



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LPO.410.006.02.2016
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
Kontroler	Maria Wojcińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99870 z dnia 1 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej: Ministerstwo) ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W latach 2013-2015 Ministerstwo rzetelnie nadzorowało funkcjonowanie Policyjnych Izb Dziecka (dalej: PID). Wykonywany przez ministra na podstawie art. 83 § 1 ustawy z 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich³ zwierzchni nadzór nad PID polegał w szczególności na współpracy z Komendą Główną Policji (dalej: KGP), m.in. w zakresie opiniowania i zatwierdzenia przedstawionej koncepcji reorganizacji placówek, analizy skutków wprowadzonych zmian oraz prac legislacyjnych nad aktami prawnymi dotyczącymi funkcjonowania izb. Ministerstwo posiadało wiedzę na temat problemów i trudności systemowych związanych z działalnością PID oraz stwarzało warunki do debaty nad nimi (np. poprzez organizację spotkania dotyczącego badań lekarskich nieletnich).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym⁴ prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad PID należało do zakresu działania Departamentu Porządku Publicznego. Poprzednio, kwestią tą zajmował się Departament Nadzoru, a następnie Departament Porządku Publicznego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

1 października 2013 r. weszły w życie zmiany wynikające z zatwierdzonej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie *Koncepcji rozwiązań organizacyjno-strukturalnych, zmierzających do podniesienia efektywności wykorzystania policyjnych izb dziecka* (dalej: Koncepcja). Polegały one m.in. na likwidacji 10 PID

¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. i funkcjonuje od 16 listopada 2015 r. Przedtem (od 18 listopada 2011 r.) czynności w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem policyjnych izb dziecka były wykonywane w ramach działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

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 Dz. U. z 2014 r. poz. 382, ze zm.

⁴ Regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 6 Ministra z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urzędowy Ministra z 29 lutego 2016 r., poz. nr 7).

i włączeniu tych, które pozostały, w struktury organizacyjne wydziałów konwojowych komend wojewódzkich (komendy stołecznej) Policji. Wdrożenie Koncepcji służyć miało ujednoliceniu standardów obowiązujących w poszczególnych PID w zakresie liczby miejsc przeznaczonych dla nieletnich; liczby etatów policyjnych; liczby przyjmowanych rocznie nieletnich, a także w zakresie wyposażenia i zabezpieczenia technicznego.

Koncepcja została opracowana przez KGP, a Ministerstwo przeanalizowało i wniosło uwagi do treści dokumentu, m.in. w zakresie zasadności likwidacji niektórych placówek, zapewnienia kontaktu nieletnich z psychologiem i pedagogiem, skierowania wszelkich oszczędności z tytułu likwidacji PID na poprawę warunków bytowych nieletnich, zapewnienia odpowiedniego poziomu zajęć wychowawczo-opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 12-91)

W styczniu i lutym 2014 r. Ministerstwo wystąpiło do KGP o informację na temat procesu wdrażania zmian w PID oraz o napotkanych trudnościach i problemach związanych z przeprowadzoną reorganizacją, jak również o szczegółowe informacje dotyczące m.in. 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 przesłała wymagane informacje oraz wskazała, że dokona pełnej analizy przyjętych rozwiązań po roku działania PID w nowej formule organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 92-104)

W styczniu 2015 r. Ministerstwo wystąpiło do KGP o informacje dotyczące funkcjonowania PID w 2014 r., szczególnie w kontekście przeprowadzonej reorganizacji. W odpowiedzi na pismo KGP dostarczyła analizę działania PID w nowych warunkach organizacyjnych za okres od 1 października 2013 r. do 30 września 2014 r.

W wyniku analizy przesłanej dokumentacji, Ministerstwo zwróciło uwagę na fakt, że Policja nie przedstawiła informacji, czy środki pozyskane po likwidacji PID zostały przeznaczone na istniejące izby, jak zostało to zaplanowane w Koncepcji (dwa garnizony poinformowały wprost, że nie dokonywały żadnych przeniesień w tym zakresie). Ponadto, w toku korespondencji z KGP wyjaśniano również kwestię sformułowania w analizie wniosku dotyczącego ograniczenia do niezbędnego minimum liczby osób postronnych przebywających w PID, poprzez odstąpienie od stosowanej w tych placówkach praktyki umożliwiania pobytu na terenie izby osób postronnych w celu podjęcia działań profilaktycznych (np. pogadanki, prelekcje), czy też w celu odbycia praktyk zawodowych na terenie izby.

