



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LPO.410.006.01.2016
P/16/085

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/085 – Funkcjonowanie policyjnych izb dziecka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
KontrolerKontroler	Maria Wojcińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99864 z dnia 17 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa (dalej: KGP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinsp. Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji ¹ (od 13 kwietnia 2016 r.)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Podejmowane przez KGP w latach 2013-2015 działania związane z zapewnieniem właściwego funkcjonowania policyjnych izb dziecka (dalej: PID) sprzyjały przestrzeganiu praw nieletnich umieszczonych w tych placówkach. NIK ocenia² pozytywnie systematyczne przekazywanie informacji na temat problemów w funkcjonowaniu PID, wszystkim komendantom wojewódzkim i stołecznemu Policji, dążenie do zapewnienia właściwego szkolenia funkcjonariuszy pełniących służbę w placówkach, organizację narad szkoleniowych oraz zapewnienie właściwej współpracy z podmiotami dokonującymi monitoringu PID. Zdaniem NIK, brak realizacji części zaleceń podmiotów zewnętrznych wynikał ze złożoności zagadnień i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa nieletnim oraz funkcjonariuszom.

W ocenie NIK, KGP nie dysponowała skutecznymi narzędziami umożliwiającymi weryfikację założeń przyjętych w *Koncepcji rozwiązań organizacyjno-strukturalnych, zmierzających do podniesienia efektywności wykorzystania policyjnych izb dziecka* (dalej: Koncepcja reorganizacyjna). Wskutek tego, KGP nie dysponowała wiedzą, czy osiągnięto wskazane w dokumencie spodziewane efekty finansowe dotyczące likwidacji 10 PID (tj. co najmniej 4.559.000 zł w skali roku). NIK zwraca również uwagę, że informacje na temat PID były pozyskiwane jedynie doraźnie, a skutki przeprowadzonej reorganizacji nie podlegały bieżącej analizie dotyczącej kosztów utrzymania placówek, ich potrzeb inwestycyjnych, kosztów transportu nieletnich oraz wykorzystania miejsc, co jest zasadne w kontekście zapewnienia gospodarnego i efektywnego ich funkcjonowania.

¹ W okresie objętym kontrolą stanowisko Komendanta Głównego Policji sprawowali: gen. insp. Marek Działoszyński (10.01.2012-11.02.2015 r.), gen. insp. Krzysztof Gajewski (12.02-10.12.2015 r.), insp. Zbigniew Maj (11.12.2015-11.02.2016 r.) oraz mł. insp. Andrzej Szymczyk (p.o. w okresie od 12.02 do 12.04.2016 r.).

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Opracowywanie standardów wykonywania zadań związanych z pełnieniem służby w PID leżało w gestii Biura Prewencji (do 15 kwietnia 2013 r.), a następnie Biura Prewencji i Ruchu Drogowego (od 16 kwietnia 2013 r. do 14 kwietnia 2016 r.). Zgodnie z obowiązującym od 15 kwietnia 2016 r. Regulaminem KGP³, zakres ten należy do właściwości Biura Prewencji.

(dowód: akta kontroli str. 3-9)

Do KGP wpłynęła skarga dotycząca działań noszących znamiona mobbingu stosowanych wobec jednego z kierowników PID. Sprawa została objęta śledztwem prokuratorskim, które zostało umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 10-39)

Biuro Kontroli KGP nie prowadziło kontroli ani audytów w zakresie funkcjonowania PID.

