisa stołowego i badmintonu).

Przeznaczone dla nieletnich miejsce do rekreacji na świeżym powietrzu stanowiło wybetonowane pole spacerowe (10,1 m x 5,3 m), bez roślinności, z trzech stron otoczone ścianami budynków (bez okien), z czwartej – murem o wysokości nie niższej niż 3 m. Jedyne jego wyposażenie stanowiła tablica do gry w piłkę koszykową.

Instalacja alarmowa w PID spełniała wymogi określone w § 37 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka (sygnał alarmowy odbierany przez dyżurnego KMP). Dysponowano też trzema przenośnymi urządzeniami alarmowymi (§ 37 ust. 3 powołanego rozporządzenia), przy czym uruchamiały one sygnał dźwiękowy i świetlny na korytarzu PID (nie wchodziły w skład instalacji alarmowej połączonej z dyżurnym KMP).

PID została wyposażona w urządzenia monitorujące, w tym służące do obserwowania i rejestrowania obrazu¹², działające w systemie całodobowym (§ 38-39 rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka). Kamery monitoringu zainstalowano w sypialniach nieletnich, świetlicach, jadalni, na korytarzach i placu spacerowym (wszystkie 10 kamer wyposażono w czujnik ruchu, a kamery w sypialniach – pracowały także w trybie podczuwienia). Monitoringiem nie były objęte: pokój sanitarny, magazyn (pełniący funkcję szatni – przebieralni nieletnich), pokój kierownika PID, pokój dyżurnego / personelu PID. Wszystkie pomieszczenia były w dobrym stanie technicznym i utrzymane w czystości.

(dowód: akta kontroli str. 93-159, 510-513)

W protokołach kontroli okresowych obiektu budowlanego (z lat 2013-2015), o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³ – w zakresie części budynku zajmowanej przez pomieszczenia PID nie zamieszczono uwag o złym stanie technicznym bądź o potrzebie wykonania remontów / napraw.

(dowód: akta kontroli str. 47-66)

Zastrzeżeń co do stanu pomieszczeń PID nie miały kontrole przeprowadzone przez Państwowego Inspektora Sanitarnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na obszarze województwa podlaskiego, z wyjątkiem zalecenia zapewnienia prawidłowej wymiany powietrza w toalecie personelu poprzez instalację wentylacji mechanicznej (w 2014 roku). Zalecenie zostało wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 67-91, 189-197)

Stan pomieszczeń PID był oceniany na etapie jej reorganizacji (w latach 2012-2013) przez zespół powołany przez Komendanta Wojewódzkiego, co szerzej przedstawiono w pkt. 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.3. Analiza dokumentacji PID (w tym szczegółowe badanie dokumentacji 60 nieletnich opisanych w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) – w kontekście przestrzegania praw nieletnich umieszczonych w Izbie¹⁴ – wykazała, że m.in.:

- a) przyjmowani do PID nieletni byli informowani o przysługujących im prawach i ciążących obowiązkach oraz o wyposażeniu PID w urządzenia do monitorowania i rejestrowania obrazu, co potwierdzali podpisując stosowne oświadczenie (w badanej próbie 60

¹¹ Czasopisma nie były na bieżąco zakupywane (pochodziły z okresów wcześniejszych). Nie dysponowano aktualną prasą codzienną.

¹² W dniu oględzin przechowywano zapisy z ostatnich 56 dni.

¹³ Dz.U. z 2016 r. poz.290.

¹⁴ Określonych w § 7-8 „Regulaminu pobytu w Izbie” (załącznik Nr 12 do rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka).

przypadków umieszczenia nieletnich w PID oświadczenie takie podpisało 59 nieletnich, a jeden odmówił złożenia podpisu), przy czym:

- informowanie odbywało się poprzez udostępnienie nieletniemu egzemplarza regulaminu pobytu do przeczytania (w treści ustalonej w załączniku Nr 12 do rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka),
 - według wyjaśnienia Kierownik PID, w przypadku pytań kierowanych przez nieletnich policjant wyjaśniał niezrozumiałe nieletniemu zagadnienia (przypadki udzielania dodatkowych wyjaśnień co do treści regulaminu potwierdziły też wyniki prowadzonych badań ankietowych¹⁵);
- b) w sypialniach nieletnich i świetlicach umieszczone zostały czytelne wydruki z regulaminem pobytu w PID, porządkiem dnia i wykazem instytucji stojących na straży praw nieletnich (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Dziecka oraz sędzieja rodzinny nadzorujący funkcjonowanie PID) z numerami telefonów kontaktowych i adresami;
- c) nieletnim zapewniono możliwość składania skarg i wniosków, tj. ich wpisania do zeszytu, w którym odnotowano 9 wniosków i sposób ich załatwienia (wnioski dotyczyły: złożenia zażalenia na zatrzymanie, skontaktowania się z rodzicem w celu dostarczenia odzieży, poinformowania o umieszczeniu w PID bądź odbioru z ośrodka, bezpośredniego kontaktu telefonicznego z rodzicami, zwrotu rodzinie telefonu komórkowego zatrzymanego w depozycie), nie ujęto natomiast żadnej skargi;
- d) w analizowanych 60 sprawach umieszczenia i pobytu nieletnich w PID nie wystąpiły przypadki stosowania wobec nieletnich kar lub nagród, a z wyjaśnienia Kierownik PID wynikało, że stosowane bywają ustne pochwały lub upomnienia (niekiedy z wpisem do akt nieletniego lub książki przebiegu służby – nie prowadzono odrębnej ewidencji stosowanych środków oddziaływania wychowawczego);
- e) nieletnim przebywającym w PID umożliwiano kontakt z rodzicami bądź opiekunami prawnymi – w latach objętych kontrolą odnotowano 34 przypadki odwiedzin takich osób¹⁶ (nie odnotowano kontaktu z obrońcą)¹⁷, przy czym w takich przypadkach (jak przy kontaktach telefonicznych) – według wyjaśnienia Kierownik PID – rozmowa odbywała się w obecności funkcjonariusza Policji, zaś nieudzielenie zgody na odwiedzin *„może nastąpić w przypadku braku zgody Sądu lub policjanta prowadzącego sprawę (dot. to nieletnich zatrzymanych w związku z podejrzeniem popełnienia czynu karalnego)”*;
- f) stworzono warunki do zachowania prawa do intymności podczas korzystania z pokoju sanitarnego¹⁸ oraz przebierania się, gdyż w pomieszczeniach nie zainstalowano kamer monitoringu, w drzwiach wejściowych nie zamontowano wizjerów, ściankami wydzielono kabiny sanitarne i kabiny prysznicowe, zaś w ich wejściach zamontowano drzwi wahadłowe, dwuskrzydłowe, samozamykające się (częściowo zasłaniające kabinę), przy czym:
- według sześciu z 16 odpowiedzi z badań ankietowych, w trakcie korzystania przez nieletnich z pokoju sanitarnego, obecny w tym pokoju był także policjant,
 - Kierownik PID wyjaśniła, że *„w przypadku korzystania przez nieletniego po raz pierwszy z pokoju sanitarnego, policjant pokazuje pomieszczenie nieletniemu oraz omawia zasady korzystania z niego. W trakcie samego korzystania przez nieletniego z pokoju sanitarnego drzwi wejściowe pozostają uchylone (brak wizjera i monitoringu), a funkcjonariusz przebywa na zewnątrz, na korytarzu przy drzwiach. „Kabiny” toalet i pryszniców wyposażone są w drzwiczki samozamykające się częściowo zasłaniające „kabinę”*;