W kwietniu 2015 r. Ministerstwo zwróciło się z prośbą do KGP o kontynuowanie działań mających na celu m.in.: dostosowanie PID do wymogów technicznych określonych 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 izb⁵ (dalej: rozporządzenie z 4 czerwca 2012 r.); bieżące analizowanie stanów etatowych policjantów pełniących służbę w PID oraz

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 638, ze zm.

zasadności utrzymywania dotychczasowej liczby placówek, a także kierowanie do PID policjantów posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie.

(dowód: akta kontroli str. 105-174)

Ministerstwo odnosiło się do corocznych raportów z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji (dalej: KMP), w których formułowano uwagi dotyczące funkcjonowania PID. Dotyczyły one m.in. następujących problemów systemowych:

- przeprowadzania obligatoryjnych badań medycznych wszystkich nowo przyjętych nieletnich – w ocenie Ministerstwa przesłanki wykonania badań lekarskich są określone w rozporządzeniu z 4 czerwca 2012 r. i brak jest podstaw do wdrażania wobec nieletnich przyjmowanych do PID szczególnej procedury w tym zakresie,
- zapewnienia zajęć edukacyjnych nieletnim przebywającym w PID – Ministerstwo wniosło o podjęcie dyskusji na temat roli PID i zwróciło uwagę, że realizacja zadań dotyczących uczestnictwa nieletnich w zajęciach kulturalno-oświatowych oraz wychowawczo-edukacyjnych byłaby wykonywana skuteczniej przez placówki podległe Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, czy też Ministerstwu Sprawiedliwości,
- przekazywania bielizny do depozytu i wydawania bielizny zastępczej – Ministerstwo wyjaśniło m.in., że udostępnienie nieletniemu odzieży zastępczej umożliwia zachowanie właściwych warunków higieniczno-sanitarnych w PID, a także zapobiega ewentualnej stygmatyzacji nieletnich ze strony rówieśników spowodowanej różnym statusem materialno-bytowym,
- trybu sprawdzania odzieży i ciała nieletnich – Ministerstwo wskazało m.in., że przyjęty sposób sprawdzania nieletnich podyktowany jest koniecznością zapobieżenia wystąpieniu wydarzeń nadzwyczajnych.

(dowód: akta kontroli str. 175-276)

W badanym okresie do Ministerstwa wpłynęła skarga dotycząca działań noszących znamiona mobbingu stosowanych wobec jednego z kierowników PID. Sprawa, zgodnie z art. 118 § 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁶, została przekazana do Prokuratora Generalnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

Ministerstwo nie prowadziło kontroli ani audytów w zakresie funkcjonowania PID.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

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

- 1) ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷ (zaproponowano przeniesienie regulacji dotyczących badań lekarskich osób zatrzymanych z aktu wykonawczego⁸ do ustawy o Policji – zmiana niewprowadzona. Wyrażono opinię na temat braku celowości poddawania takim badaniom każdego nowoprzyjętego nieletniego);
- 2) ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁹ (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

⁶ Dz.U. Nr 89, poz. 555, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 września 2012 r. w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję (Dz. U. z 2012 r., poz. 1102).

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 628, ze zm.

energii elektrycznej. W opinii Ministerstwa i KGP, 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 nieletnich (KGP zgłosiła potrzebę dokonania nowelizacji m.in. w zakresie 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.¹⁰).

(dowód: akta kontroli str. 277-384)

W czerwcu 2013 r. przedstawiciele Ministerstwa brali udział w spotkaniach z przedstawicielami Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkemu lub Poniżającemu Traktowaniu (dalej: CPT), w związku z wizytacją Komitetu w wybranych jednostkach Policji oraz PID. Podczas spotkań pracownicy Ministerstwa przedstawiali m.in. informacje na temat procedur rozpatrywania i ewidencjonowania skarg w zakresie funkcjonowania PID.

(dowód: akta kontroli str. 385-404)

W październiku 2013 r. w Ministerstwie odbyło się spotkanie poświęcone badaniom lekarskim osób przyjmowanych do PID. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa, KMP, KGP oraz Ministerstwa Zdrowia (dalej: MZ). W ocenie KMP, badaniem powinien zostać objęty każdy nowo przyjęty nieletni¹¹. Przedstawiciele Ministerstwa, MZ oraz KGP nie rekomendowali dokonania zmian w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 405-417)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

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.

Warszawa, dnia maja 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

.....
podpis