(dowód: akta kontroli str. 10)

We wrześniu 2011 r. w Biurze Prewencji rozpoczęto prace nad Konsepcją reorganizacyjną. Wynikające z niej zmiany, które weszły w życie 1 października 2013 r. polegały m.in. na likwidacji 10 PID i włączeniu tych, które pozostały, w struktury organizacyjne wydziałów konwojowych komend wojewódzkich i komendy stołecznej Policji. Wdrożenie Konsepcji reorganizacyjnej służyć miało ujednoliceniu standardów obowiązujących w poszczególnych PID w odniesieniu do liczby miejsc przeznaczonych dla nieletnich, liczby etatów policyjnych, liczby przyjmowanych rocznie nieletnich, a także w zakresie wyposażenia i zabezpieczenia technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 40-83, 380-381)

W styczniu i lutym 2014 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (dalej: Ministerstwo⁴) wystąpiło do KGP o informację w zakresie procesu wdrażania zmian w PID oraz o napotkanych trudnościach i problemach związanych z przeprowadzoną reorganizacją. W związku z powyższym Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP zażądało od komendantów wojewódzkich oraz od komendanta stołecznego szczegółowych informacji dotyczących stanu etatowego w poszczególnych izbach, wysokości środków finansowych przekazanych na funkcjonujące placówki, aktualnie istniejących potrzeb jednostek (w szczególności w zakresie wyposażenia, remontów, wzmocnienia etatowego), potrzeb szkoleniowych osób pracujących w PID oraz obłożenia placówek. KGP przekazało dane do Ministerstwa z zastrzeżeniem, że pełna analiza zostanie dokonana po 1 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 84-96)

Zgodnie z założeniami Konsepcji reorganizacyjnej, w styczniu 2015 r. sporządzono analizę działania PID w nowych warunkach organizacyjnych za okres od 1 października 2013 r. do 30 września 2014 r. (dalej: Analiza). Została ona sporządzona na podstawie odpowiedzi na pytania zadane komendantom wojewódzkim i stołecznemu, dotyczące m.in. stanu etatowego PID, kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy pełniących służbę w placówkach, liczby miejsc w poszczególnych izbach oraz okresów, w których nie przebywał w nich żaden

³ Regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 2 Komendanta Głównego Policji z 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu KGP (Dziennik Urzędowy KGP z 4 kwietnia 2016 r. poz. 13).

⁴ Od 18 listopada 2011 r. czynności w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem policyjnych izb dziecka były wykonywane w ramach działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a od 16 listopada 2015 r. – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pod skrótem „Ministerstwo” należy rozumieć oba te podmioty.

nieletni, przekazania środków finansowych pochodzących ze zlikwidowanych izb na istniejące placówki i potrzeb w zakresie doposażenia izb. W analizie wskazano, że podjęte przedsięwzięcia organizacyjno-strukturalne spowodowały wzrost efektywności wykorzystania miejsc w PID oraz zmniejszenie zróżnicowania obciążenia poszczególnych izb liczbą przyjmowanych do nich nieletnich.

W wyniku przeprowadzonej analizy uznano za zasadne zawieszenie działalności PID w Wałbrzychu w okresie od 1 lutego 2015 r. do 30 stycznia 2016 r. Dyrektor Biura Prewencji KGP wyjaśnił, że w lutym 2016 r. Komenda Wojewódzka Policja (dalej: KWP) we Wrocławiu przekazała KGP analizę funkcjonowania PID we Wrocławiu w okresie wyłączenia izby w Wałbrzychu. Przeprowadzona w KGP analiza wykazała, że – biorąc pod uwagę brak spełniania wymogów technicznych przez placówkę w Wałbrzychu oraz otwarcie izby w Legnicy – zasadna jest likwidacja PID w Wałbrzychu.

W Koncepcji reorganizacyjnej wskazano, że wskutek reorganizacji zostanie odzyskanych 105 etatów policyjnych oraz 1 etat cywilny, natomiast z Analizy wynikało, że odzyskano 92 etaty policyjne oraz 1 etat cywilny. Dyrektor Biura Prewencji wyjaśnił, że w części garnizonów Policji dokonano wsparcia etatowego placówek, które pozostały, etatami z likwidowanych PID.

