

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Nr ewid. 155/2009/P/09/072/KNO
KNO-410-00/2009

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich

Warszawa

sierpień

2009 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich

Dyrektor Departamentu Nauki,
Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Grzegorz Buczyński

Akceptuję:
Józef Górny

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia sierpnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	1
1.1. Temat kontroli	1
1.2. Cel i zakres kontroli	1
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	1
2. Podsumowanie wyników kontroli	2
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	5
3. Ważniejsze wyniki kontroli	9
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	9
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	17
3.3. Istotne ustalenia kontroli	19
3.3.1. Organizacja i efekty działalności zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich	19
3.3.2. Przyjmowanie, przenoszenie i zwalnianie nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	28
3.3.3. Przestrzeganie zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	29
3.3.4. Nadzór pedagogiczny sprawowany przez okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich	36
3.3.5. Tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz nadzór ze strony Ministra Sprawiedliwości ..	38
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	42
5. Załączniki:	
5.1. Wykaz najważniejszych aktów prawnych, dotyczących skontrolowanej działalności.	
5.2. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole, a także wykaz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK.	
5.3. Wyniki badań ankietowych wśród byłych wychowanków zakładów poprawczych.	
5.4. Powrotność na drogę przestępstwa wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych.	
5.5. Notatka z paneli ekspertów, zorganizowanych przez NIK w dniu 19 listopada 2008 r. (omówienie najważniejszych problemów funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz założeń do programu kontroli) i w dniu 17 lipca 2009 r. (omówienie wstępnych wyników kontroli). [notatka autoryzowana]	
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.	

Wprowadzenie

1.1. Temat kontroli

Kontrola planowa pn. *Funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* (nr P/09/072) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolą, przeprowadzoną od stycznia do marca 2009 r., objęto lata 2007-2009 (I kwartał).

1.2. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji zadań przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego w zakresie resocjalizacji nieletnich prowadzonej poprzez działalność edukacyjną i wychowawczą, a także przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie tworzenia warunków do realizacji tych zadań i sprawowania nadzoru.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy tj. pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kontrolą objęto 26 jednostek¹, w tym: Ministerstwo Sprawiedliwości, dwa okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego, 11 zakładów poprawczych, siedem schronisk dla nieletnich oraz pięć zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich działających łącznie (23 placówki spośród 35 działających w kraju, tj. 66%) - zlokalizowanych na terenie 10 województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego².

1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Podjęcie kontroli uzasadniały informacje o wzroście przestępczości wśród nieletnich oraz brutalizacji zachowań nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Przeprowadzone przez NIK kontrole rozpoznawcze wskazały na liczne nieprawidłowości i wysokie koszty utrzymania nieletnich w tych placówkach oraz brak skutecznego nadzoru ze strony Ministra Sprawiedliwości.

¹ W tym dwie jednostki objęte kontrolami doraźnymi (rozpoznawczymi), przeprowadzonymi w 2008 r., w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu, gmina Rzekuń, woj. mazowieckie oraz Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu.

² Wykaz skontrolowanych jednostek, w tym rodzajów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole, a także wykaz ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, stanowi załącznik nr 5.2. do informacji.

Podsumowanie wyników kontroli

Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie systemu resocjalizacji nieletnich, prowadzonego w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. System ten jest niepełny i niespójny, a znaczna część zadań powierzonych skontrolowanym jednostkom nie jest wykonywana lub wykonywana jest niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi.

W systemie tym brakuje istotnych elementów związanych z prowadzeniem procesu resocjalizacji nieletnich, a w szczególności zasad:

- 1) zapewniania bezpieczeństwa w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz powoływania i odwoływania kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego,
- 2) współpracy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z instytucjami powołanymi do udzielania pomocy w usamodzielnianiu się wychowanków,
- 3) rozliczania środków finansowych będących własnością wychowanków, pozostających w depozycie zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich, w tym tzw. kieszonkowego,
- 4) postępowania dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich wobec wychowanków, którzy z chwilą otrzymania prawomocnego orzeczenia sądu i nakazu zwolnienia z tych placówek pozostają nadal osobami niepełnoletnimi, a rodzice (prawni opiekunowie) odmawiają ich odbioru,
- 5) udzielania pomocy psychologicznej i pedagogicznej w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w tym m.in. rodzajów prowadzonych zajęć przez psychologa i pedagoga oraz zasad dokumentowania tej działalności,
- 6) sprawowania opieki następczej nad wychowankami zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz dokonywania okresowych analiz i ocen wykonania zadań przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich w zakresie resocjalizacji, w tym powrotności wychowanków na drogę przestępstwa³.