¹⁵ W trakcie kontroli NIK badaniom ankietowym poddano 16 nieletnich przebywających w tym czasie w PID.

¹⁶ W 60 badanych sprawach odnotowano jedne odwiedzin (odbyły się w świetlicy) i siedem przypadków przekazania nieletnim przez rodzica lub opiekuna – za pośrednictwem personelu PID – rzeczy osobistych.

¹⁷ W świetle wyników badania ankietowego (brak odpowiedzi w jednej ankiecie), dwóch z 15 nieletnich miało nie wiedzieć o prawie kontaktu z rodzicami, kolejnych 14 wiedziało o takim prawie, przy czym pięciu kontaktowało się, jednemu nie pozwolił na to policjant, a siedmiu – nie chciało z tego skorzystać.

¹⁸ Według opinii zawartej w sprawozdaniu Krajowego Mechanizmu Prewencji, pomieszczenie to *„urządzono w sposób zapewniający intymność osobom z niej korzystającym”*.

- g) nieletni sporadycznie korzystali z możliwości pobytu na świeżym powietrzu (w 60 badanych sprawach odnotowano dwa takie przypadki i dwie odmowy nieletnich, przy 22 pobytach trwających powyżej 24 godzin), a Kierownik PID wyjaśniła, że w przypadku wyrażenia chęci przez nieletnich (których pobyt w Izbie trwa ponad 24 godziny) do uczestniczenia w zajęciach ruchowych na świeżym powietrzu, nieletni korzystają z tego prawa, jednak jest to uzależnione od ilości nieletnich przebywających w danym momencie w PID oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa osób w niej przebywających;
- h) na czas pobytu w PID nieletnim nieodpłatnie zapewniono odzież (różnokolorowe dresy, piżamy, bielizna jednorazowa, klapki – w dobrym stanie i różnych rozmiarach) i środki czystości (mydło dostępne w pokoju sanitarnym, szampon wydawany przed kąpielą, szczoteczki do zębów – w pokoju dyżurnego), przy czym:
- nieletnim nie umożliwiano pozostania w ich własnych ubraniach, a nakazywano – jak wynika z badań ankietowych (w 14 z 16 przypadków) – obowiązkowe przebranie w odzież PID,
 - Kierownik PID wyjaśniła, że *„zobowiązujemy nieletnich do przebrania się w odzież PID (zazwyczaj pozostają w swojej bieliźnie, ale wydajemy bieliznę jednorazową na prośbę nieletniego), ze względu na to, że – w ocenie funkcjonariuszy PID – odzież, w której nieletni przybywają do Izby nie nadaje się do użytku ze względów higienicznych. Zdarzają się przypadki pozostawiania nieletnich w poszczególnych elementach odzieży”;*
- i) w trakcie pobytu w PID nieletnim zapewniono posiłki, w niektórych przypadkach również przed upływem 5 godzin od chwili umieszczenia w izbie (ustalonych w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. d regulaminu pobytu w Izbie), bowiem – jak wyjaśniła Kierownik PID – *„mając na uwadze dobro dziecka, w przypadku zgłaszania przez nieletnich potrzeby zaspokojenia głodu (już na etapie czynności związanych z zatrzymaniem), zapewnia się im posiłek [...] przed upływem pierwszych 5 godzin pobytu w PID. W przypadku braku powyższej informacji, jednakże wyrażania przez nieletnich (już umieszczonych w PID po kilku godzinach od zatrzymania, najczęściej w porze wieczorowej) prośby o podanie posiłku, nieletnim wydaje się posiłek z zasobów PID (jeśli został dostarczony przez firmę realizującą zamówienia)”;*
- j) w okresie objętym kontrolą w PID (m.in. w rezultacie zalecenia Krajowego Mechanizmu Prewencji po kontroli w 2013 roku) podjęto działania na rzecz zwiększenia udziału nieletnich w zajęciach opiekuńczo-wychowawczych, kulturalno-oświatowych, rekreacyjno-sportowych – w przypadku 32 z 60 badanych pobytów nieletnich w PID odnotowano udział w co najmniej jednej z form takich zajęć (według zapisów w książce przebiegu służby, w niektórych przypadkach nieletni wzięli udział w zajęciach mimo początkowo zgłaszanych odmów, w pięciu przypadkach odmówili udziału w zajęciach, a w pozostałych 23 czas faktycznego pobytu w PID nie przekraczał 12 godzin w porze dziennej lub nieletni brali udział w czynnościach procesowych).

Nieletni – zarówno biorący udział w proponowanych zajęciach, jak i nie uczestniczący w nich – oglądali programy telewizyjne i filmy z płyt DVD w świetlicy PID, niekiedy czytali dostępne czasopisma lub książki w sypialniach.