(dowód: akta kontroli str. 97-140, 404, 411-412, 427-430)

Niezależnie od sporządzonej Analizy oraz odpowiedzi kierowanych na zapytania Ministerstwa, w KGP sporządzano coroczne informacje dotyczące funkcjonowania pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych oraz policyjnych izb dziecka (dalej: Informacje). Zawierały one m.in. dane statystyczne, informacje o wydarzeniach nadzwyczajnych zaistniałych w PID (usiłowanie samobójstwa, zamach na zdrowie, ucieczka nieletniego), dane o wizytacjach PID przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne wraz z oceną rekomendacji oraz wnioski dotyczące właściwej realizacji zadań. Informacje były przysyłane m.in. do KWP i Komendy Stołecznej Policji (dalej: KSP), *w celu poddania analizie wskazanych nieprawidłowości oraz przykładów wydarzeń nadzwyczajnych i uwzględnienia ich w procesie doskonalenia zawodowego oraz jednostek szkoleniowych Policji – w celu wykorzystania ich jako materiału dydaktycznego w procesie szkolenia.*

(dowód: akta kontroli str. 174-223)

Zgodnie z założeniami⁵, KGP przeprowadzała czynności badawczo-sprawdzające w wybranych jednostkach organizacyjnych Policji w zakresie działań podejmowanych przez KWP i KSP w celu przeciwdziałania wydarzeniom nadzwyczajnym podczas pełnienia służby w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych, w PID oraz w pokojach przejściowych. Polegały one na wizytacjach w wybranych KWP i KSP i były podstawą do sporządzania pism do komendantów wojewódzkich i stołecznego, w których zamieszczano wnioski z przeprowadzonych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 224-267)

KGP czerpała wiedzę na temat problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych izmom zadań m.in. z narad szkoleniowych⁶. W trakcie spotkań zgłaszano problemy dotyczące np.:

⁵ Wnioski płynące z Informacji za lata 2013-2015.

⁶ W dniach od 23 do 25 października 2013 r. odbyła się narada szkoleniowa pn. „Organizacja i koordynacja konwojów osób pozbawionych wolności oraz zakres realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem PID, PdOZ, pokoi przejściowych oraz tymczasowych pomieszczeń przejściowych”, a w dniach od 8 do 10 grudnia 2014 r. KGP zorganizowała dla naczelników

- określenia trybu postępowania wobec nieletniego zatrzymanego w trakcie samowolnego pobytu poza Młodzieżowym Ośrodkiem Wychowawczym, przy jednoczesnym skreśleniu z listy wychowanków (w ocenie KGP zasadnym jest umieszczenie takiego nieletniego w PID);
- określenia zasad nawiązania kontaktu nieletniego z rodzicem, opiekunem lub adwokatem (w ocenie KGP decyzja co do udziału funkcjonariusza Policji w trakcie rozmowy telefonicznej z rodzicem lub opiekunem powinna spoczywać na kierowniku PID, natomiast decyzja co do obecności policjanta w trakcie rozmowy telefonicznej z adwokatem powinna spoczywać na osobie, w dyspozycji której pozostaje nieletni);
- możliwości dalszego pobytu w PID nieletniego, który w trakcie pobytu kończy 17 lat (KGP wskazała, że zasadnym jest, aby nieletni umieszczony w PID, który w trakcie pobytu kończy 17 lat, mógł tam dalej przebywać⁷, do momentu ustania podstawy prawnej jego umieszczenia).

Do KGP wpływały również zapytania z wydziałów konwojowych w zakresie problemów interpretacyjnych przepisów prawa dotyczących PID (m.in. prowadzenia dokumentacji).

Pisemne stanowiska w kwestiach poruszanych podczas narad lub sygnalizowanych na piśmie przesyłano do wiadomości wszystkich KWP i KSP.