³ O wdrożenie systemu monitorowania losów i sytuacji życiowej wychowanków zakładów poprawczych NIK wnioskuje w 2002 r., po kontroli planowej pn. *Warunki sprawowania nadzoru oraz oddziaływania wychowawczego, resocjalizacyjnego i terapeutycznego wobec nieletnich w zakładach poprawczych* (informacja nr P/02/132/LBI).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nadzór Ministra Sprawiedliwości nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich oraz okręgowymi zespołami nadzoru pedagogicznego i sądami rodzinnymi.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, tworzenie przez Ministra Sprawiedliwości warunków do funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, m.in. poprzez zapewnienie tym placówkom corocznie środków finansowych⁴ oraz podjęcie prac związanych ze zmianą przepisów prawnych i przyjęcie projektów dotyczących usprawnienia ich pracy - w ramach *Priorytetu I Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*. Stwierdzone nieprawidłowości polegają w szczególności na:

- 1) niewykorzystaniu w skontrolowanym okresie środków z UE na realizację pięciu projektów, dotyczących programów integracji i aktywizacji zawodowej osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, zgłoszonych w ramach ww. *Programu*,**
- 2) nieprawidłowym dysponowaniu środkami przeznaczonymi na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zatrudnionych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich,**
- 3) nieprzeprowadzaniu pogłębionych analiz efektywności prowadzenia resocjalizacji nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w tym nieanalizowaniu wskaźnika powrotności nieletnich na drogę przestępstwa oraz ponoszonych kosztów na funkcjonowanie tych placówek. [str. 38-42]**

Nieletnim, przebywającym w skontrolowanych zakładach poprawczych i schroniskach stworzono dobre lub bardzo dobre warunki pobytu i resocjalizacji. Pomimo tego skontrolowane zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich nie wykonywały wszystkich powierzonych zadań, a część zadań wykonywały z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych⁵.

⁴ W 2007 r. kwotę 90,2 mln zł, w 2008 r. kwotę 100,1 mln zł (według danych Ministerstwa Finansów, Sprawozdanie w wykonania budżetu państwa za 2007 r. i za 2008 r.), tj. więcej o 11%, a w 2009 r. kwotę planowaną 103,3 mln zł (według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, plan po zmianach, stan na dzień 30 czerwca 2009 r.), tj. więcej niż w 2008 r. o ponad 3%.

⁵ Spośród 23 skontrolowanych placówek w wystąpieniach pokontrolnych NIK zaledwie jedna jednostka otrzymała ocenę pozytywną (Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Konstancynie Łódzkiej), 17 jednostek (74%) ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, a pięć, tj. 22% - ocenę negatywną (schroniska dla nieletnich w: Stawiszynie i Szczecinie oraz zakłady poprawcze w: Poznaniu, Trzemesznie i Witkowie).

Do najważniejszych stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie NIK zalicza:

- 1) zaniechanie utworzenia lub dostosowania izb izolacyjnych do warunków określonych w przepisach prawnych⁶ (w 11 placówkach, tj. 48%) oraz nierzetelne dokumentowanie przyjmowania, pobytu i zwalniania nieletnich z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (w 13 placówkach, tj. 56%),**
- 2) zaniechanie powiadamiania prezesów właściwych sądów okręgowych i Ministra Sprawiedliwości o wydarzeniach nadzwyczajnych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz rodziców (opiekunów prawnych) o terminie zwolnienia nieletnich z tych placówek (w 10 placówkach, tj. 44%),**
- 3) niedostosowanie organizacji pracy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (w 10 placówkach, tj. 44%),**
- 4) stosowanie nagród i środków dyscyplinarnych z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (w siedmiu placówkach, tj. 30%),**
- 5) nierzetelne sprawowanie nadzoru pedagogicznego przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich i dyrektorów szkół zatrudnionych w tych jednostkach (w sześciu placówkach, tj. 26%),**
- 6) zaniechanie sporządzania planów: doskonalenia zawodowego nauczycieli i wewnątrzszkolnego doskonalenia zawodowego (w pięciu placówkach, tj. 22%) oraz dopuszczenie do prowadzenia zajęć dydaktycznych przez osoby bez wymaganych kwalifikacji (w sześciu placówkach, tj. 26%),**
- 7) zaniechanie prowadzenia badań lekarskich wychowanków przed przeniesieniem ich do innej placówki oraz przed dopuszczeniem do kształcenia w zawodzie (w trzech placówkach, tj. 13%),**