(dowód: akta kontroli str. 93-116, 159-183, 233-237, 528-529, 537, 709-716)

Kierownik PID wyjaśniła, że w celu realizacji zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji opracowano karty pracy z nieletnimi o różnym stopniu trudności. Zagadnienia w nich ujęte mają na celu przypomnienie bądź utrwalenie wiadomości z różnych dziedzin życia i nauki. Podczas uzupełniania kart, pomocą nieletniemu służą policjanci prowadzący zajęcia, a nieletni mają możliwość korzystania z pomocy naukowych. Niekiedy karty pracy przeznaczone są do ćwiczeń na spostrzegawczość, inne do „zabawy” (krzyżówki, wykreślanki, rebusy, kolorowanki). Z uwagi na przystępną formę opracowanych kart pracy oraz ich różnorodność, nieletni coraz chętniej uczestniczą w proponowanych zajęciach. Ustosunkowując się do zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji (po wizytacji w 2013 roku) – w kontekście prowadzenia z nieletnimi zajęć – Kierownik Izby podnosiła też, że *„nieletni przyjmowani są o różnej porze dnia i nocy [...] należy wziąć pod uwagę ich stan fizyczny oraz psychiczny [...]. Niejednokrotnie ich stan emocjonalny jest zachwiany. [...]*

Pomimo przypominania nieletnim o konieczności brania udziału w zajęciach [...] kategorycznie odmawiają uczestnictwa [...]. Mając na uwadze zminimalizowanie stresu wynikającego z zatrzymania oraz umieszczenia w izbie nie pogłębia się tego stanu poprzez zmuszanie nieletnich do aktywnego uczestnictwa w proponowanych zajęciach. W sytuacjach tego typu zazwyczaj organizuje się im – na miarę istniejących w izbie możliwości – inne formy aktywności, które nieletni aprobują”.

(dowód: akta kontroli str. 122-159, 233-237, 554)

Według wyjaśnienia Kierownik PID, nieletni na ogół przestrzegają regulaminu pobytu, „najczęstszym punktem regulaminu, który nie jest wypełniany przez nieletnich, to konieczność brania udziału w proponowanych zajęciach opiekuńczo-wychowawczych, kulturalno-oświatowych oraz rekreacyjno-sportowych”. W latach 2013-2015 PID czterokrotnie zawiadamiał sąd rodzinny o niewłaściwym zachowaniu nieletniego. W trzech z tych przypadków (jeden w 2013 roku i dwa w 2014 roku) incydenty zakończyły się zastosowaniem środków przymusu bezpośredniego, w formie użycia siły fizycznej i założenia kajdanek na ręce trzymane z tyłu¹⁹, w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji (uderzanie pięściami bądź ręką w gipsie w ścianę, uderzenie – podczas rozmowy z matką – głową w stół) lub wyegzekwowania zgodnego z prawem zachowania się. W czwartym przypadku nieletni był nadpobudliwy ruchowo, miał problem z kontrolowaniem emocji (wybuchy złości), źle znosił izolację. Opis tych zdarzeń został zawarty w książce przebiegu służby i pismach do sądu rodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 115, 222-233, 235)

W latach 2013-2015 nie wystąpiły przypadki wyrządzenia szkód w mieniu PID przez przebywających w niej nieletnich.

(dowód: akta kontroli str. 233, 235)

1.4. W okresie objętym kontrolą, stan zatrudnienia w PID kształtował się na poziomie 10-11 etatów (zwiększenie od 1 lipca 2014 r.), łącznie z jej Kierownikiem. Były to wyłącznie etaty policyjne²⁰. Na dzień 31 grudnia 2015 r., w PID obowiązki realizowało 11 funkcjonariuszy (w tym cztery kobiety), z których 10 legitymowało się wykształceniem wyższym, w tym siedmiu ukończyło studia pedagogiczne, a pozostali trzej na kierunkach: wychowanie fizyczne (trzy lata pracy jako nauczyciel w-f), rolnictwo, ochrona środowiska. Jeden funkcjonariusz legitymował się wykształceniem średnim (technik sztuk plastycznych). Większość posiadała doświadczenie w pracy w Izbie, gdyż siedmiu z nich pracę w niej rozpoczęło przed 2013 rokiem (z tego czterech w latach 1999-2009). Łączny staż pracy w Policji (na koniec 2015 roku), w przypadku ośmiu funkcjonariuszy wynosił od 10 do 24 lat, a pozostałych trzech – od czterech do siedmiu lat. Szkolenia zewnętrzne właściwe ze względu na pracę w policyjnej izbie dziecka ukończyło dziewięciu z 11 funkcjonariuszy. W okresie objętym kontrolą były to²¹: szkolenie w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy i uzyskanie tytułu ratownika zorganizowane przez Centrum Ratownictwa Medycznego we Wrocławiu od 30 stycznia do 7 lutego, 3 – 11 marca albo 3 – 11 kwietnia 2014 r. (pięciu funkcjonariuszy), kurs specjalistyczny dla policjantów w zakresie przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich oraz działań podejmowanych na rzecz małoletnich w Wyższej Szkole Policyjnej w Szczytnie przeprowadzony od 21 października do 16 grudnia 2015 r. (jeden funkcjonariusz).

(dowód: akta kontroli str. 198-203, 206)

W ramach realizacji wymogu doskonalenia zawodowego lokalnego w zakresie metod i form pełnienia służby w izbie – określonego w § 3 zarządzenia Nr 134 Komendanta Głównego

¹⁹ Na wyposażeniu PID znajdowały się środki przymusu, takie jak: pas obezwładniający (2 szt.), kaftan bezpieczeństwa (1 szt.), kask zabezpieczający (1 szt.) i kajdanki na nogi (1 szt.).

²⁰ Okresowo, faktycznie zadania w PID wykonywała mniejsza liczba funkcjonariuszy: przy 10 etatach – dziewięciu funkcjonariuszy od 1 stycznia do 15 sierpnia 2013 r. (jeden funkcjonariusz był skierowany do innych zadań w Wydziale Prewencji KMP), zaś przy 11 etatach – 10 funkcjonariuszy od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. (do 30 listopada 2014 r. jeden funkcjonariusz realizował inne zadania w Wydziale Konwojowym KWP bez zastępstwa w PID, a następnie jeden funkcjonariusz na zwolnieniach lekarskich albo na urlopie macierzyńskim / rodzicielskim).