(dowód: akta kontroli str. 268-305)

W październiku 2013 r. w Ministerstwie odbyło się spotkanie poświęcone badaniom lekarskim osób przyjmowanych do PID. Wzięli w nim udział przedstawiciele Ministerstwa, Krajowego Mechanizmu Prewencji, KGP oraz Ministerstwa Zdrowia (dalej: MZ). W ocenie Krajowego Mechanizmu Prewencji, badaniem powinien zostać objęty każdy nowo przyjęty nieletni⁸. Przedstawiciele Ministerstwa, MZ oraz KGP nie rekomendowali dokonania zmian w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 306-311)

Informacje na temat potrzeb remontowych i doposażenia izb pozyskiwane były podczas przygotowania Analizy, na żądanie Ministerstwa oraz w związku z prośbami wybranych jednostek organizacyjnych o zapewnienie środków finansowych na prace adaptacyjne i remontowe w budynkach PID. KGP nie dysponowała dodatkowymi środkami na potrzeby PID. Zadania były ujmowane w wykazie dodatkowych potrzeb remontowych⁹ bądź występowano do jednostek o wygospodarowanie środków w ramach własnego budżetu lub pozyskanie dofinansowania ze źródeł pozabudżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 87-96, 100-173, 310-402, 419-426)

Krajowy Mechanizm Prewencji dokonywał monitoringu przestrzegania praw nieletnich w policyjnych izbach dziecka. W odniesieniu do zaleceń i rekomendacji Krajowego Mechanizmu Prewencji, KGP po otrzymaniu raportów występowała do kierowników jednostek i komórek organizacyjnych z prośbą o ustosunkowanie się do ustaleń, a następnie w drodze pisemnej lub podczas obustronnych spotkań przedstawiała swoje stanowisko dotyczące sformułowanych zaleceń.

wydziałów konwojowych oraz kierowników policyjnych izb dziecka naradę szkoleniową nt. „Funkcjonowanie oraz ocena realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem policyjnych izb dziecka”.

⁷ Wątpliwości dotyczyły ewentualnego przetransportowania nieletniego do pomieszczenia dla osób zatrzymanych.

⁸ W obecnym stanie prawnym przyjmowanego do izby nieletniego poddaje się badaniom lekarskim i udziela mu niezbędnej pomocy medycznej w przypadkach i na zasadach określonych w przepisach w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję.

⁹ W odpowiedzi na wniosek KWP w Olsztynie w 2014 r.

Dotyczyło to m.in.:

- sposobu i częstotliwości wykonywania czynności sprawdzania nieletniego (patrz kolejny akapit);
- umożliwienia nieletnim umieszczonym w PID kontaktu z rodzicami/opiekunami prawnymi i adwokatem (w tym kontaktu telefonicznego) i uregulowania tej kwestii w akcie prawnym rangi ustawowej. KGP zwróciła uwagę, że regulamin pobytu nieletnich w PID zapewnia możliwość odwiedzin rodziców, obrońcy lub opiekuna – za zgodą sądu, kierownika izby lub policjanta prowadzącego sprawę, a ponadto, zgodnie z ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich, odwiedziny takie są możliwe na żądanie nieletniego. Przepis ten nie precyzuje formy kontaktu, wobec czego może on również obejmować rozmowę telefoniczną. Przedstawiciele KGP zwrócili uwagę, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie uwzględniło uwagi zgłoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w przedmiotowej kwestii do projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz niektórych innych ustaw;
- prowadzenia dokumentacji służbowej: Krajowy Mechanizm Prewencji zwrócił uwagę na uchybienia związane z jej wypełnianiem, a KGP w wystąpieniu skierowanym do komendantów wojewódzkich i stołecznego wniosła o prowadzenie dokumentacji w sposób czytelny, rzetelny, dokładny i kompletny. Jednocześnie zobowiązano funkcjonariuszy pełniących służbę w PID do zwracania uwagi osobom dokonującym wpisów w książkach wizyt lekarskich.