²¹ Szkolenia zrealizowane przed 2013 rokiem, to np.: szkolenie w ramach doskonalenia zawodowego dla policjantów Policyjnych Izb Dziecka (Szkoła Policji w Słupsku, 7-12 maja, 10-15 grudnia 2001 r.), kurs specjalistyczny – problematyka nieletnich, szkolenie specjalistyczne o profilu prewencyjnym (Centrum Szkolenia Policji, 18 listopada 2002 r. – 7 lutego 2003 r.), kurs specjalistyczny w zakresie taktycznych aspektów prowadzenia postępowania w sprawach nieletnich (Centrum Szkolenia Policji, 3-14 sierpnia 2009 r.), kurs specjalistyczny dla policjantów w specjalności do spraw nieletnich (Centrum Szkolenia Policji, 19 kwietnia – 25 czerwca 2010 r.).

z 30 października 2012 r.²² – funkcjonariusze wykonujący zadania w PID ukończyli następujące szkolenia:

- „Metody i formy wykonywania zadań w Policynnej Izbie Dziecka” (45-minutowe albo 2 x 45 minut w 2013 roku), „Metody i formy pełnienia służby w Policynnej Izbie Dziecka” (po 2 x 45 minut w 2014 i 2015 roku), w których wzięli udział wszyscy funkcjonariusze realizujący zadania w PID,
- „Nowe uwarunkowania prawne dotyczące postępowania z nieletnimi” (45-minutowe w 2014 roku i 2 x 45 minut w 2015 roku), w których uczestniczyło łącznie ośmiu funkcjonariuszy (w tym czterech w obu tych latach),
- „Udzielanie pierwszej pomocy” (2 x 45 minut w 2014 roku) dla czterech funkcjonariuszy,
- „Zakaz stosowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania” (45-minutowe w 2013 roku) – z udziałem dziewięciu funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 204-207)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że przyjęty w PID sposób składania skarg i wniosków w formie wpisu do zeszytu (pod poprzednimi wnioskami) – w praktyce dokonywanego przez funkcjonariusza pełniącego służbę w Izbie – nie czyni zadość rekomendacjom Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Według jej zaleceń, takie rozwiązanie nie jest efektywne i transparentne, nie gwarantuje realizacji prawa do wniesienia skargi. Według zaleceń, skargi powinny być możliwe do wniesienia na oddzielnych arkuszach w sposób uniemożliwiający zapoznanie się z ich treścią przez osoby inne niż adresat skargi. Powinna zostać również umożliwiona realizacja prawa do złożenia skargi bez obecności innych osób. Kierownik PID wyjaśniła, że „dotychczas nie było przypadków składania skarg przez nieletnich. Prowadzony zeszyt, w którym odnotowano wnioski nieletnich, służy do ewidencjonowania wniosków nieletnich i ewentualnie ich skarg. W przypadku prośby nieletniego o zgłoszenie skargi, nieletniemu zostaną udostępnione przybory do pisania, kartki papieru, a w razie potrzeby – także koperta. Natomiast w przedmiotowym zeszycie funkcjonariusz odnotowałby fakt wpłynięcia skargi i czynności podjęte w związku ze skargą (w tym komu skargę przekazano)”.
(dowód: akta kontroli str. 115-116, 528-529)

Podnieść też należy, iż w świetle badań ankietowych czterech z 16 nieletnich stwierdziło, że nie poinformowano ich o możliwości złożenia skargi lub wniosku, a dziesięciu (w tym siedmiu, których poinformowano o takiej możliwości) miało nie wiedzieć w jaki sposób może złożyć skargę lub wniosek. Przedstawione okoliczności wskazują na potrzebę opracowania zasad wnoszenia skarg i zaznajamiania z nimi nieletnich. (dowód: akta kontroli str. 709-716)

Od zaleceń formułowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji i Helsińską Fundację Praw Człowieka odbiegała też stosowana w PID praktyka obecności funkcjonariuszy podczas rozmów i odwiedzin, a także brak możliwości pozostawiania przez nieletnich we własnej odzieży.

Ocena cząstkowa

Działalność PID w latach 2013-2015 była zgodna z obowiązującym prawem. Nieletnich umieszczano w Izbie z zachowaniem warunków i na czas określony przepisami uopsn. W rezultacie podjętych działań dostosowawczych zapewniano nieletnim przebywanie w pomieszczeniach spełniających wymogi określone rozporządzeniem w sprawie policyjnych izb dziecka i pod nadzorem wykwalifikowanej kadry. Przełożyło się to również na przestrzeganie praw nieletnich wynikających z regulaminu pobytu w Izbie.

2. Rozwiązania organizacyjne i finansowe w zakresie funkcjonowania policyjnej izby dziecka

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w województwie podlaskim funkcjonowała jedna PID (oddalona od najbliższej innej takiej placówki – w Warszawie – o 192 km). Do 30 września

²² W myśl § 3 powołanego zarządzenia, „do służby w izbie kieruje się policjantów, którzy ukończyli doskonalenie zawodowe lokalne w zakresie metod i form pełnienia służby w izbie. Policjanci pełniący służbę w izbie powinni co najmniej raz w roku uczestniczyć w takim doskonaleniu”.