(dowód: akta kontroli str. 312-376)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w raporcie z monitoringu placówek dla nieletnich wskazała, iż „z rozmów z kadrą zatrudnioną w izbach wynika, że część rekomendacji formułowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji nie jest wdrażana¹⁰. Funkcjonariusze niejednokrotnie wskazywali, że nie zgadzają się z oceną dokonaną przez Krajowy Mechanizm Prewencji i że niektóre z postulatów nie zostały wdrożone. W związku z tym wydaje się zasadne zwiększenie kontroli wdrażania zaleceń Krajowego Mechanizmu Prewencji na poziomie centralnym przez Komendę Główną Policji”. Dyrektor Biura Prewencji wyjaśnił, że sprawozdania z wizytacji podmiotów zewnętrznych są poddawane analizie i stanowią przedmiot wystąpień kierowanych do komendantów wojewódzkich i komendanta stołecznego Policji oraz materiał wykorzystywany podczas narad szkoleniowych. W ocenie Biura Prewencji nie wszystkie rekomendacje znajdują jednak oparcie w obowiązujących normach prawnych i wpływają na poziom bezpieczeństwa nieletnich. Np., w odniesieniu do problemu sprawdzania nieletnich, z praktyki pełnienia służby w PID wynika, że zdarzają się przypadki ukrywania przez nich niebezpiecznych przedmiotów (zarówno w odzieży, jak i na ciele w miejscach intymnych). Kwestia sprawdzenia nieletnich znajduje oparcie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 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 (dalej: rozporządzenie z 4 czerwca 2012 r.)¹¹.

Biorąc jednak pod uwagę, że zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być

¹⁰ Np. problem rozbierania nieletnich poddawanych sprawdzeniu. Krajowy Mechanizm Prewencji zakwestionował taką praktykę. W ocenie kontrolowanej jednostki (KSP) odstępianie od rozebrania nieletniego z całej odzieży może doprowadzić do zaistnienia wydarzenia nadzwyczajnego.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 638, ze zm.

ustanawiane tylko w ustawie, KGP zgłosiła stosowną propozycję do projektu założeń do projektu ustawy o Policji. Do dnia zakończenia kontroli kwestia ta nie została uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej.

(dowód: akta kontroli str. 312-376, 404, 408-409)

Zgodnie z przyjętymi w KGP założeniami¹², 31 grudnia 2015 r. Komendant Główny Policji wydał Decyzję nr 415 w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie pełnienia służby w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz w policyjnych izbach dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 377)

KGP współpracowała z Ministerstwem w zakresie zmian legislacyjnych w aktach prawnych dotyczących funkcjonowania PID. Dotyczyło to, w szczególności:

1) ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹³: zaproponowano przeniesienie regulacji dotyczących badań lekarskich osób zatrzymanych z aktu wykonawczego¹⁴ do ustawy o Policji – zmiana niewprowadzona;

2) ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁵: Minister Sprawiedliwości zwrócił się z wnioskiem o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w zakresie usunięcia z katalogu środków przymusu bezpośredniego stosowanych w PID środka przeznaczonego do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. W opinii KGP, popartej oceną Ministerstwa, mając na uwadze, że na terenie PID może dojść do zakłócenia porządku, Policja musi dysponować szerszym katalogiem środków przymusu bezpośredniego niż pracownicy placówek podległych Ministerstwu Sprawiedliwości. Ponadto, Policja – w przypadku zaistnienia tego typu zdarzenia – samodzielnie przywraca porządek na terenie PID. W związku z powyższym, w ocenie Ministerstwa, brak było przesłanek do podjęcia prac legislacyjnych w proponowanym zakresie;

3) ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁶: KGP zgłosiła potrzebę dokonania nowelizacji m.in. w odniesieniu do zobowiązania sądów rodzinnych do przekazywania Policji informacji o sposobie zakończenia prowadzonych postępowań w sprawach nieletnich. W styczniu 2016 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie;

4) rozporządzenia z 4 czerwca 2012 r.: propozycja KGP dotyczyła usunięcia przyjętego w rozporządzeniu pojęcia „pokój izolacyjny”. Wynikało to m.in. z faktu, że pojęcie „pokój izolacyjny” występuje również w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej jako jeden ze środków przymusu bezpośredniego. Zmiana została wprowadzona rozporządzeniem z 9 lutego 2015 r.¹⁷

(dowód: akta kontroli str. 378-379)

¹² Wniosek końcowy wynikający z Informacji za lata 2013-2014; wniosek wynikający z wystąpienia kierowanego do komendantów wojewódzkich i stołecznego dotyczącego Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 września 2012 r. w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję (Dz. U. z 2012 r. poz. 1102).