2013 r. działała ona w ramach Wydziału Prewencji KMP, a z dniem 1 października 2013 r.²³ w ramach Wydziału Konwojowego KWP²⁴. Zmiana ta (reorganizacja) związana była z realizacją „Koncepcji rozwiązań organizacyjno-strukturalnych mających na celu podniesienie efektywności działania policyjnych izb dziecka”, zatwierdzonej w dniu 9 lipca 2013 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Nie skutkowało ona koniecznością podejmowania działań w celu zagospodarowania etatów lub pomieszczeń zlikwidowanej izby (przed i po zmianach organizacyjnych w województwie podlaskim funkcjonowała jedna policyjna izba dziecka). (dowód: akta kontroli str. 7, 238-257)

Stan etatowy Izby w okresie jej funkcjonowania w strukturze organizacyjnej KMP (od 1 stycznia do 30 września 2013 r.) wynosił 10 etatów. Został on zwiększony po wejściu w strukturę KWP i od 1 lipca 2014 r. wynosił 11 etatów (były to etaty policyjne, nie było etatów cywilnych). Zwiększenie zatrudnienia w PID związane było ze sformułowaniem takiego wniosku przez powołany przez Komendanta Wojewódzkiego – decyzją nr 202/2012 z 25 października 2012 r. – Zespół ds. wdrożenia koncepcji rozwiązań organizacyjno-strukturalnych zamierzających do podniesienia efektywności wykorzystania policyjnych izb dziecka (zwany dalej „Zespołem ds. wdrożenia koncepcji PID”). W ocenie Zespołu (sformułowanej w listopadzie 2012 roku) ówczesny stan etatowy (10) mógł być niewystarczający do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania PID. (dowód: akta kontroli str. 262, 279, 283, 198-201)

Po wejściu PID w strukturę KWP zwiększyła się z 12 do 14 liczba miejsc dla nieletnich, w wyniku utworzenia 2-osobowej sypialni w miejsce dotychczasowego pokoju izolacyjnego. Pomieszczenie to stało się zbędne, gdyż z dniem 5 czerwca 2013 r. Policja przestała być uprawniona do wykorzystywania takiego pokoju, w związku z wejściem przepisów ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 96-100, 245, 292)

W latach 2013-2015 PID zapewniła miejsce łącznie 776 nieletnim, odnotowując 26% spadek liczby nieletnich umieszczanych w placówce w ciągu roku, odpowiednio: z 308 do 239 i do 229 nieletnich, zbliżając się do poziomu sprzed okresu objętego kontrolą²⁶. W podziale na przyczyny umieszczenia liczby te przedstawiały się następująco:

- 335 nieletnich (144, 106 i 85) z powodu uzasadnionego podejrzenia, że popełnili czyn karalny, a zachodziła uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów tego czynu, albo gdy nie można ustalić tożsamości nieletniego (art. 32g § 1 uopsn, w 2013 roku – art. 40 § 1 uopsn)²⁷ – z tendencją spadkową w stosunku do ogólnej liczby nieletnich w PID (odpowiednio 47%, 44% i 37%) w danym roku;
- 253 nieletnich (93, 77 i 83) w związku z zatrzymaniem w trakcie samowolnego pobytu nieletniego poza: schroniskiem dla nieletnich, młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym, zakładem poprawczym²⁸ (art. 32g § 9 uopsn, w 2013 roku – art. 40 § 7 uopsn) – z tendencją wzrostową w stosunku do ogólnej liczby nieletnich w PID (odpowiednio 30%, 32% i 36%) w danym roku;
- 188 nieletnich (71, 56 i 61) na czas uzasadnionej przerwy w konwoju (albo w doprowadzeniu) bądź na polecenie sądu rodzinnego²⁹ (art. 32h § 1 pkt 1 i 2 uopsn, w 2013 roku – art. 40a § 1 pkt 1 i 2 uopsn) – z tendencją wzrostową w stosunku do ogólnej liczby nieletnich w PID (odpowiednio 23%, 23% i 27%) w danym roku.

²³ Zarządzeniem nr 78 Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 11 września 2013 r., zniesiona została Izba Dziecka działająca w strukturze organizacyjnej Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Białymstoku, a utworzona Policyjna Izba Dziecka w strukturze organizacyjnej Wydziału Konwojowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku.

²⁴ W zadaniach Wydziału Konwojowego KWP ujęto m.in. „zapewnienie prawidłowego funkcjonowania oraz pełnienia służby w Policyjnej Izbie Dziecka” (§ 25 pkt 18 regulaminu KWP).

²⁵ Dz.U. poz.628 ze zm.

²⁶ W latach 2013-2015 przyjęto o 24% więcej nieletnich w porównaniu do trzech lat sprzed okresu objętego kontrolą, tj. 624 nieletnich, w tym: w 2010 roku – 200, w 2011 roku – 203 i w 2012 roku – 221 nieletnich.

²⁷ Do 48 godzin od chwili zawiadomienia właściwego sądu rodzinnego o zatrzymaniu nieletniego (a przed 2 stycznia 2014 r. do 72 godzin od chwili zatrzymania), jeżeli w tym czasie nie ogłoszono nieletniemu postanowienia o umieszczeniu w schronisku dla nieletnich lub tymczasowym umieszczeniu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, rodzinie zastępczej zawodowej albo w zakładzie lub placówce, o których mowa w art. 12 uopsn.

²⁸ Na czas niezbędny do przekazania nieletniego do właściwego schroniska, ośrodka lub zakładu, nie dłużej niż na 5 dni.

²⁹ Nie dłużej niż na 24 godziny (w przypadku przerwy w konwoju albo w doprowadzeniu) bądź na czas niezbędny do wykonania określonych czynności procesowych, nieprzekraczający 48 godzin (w przypadku polecenia sądu).

Na stałym poziomie 79% utrzymywał się odsetek chłopców w ogólnej liczbie nieletnich przyjętych do PID w trzech latach objętych kontrolą. (dowód: akta kontroli str. 218-221)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków odmowy przyjęcia nieletnich do PID z powodu braku miejsc lub z innych przyczyn. Z analizy ksiąg przebiegu służby i ewidencji nieletnich – w zakresie próby 60 przypadków pobytów nieletnich w PID, opisanej szerzej w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – wynikało, że w tym samym dniu w Izbie przebywało jednocześnie maksymalnie czterech nieletnich.

(dowód: akta kontroli str. 174, 182, 218, 235)

Wystąpiły natomiast okresy, w których w PID nie przebywał żaden nieletni, tj. łącznie:

- 78 dni w 2013 roku (były to okresy od jednego 10 dni),
 - 127 dni w 2014 roku (były to okresy od jednego 12 dni, a ponadto 29-dniowy spowodowany prowadzonym remontem pomieszczeń PID – od 1 do 29 sierpnia),
 - 125 dni w 2015 roku (były to okresy od jednego 16 dni),
- które sukcesywnie wydłużały się i stanowiły odpowiednio 21%, 27% (z pominięciem 29 dniowej przerwy remontowej) i 34% roku kalendarzowego.

W czasie, kiedy w PID nie przebywali nieletni, funkcjonariusze w niej zatrudnieni wykonywali takie zadania, jak m.in.: praca z aktami nieletnich, przygotowywanie korespondencji do sądów, ustalenia w placówkach dotyczące nieletnich, prace porządkowe, przygotowanie materiałów do zajęć z nieletnimi. Brali także udział w służbie w Zespole Policji Sądowej, służbie konwojowej, służbie ochronnej magazynów KWP.

(dowód: akta kontroli str. 216-217, 300-302)

2.2.1. Funkcjonowanie, stan pomieszczeń i wyposażenia Izby było przedmiotem analiz prowadzonych przez 11-osobowy Zespół ds. wdrożenia koncepcji PID (powołany przez Komendanta Wojewódzkiego w 2012 roku). W jego skład weszli m.in. Naczelnicy Wydziałów Konwojowego i Prewencji KWP oraz Pełnomocnik KWP ds. ochrony praw człowieka. W rezultacie prac Zespołu – zgodnie z zakresem zadań, ustalonym przez Komendanta Wojewódzkiego i we współpracy z właściwymi Wydziałami KWP i KMP – w szczególności:

- opracowano harmonogram wdrożenia ww. koncepcji oraz projekty zmian regulaminów KWP i KMP, uwzględniające zmiany organizacyjno-kadrowe,
- dokonano oceny stanu etatowego, technicznego, wyposażenia i zabezpieczenia PID, potrzeb remontowych oraz określono szacunkowe koszty realizacji niezbędnych przedsięwzięć w tym zakresie,
- ustalono zasady współdziałania PID z jednostkami Policji z terenu województwa podlaskiego, w zakresie umieszczania nieletnich w PID i koordynacji działań poszukiwawczych (*„Instrukcja w sprawie sposobu postępowania z osobami nieletnimi zatrzymanymi przez jednostki i komórki organizacyjne Podlaskiej Komendy Wojewódzkiej Policji”*).

(dowód: akta kontroli str. 258-293)

W dokonanej przez Zespół ds. wdrożenia koncepcji PID – z uwzględnieniem wymogów rozporządzenia w sprawie policyjnych izb dziecka – ocenie wyposażenia i zabezpieczenia PID oraz potrzeb remontowych (z października 2012 roku) wskazano na:

- brak drzwi o wzmocnionej konstrukcji z zamkami mechanicznymi lub elektrycznymi w jednym z dwóch wejść do PID,
- potrzebę remontu klatki schodowej prowadzącej do PID i szatni personelu,
- brak przycisków dzwonek alarmowych przy placu spacerowym, magazynie i pokoju kierownika,
- wskazany zakup 3 sztuk przenośnych urządzeń alarmowych w celu poprawy warunków bezpieczeństwa personelu PID,
- potrzebę uzupełnienia instalacji monitoringu o dodatkowe kamery (w jadalni, świetlicy, na korytarzu i placu spacerowym) oraz zainstalowania większego monitora (32") i przeniesienia małego monitora do pokoju kierownika w celu zwiększenia kontroli podglądu obrazu z monitoringu,

- wskazaną wymianę i uzupełnienie sprzętu audiowizualnego oraz doposażenie świetlicy w gry planszowe, kartony do malowania, farby, kredki, płyty DVD, uzupełnienie biblioteki, zainstalowanie zestawu do gry w koszykówkę,
- potrzebę wykonania zabudowy z siatki ochronnej celem zabezpieczenia placu spacerowego przed możliwością wrzucenia / wyrzucenia przedmiotów,
- pożądane doposażenie PID w: nowe urządzenie wielofunkcyjne (faks, drukarka, kserokopiarka) i komputer stacjonarny, w celu usprawnienia wymiany korespondencji i tworzenia bieżącej dokumentacji, a także – przenośny aparat telefoniczny.

Szacunkowe koszty związane ze zdiagnozowanymi potrzebami określono na 49,5 tys. zł, w tym 44,0 tys. zł na prace remontowe i zakup niezbędnych środków i pomocy dydaktycznych, związanych z podniesieniem bezpieczeństwa osób nieletnich i podniesieniem efektywności pracy funkcjonariuszy oraz 5,5 tys. zł na doposażenie w sprzęt łączności i komputerowy. (dowód: akta kontroli str. 266-272)

Wyżej wskazane przez Zespół braki i potrzeby zostały uzupełnione lub zaspokojone w ramach robót remontowych w 2013 roku³⁰ i doposażenia PID w niezbędny sprzęt (z wyjątkiem zamontowania siatki ochronnej nad placem spacerowym). Według ocen Naczelnika Wydziału Konwojowego KWP (z 13 listopada 2013 r.) i Naczelnika Wydziału Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów KWP (z 2 października 2014 r.) oraz pisma Zastępcy PKWP z 7 października 2014 r. w sprawie oceny funkcjonowania PID w strukturze KWP, Izba spełniała wymogi techniczne określone w rozporządzeniu w sprawie policyjnych izb dziecka. Potwierdziły to także oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 93-116, 292-296, 298-303)

2.2.2. W ewidencji księgowej KWP nie wyodrębniono planowanych i wydatkowanych środków finansowych na funkcjonowanie PID. Zastępca Głównego Księgowego KWP wyjaśniła, że:

- nie konstruowano odrębnego planu wydatków PID (plan wydatków KWP w rozdziale 75404 obejmuje również koszty funkcjonowania PID),
- w ewidencji księgowej wydatków budżetowych KWP nie wyodrębniono wydatków związanych z funkcjonowaniem PID, gdyż żaden przepis nie zobowiązuje do prowadzenia ewidencji w takiej szczegółowości,
- Wydział Finansów KWP w latach 2013-2016 nie prowadził analiz dotyczących kosztów funkcjonowania PID, ponieważ nie zidentyfikowano powodów prowadzenia tego typu analiz.