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 628, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 382, ze zm.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 lutego 2015 r. zmieniające rozporządzenie 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. z 2015 r. poz. 279).

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z założeniami Koncepcji reorganizacyjnej, jednym z jej celów miało być *przekazanie wygospodarowanych z tytułu likwidowanych PID środków finansowych ponoszonych dotychczas na ich utrzymanie i remonty, na dofinansowanie wymagających nakładów finansowych PID, które nie zostaną zlikwidowane oraz na realizację innych zadań Policji związanych z nieleśnymi umieszczonymi w PID.*

Z Analizy nie wynikało, czy wniosek dotyczący przekazywania środków w związku z likwidacją wybranych placówek został zrealizowany. Na zagadnienie zwróciło uwagę Ministerstwo w piśmie z 7 maja 2015 r.¹⁸. W odpowiedzi wskazano m.in., że poszczególne KWP i KSP nie gromadzą odrębnych danych w zakresie nakładów finansowych, przeznaczonych na funkcjonowanie PID. Z odpowiedzi niektórych komendantów wojewódzkich wynikało jednak wprost, że takie przesunięcia finansowe nie miały miejsca.

W ocenie NIK, KGP nie dysponowała skutecznymi narzędziami umożliwiającymi weryfikację przyjętych założeń, z uwagi na brak systemu generowania informacji o kosztach funkcjonowania PID. KGP nie miała więc wiedzy na temat tych kosztów, wypracowanych oszczędności i sposobu ich wykorzystania. Co więcej, KGP nie posiadała informacji na temat bieżących kosztów funkcjonowania PID.

Dyrektor Biura Prewencji oraz Dyrektor Biura Finansów wyjaśnili m.in., że kwestia finansowania PID oraz wprowadzenia rozwiązań dotyczących wyodrębnienia w poszczególnych KWP i KSP księgowości dotyczących PID bądź innych, umożliwiających pozyskiwanie bieżącej wiedzy na temat kosztów utrzymania placówek, pozostawiona została w gestii komendantów wojewódzkich i stołecznego Policji, jako dysponentów budżetu KWP i KSP jako odpowiedzialnych za gospodarne i efektywne wykorzystanie środków publicznych. Dyrektor Biura Prewencji wskazał ponadto, że Koncepcja reorganizacyjna była konsultowana z innymi komórkami organizacyjnymi KGP, co pozwoliło na sformułowanie takich założeń. Weryfikacja realizacji pozostaje jednak poza właściwością merytoryczną Biura Prewencji.

(dowód: akta kontroli str. 66, 77, 83, 141-173, 403-408, 415-418)

2. W Koncepcji reorganizacyjnej założono, że zaproponowane rozwiązania zapobiegą niepotrzebnemu ponoszeniu kosztów związanych z funkcjonowaniem PID, co najmniej o kwotę 4.559.000 zł (koszt utrzymania likwidowanych placówek z wynagrodzeniem pracowników i policjantów) w skali roku.

Dyrektor Biura Finansów wyjaśniła, że po przeprowadzonej reorganizacji nie tworzą analiz dotyczących uzyskania planowanych w Koncepcji reorganizacyjnej oszczędności.

W ocenie NIK, przyjęcie w Koncepcji reorganizacyjnej konkretnych, oczekiwanych efektów zakładanych rozwiązań powoduje konieczność ich monitorowania w trosce o gospodarne i efektywne wykorzystanie środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 77, 403-408, 415-418)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Koncepcji reorganizacyjnej stwierdzono, że w KGP nie są gromadzone szczegółowe informacje na temat funkcjonowania poszczególnych PID. W dokumencie wskazano również, że w wyniku realizacji planowanych przedsięwzięć, w niektórych przypadkach mogą zostać wygenerowane *bliżej*

¹⁸ Sformulowano pytanie: „Proszę o informację, czy i w jakim zakresie zostały wykorzystane środki finansowe pochodzące z likwidacji 10 policyjnych izb dziecka na poprawę infrastruktury pozostałych izb?”

nieokreślone koszty związane z koniecznością przetransportowania nieletniego z terenu obecnie obsługiwanego przez wytypowaną do likwidacji izbę do placówki, która zostanie po reorganizacji.