(dowód: akta kontroli str. 297, 321-322)

Na podstawie danych pozyskanych z właściwych merytorycznie Wydziałów KWP (Finansów; Zaopatrzenia, Inwestycji i Remontów; Łączności i Informatyki) ustalono, że koszty funkcjonowania PID w latach 2013-2015 były nie mniejsze niż 1.916,1 tys. zł. Dominowały w nich wynagrodzenia stanowiące od 84% do 90% ogółu ich wartości, zaś z przykładowych innych: bieżące utrzymanie obiektu – około 4 %, równoważniki za umundurowanie – od 2,9% do 3,2%, wyżywienie nieletnich – od 0,7% do 1,1%. W poszczególnych latach wydatkowano 657,7 tys. zł, 633,6 tys. zł i 624,8 tys. zł, w tym na³¹:

- wynagrodzenia funkcjonariuszy (§§ 3070, 4050, 4060 i 4070 klasyfikacji budżetowej) – 560.061zł, zł, 532.891 zł i 563.731 zł,
- równoważniki za umundurowanie – 21.178 zł, 21.200 zł i 18.064 zł,
- bieżące utrzymanie obiektu (energia elektryczna, ogrzewanie, woda, ścieki, wywóz śmieci, gaz) 25.243 zł, 23.141 zł i 24.258 zł
- remonty – 40.042 zł (wydatkowane w związku z dostosowaniem pomieszczeń PID do obowiązujących wymogów), 48.190 zł (wymiana instalacji c.o. z grzejnikami) i 0 zł,
- wyżywienie (dostawy posiłków w naczyniach jednorazowych przez firmę zewnętrzną) – 7.258 zł, 4.723 zł i 4.969 zł,
- usługi prania i czyszczenia – 3.498 zł, 2.819 zł i 3.139 zł,

³⁰ Wcześniej, pomieszczenia PID były remontowane w 2009 roku.

³¹ Nie udało się określić wysokości wydatków na: badania lekarskie (sporadyczne przypadki badań nieletnich umieszczonych w PID), środki dezynfekcyjne, czystości i higieny, wysyłkę korespondencji.

- zakup wyposażenia: telewizor (1.399 zł), komputer stacjonarny z monitorem (3.992 zł) i urządzenie wielofunkcyjne – drukarka, kopiarka, faks (4.245 zł) w 2015 roku,
- inne (książki, szczoteczki do zębów, szampon, bielizna, dresy, sprzęt sportowy) 199 zł, 449 zł i 538 zł. (dowód: akta kontroli str. 323-345, 394)

Według wyjaśnienia Kierownik PID, w latach 2013-2015 nie wystąpiły żadne utrudnienia w funkcjonowaniu Izby z powodu braku środków finansowych. „Zgłoszone potrzeby zostały uwzględnione i zrealizowane na bieżąco albo po zabezpieczeniu niezbędnych środków.” (dowód: akta kontroli str. 529)

Analiza wydatków na usługi remontowe, dostawy posiłków oraz pranie odzieży i pościeli wykazała, że poniesiono je celowo, gospodarnie i legalnie. Rzetelnie udokumentowano wybór – w trybie przetargu nieograniczonego – wykonawców robót remontowych i aktualnego dostawcy posiłków, zaś w przypadku usług prania – sporządzono dokumentację wyboru ofert zebranych w ramach rozeznania cenowego. (dowód: akta kontroli str. 345-481)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Organizacja PID i poniesione nakłady finansowe były adekwatne do potrzeb, bowiem zapewniły miejsca dla wszystkich nieletnich wymagających przyjęcia do placówki oraz przestrzeganie ich praw określonych w regulaminie pobytu w Izbie. Zaspokojono zidentyfikowane i zgłaszane przez Kierownik PID niezbędne potrzeby w zakresie sprzętu i wyposażenia. Poniesione nakłady przyczyniły się do poprawy warunków panujących w placówce, a objęte badaniem wydatki na funkcjonowanie Izby były celowe, legalne, gospodarne i rzetelnie udokumentowane.

3. Nadzór nad funkcjonowaniem policyjnej izby dziecka

Opis stanu
faktycznego

3.1. W KWP nie prowadzono – innych niż opisane w pkt. 2.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – analiz dotyczących działalności PID, kosztów jej funkcjonowania bądź problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych Izbie zadań. (dowód: akta kontroli str. 322, 525-527)

Sposób pełnienia przez funkcjonariuszy służby PID był kontrolowany przez Kierownik PID i kierownictwo Wydziału Konwojowego KWP. Kontrole te przeprowadzano zarówno podczas służb, w trakcie których w PID przebywali nieletni, jak też bez ich obecności. W ramach tych kontroli sprawdzano: prawidłowość prowadzenia dokumentacji przebiegu służby oraz stanowiącej podstawę przyjęcia i pobytu nieletnich, a także sposób sprawowania nadzoru nad nieletnim. W książce kontroli wewnętrznych PID odnotowano 15 takich kontroli przeprowadzonych przez Naczelnika Wydziału Konwojowego lub jego zastępcę i 20 kontroli przeprowadzonych przez Kierownik PID. (dowód: akta kontroli str. 518)

W latach 2013-2016 (I kwartał) działalność PID nie była przedmiotem badań kontrolnych kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego KWP. P.o. Naczelnika Wydziału Kontroli³² wyjaśnił, że w jego „ocenie nie było powodów do przeprowadzania takich kontroli, gdyż nie było sygnałów o nieprawidłowościach, nie wpływały skargi na działalność PID”. Z kolei pracownik KWP zatrudniony na jednoosobowym stanowisku ds. audytu wewnętrznego wyjaśnił, iż „rocznie średnio realizowane są cztery zadania zapewniające i incydentalnie – doradcze. Z przeprowadzanych w poszczególnych wydziałach Komendy analiz ryzyka nie wynikało, iż działalność PID mieściła się w obszarze podwyższonego ryzyka. [...] zadania audytowe i tematy tych zadań typowane są z analizy ryzyka przeprowadzanej przez Pełnomocnika ds. Kontroli Zarządczej. Do planu audytu brane są pod uwagę tematy z obszarów średniego i wysokiego ryzyka z ww. analizy”. (dowód: akta kontroli str. 523-524)

Z analizy ewidencji skarg wpływających do KWP, a także sprawozdań z corocznych kontroli PID przez sędziego sądu rodzinnego, wynikało, że w okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg na funkcjonowanie PID. (dowód: akta kontroli str. 218, 578, 598, 708)

³² Od 6 lutego 2016 r. Wcześniej, od 2007 roku, pracujący w Wydziale Kontroli (na stanowisku radcy w Zespole Kontroli Ogólnopolicyjnej).

3.2. W latach 2013-2015 działalność PID była czterokrotnie kontrolowana przez jednostki zewnętrzne:

- Krajowy Mechanizm Prewencji – wizytacja w dniu 20 maja 2013 r. (Izba funkcjonowała wówczas w strukturach KMP), na podstawie art. 19 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania³³,
- sędzię sądu rodzinnego (Sądu Rejonowego w Białymstoku) – coroczne okresowe kontrole, o których mowa w § 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń w sprawach nieletnich³⁴.

Wizytacja i kontrole nie ujawniły nieprawidłowości w zakresie legalności pobytu i czasu pobytu nieletnich w PID. W świetle sprawozdań kontroli sądowych, dokumentacja dotycząca nieletnich była prowadzona na bieżąco i prawidłowo. Na funkcjonowanie PID nie kierowano skarg. Nieletni przebywający w placówce mieli zapewnione prawidłowe warunki bytowe i fachową opiekę oraz możliwości pracy dydaktyczno-wychowawczej.

(dowód: akta kontroli str. 536-547, 556-708)

Po kontrolach sądowych nie kierowano zaleceń, natomiast w raporcie Krajowego Mechanizmu Prewencji zalecono m.in.:

- organizowanie, dla funkcjonariuszy pracujących w PID, systematycznych i interdyscyplinarnych szkoleń i kursów w zakresie pracy z nieletnimi oraz kursu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej,
- wyeliminowanie zakazu wchodzenia przez nieletnich w kłapki do pokoi,
- umożliwienie nieletnim korzystania z telefonu,
- opracowanie oferty zajęć dla zatrzymanych nieletnich,
- przeznaczenie środków finansowych na zakup prasy i książek do biblioteki PID,
- uzupełnienie adresów instytucji, do których nieletni mogą zwrócić się w sytuacji naruszenia ich praw,
- zwrócenie uwagi na rzetelność wypełniania przez lekarzy zaświadczeń lekarskich dotyczących możliwości osadzenia w Izbie.

W raporcie zwrócono też uwagę na fakt, że – chociaż obowiązujące przepisy nie określają takiego obowiązku – „każdego nowoprzyjętego nieletniego należy poddawać badaniu lekarskiemu”.

(dowód: akta kontroli str. 537-547)

W związku z zaleceniami podjęto działania naprawcze, realizowane pod nadzorem KWP, która przedłożyła stosowną informację przedłożyła do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Komendy Głównej Policji.

(dowód: akta kontroli str. 548-555)

W świetle ustaleń niniejszej kontroli NIK, zalecenia pokontrolne Krajowego Mechanizmu Prewencji zostały zrealizowane bądź są realizowane, z wyjątkiem trudnej do wyegzekwowania kwestii rzetelności wypełniania zaświadczeń przez lekarzy. Naczelnik Wydziału Konwojowego wyjaśnił, że „funkcjonariusze pełniący służbę w PID mają na to bardzo ograniczony wpływ”. Zalecenie takie zostało sformułowane w związku ze stwierdzeniem, iż „nie zawsze na zaświadczeniu lekarskim odnotowywana jest godzina przeprowadzenia badania”. W zbadanych 60 przypadkach umieszczenia nieletnich w PID, 20 nieletnich było poddanych badaniu lekarskiemu na etapie wykonywania czynności związanych z ich zatrzymaniem (przed umieszczeniem w PID). We wszystkich tych przypadkach lekarz wydał zaświadczenie o braku przeciwwskazań do umieszczenia w PID, jednak tylko w sześciu z nich na zaświadczeniu odnotowano datę badania. W trakcie pobytu w Izbie – w związku ze zgłoszeniem dolegliwości zdrowotnych – po przewiezieniu karetką

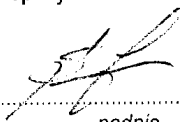
³³ Przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

³⁴ Dz.U. Nr 107, poz. 894.

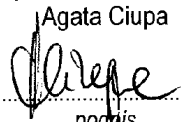
Ustalone nieprawidłowości Ocena częściowa	do szpitala, badaniom lekarskim poddano dwoje z 60 nieletnich, z których jedno hospitalizowano³⁵. (dowód: akta kontroli str. 160-183, 525-527) W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. W ramach nadzoru nad PID, KWP monitorowała realizację zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji oraz przebieg prac dostosowujących Izbę do obowiązujących wymogów, a także dokonywała wyrywkowych kontroli przebiegu służby w Izbie. Z uwagi na brak sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach oraz pozytywne wyniki corocznych kontroli realizowanych przez sąd rodzinny, nie prowadzono kontroli wewnętrznych ani zadań audytowych dotyczących działalności Izby.
Wnioski pokontrolne	IV. Wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o rozważenie opracowania zasad wnoszenia skarg i wniosków oraz zaznajamiania z nimi nieletnich umieszczonych w Izbie.
Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	V. Pozostałe informacje i pouczenia Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli. Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, dnia 29 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

³⁵ Według książki wizyt lekarskich, w latach 2013-2015 odnotowano 16 przypadków (odpowiednio: 8, 7 i 1) udzielenia pomocy medycznej w związku ze zgłoszeniem dolegliwości zdrowotnych przez nieletnich przebywających w PID. W każdym z tych przypadków do Izby wzywano Pogotowie Ratunkowe i nieletnich przetransportowano do szpitala na dalsze badania.

³⁶ Dz.U. z 2015 r. poz.1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.