Po przeprowadzonej reorganizacji nie wypracowano w KGP systemu pozwalającego na bieżące gromadzenie i analizowanie danych¹⁹, np. w zakresie kosztów utrzymania placówek oraz kosztów transportu nieletnich, a szczegółowe informacje zbierane są i przetwarzane jedynie doraźnie (np. w odpowiedzi na prośby Ministerstwa, w związku z interpelacją poselską lub w związku z tworzeniem Analizy). Dyrektor Biura Prewencji wyjaśnił, że w zakresie gromadzenia informacji na temat PID Policja opiera się na Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPOL)²⁰, który umożliwia ogólną ocenę funkcjonowania placówek, np. w odniesieniu do efektywności ich wykorzystania. Wskazał on ponadto, iż zakres informacji możliwych do uzyskania w ramach omawianej problematyki jest tak szeroki, że gromadzenie wszystkich możliwych danych byłoby znacznie utrudnione oraz niecelowe (dane byłyby wykorzystywane sporadycznie).

W opinii NIK, w celu zapewnienia gospodarnego i efektywnego funkcjonowania PID, skutki przeprowadzonej reorganizacji powinny podlegać bieżącej analizie dotyczącej kosztów utrzymania placówek, ich potrzeb inwestycyjnych, kosztów transportu nieletnich oraz wykorzystania miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 69, 78, 84-173, 382-389, 404, 412-414)

2. W koncepcji reorganizacyjnej sformułowano wniosek końcowy dotyczący bieżącego monitorowania przez Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP funkcjonowania PID w nowej formule, poprzez bieżącą analizę kierowanych uwag, wniosków oraz wydarzeń nadzwyczajnych, w kontekście przestrzegania praw dziecka, z jednoczesnym przesyłaniem informacji w tym zakresie do MSW i RPO. Ustalono, że kwestie te są monitorowane, jednak informacje w tym zakresie nie są przysyłane do MSW i RPO. Dyrektor Biura Prewencji KGP wyjaśnił, że obszary problemowe są konsultowane w trybie roboczym bądź podczas narad szkoleniowych, a w przypadku zagadnień o znacznym stopniu złożoności, są przedmiotem opiniowania przez komórki KGP właściwe ds. pomocy prawnej, a następnie przysyłane do wiadomości wszystkich KWP i KSP. Stałemu monitorowaniu podlega również kwestia wydarzeń nadzwyczajnych.

Mając na uwadze, że KGP współpracuje z Ministerstwem i RPO np. w ramach bieżącego nadzoru czy też podczas analizy raportów Krajowego Mechanizmu Prewencji, NIK zwraca jednak uwagę, że założone w koncepcji reorganizacyjnej przysyłanie informacji dotyczących przestrzegania praw nieletnich do Ministerstwa i RPO umożliwiłoby pełniejszą współpracę instytucji, których celem jest dbałość o funkcjonowanie PID.

(dowód: akta kontroli str. 404, 410-411)

¹⁹ Dane gromadzone w SESPOL mają charakter statystyczny.

²⁰ Umożliwia on pozyskiwanie informacji na temat podstawy prawnej umieszczenia nieletnich w PID oraz liczby pisemnych wniosków i interwencji skierowanych do sądu rodzinnego, placówek i instytucji państwowych oraz jednostek organizacyjnych Policji.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli²¹, wnosi o rozważenie wyodrębnienia i monitorowania kosztów funkcjonowania policyjnych izb dziecka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Warszawa, dnia maja 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

.....
Podpis

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096