⁶ W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1359) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii (Dz. U. z 2005 r. Nr 25, poz. 203).

8) realizowanie indywidualnych programów resocjalizacji nieletnich bez określenia form prowadzonych oddziaływań oraz sposobów i kryteriów ocen tego procesu (w 11 z 16 skontrolowanych zakładów poprawczych, tj. 69%). [str. 19-36]

Brak spójnego systemu resocjalizacji nieletnich oraz stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich sprawiają, że, pomimo ponoszonych wysokich wydatków ze środków publicznych, efekty działań resocjalizacyjnych w tych placówkach nie są zadowalające. W okresie od 1 lipca 2001 r. do 31 grudnia 2008 r. odsetek byłych wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych, którzy powrócili na drogę przestępstwa był wysoki i wyniósł 58%⁷. Połowa ankietowanych przez NIK (w ramach przedmiotowej kontroli) wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych podała m.in., że pobyt w zakładzie nie pomógł im w starcie do samodzielnego życia⁸.

Z budżetu państwa ponoszone były wysokie wydatki na utrzymanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. W skali kraju w 2007 r. wydatki na jednego wychowanka tych placówek kształtowały się od 3.772 zł do 17.338 zł, średnio 6.880 zł, a w 2008 r. od 4.532 zł do 18.310 zł, średnio 8.013 zł (wzrost w okresie roku o około 16%)⁹.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 111.973,20 zł (polegające na zawyżeniu wypłat tzw. kieszonkowego oraz nieprawidłowym dokumentowaniu tych wypłat). [str. 34-35]

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości utrudniają i ograniczają prawidłowe prowadzenie procesu resocjalizacji w skontrolowanych zakładach

⁷ Na podstawie Krajowego Rejestru Karnego. Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera załącznik nr 5.4.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badania ankietowe wśród wychowanków zakładów poprawczych, którzy przebywali w zakładach w latach 2007-2008. Ankietą objęto 632 osoby, tj. wszystkich wychowanków zakładów poprawczych, którzy w latach 2007-2008 opuścili te placówki. Odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie udzieliło 117 osób, tj. 19% ogółu badanych (szczegółowe wyniki badań ankietowych przedstawiono w załączniku nr 5.3.).

⁹ Dla porównania, według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z maja 2009 r. miesięczne koszty utrzymania dzieci pozostających w pieczy zastępczej w 2007 r. wynosiły w przypadku: rodzin zastępczych spokrewnionych z dzieckiem - 660 zł; rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem - 843 zł; zawodowych rodzin zastępczych niespokrewnionych z dzieckiem - 1.248 zł; całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze (średnio) - 2.551 zł, z czego w: placówkach socjalizacyjnych - 2.500 zł, placówkach rodzinnych - 1800 zł, placówkach interwencyjnych - 3.000 zł i placówkach wielofunkcyjnych - 2.700 zł. Według danych Ministerstwa Edukacji Narodowej, średni miesięczny koszt utrzymania w przeliczeniu na jednego wychowanka w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym wyniósł: w 2007 r. - 2.681 zł, a w 2008 r. - 2.928 zł. Według danych Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w latach 2007-2008 miesięczny koszt utrzymania jednego osadzonego wynosił odpowiednio 1.940 zł i 2.322 zł.

poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Konieczne są w związku z tym zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Na potrzebę dokonania pogłębionej diagnozy oraz opracowania spójnego systemu resocjalizacji nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich wskazali również eksperci (naukowcy i praktycy) biorący udział w zorganizowanych przez NIK panelach ekspertów¹⁰.

Za szczególnie ważne eksperci uznali:

- 1) stworzenie warunków do uczestniczenia nieletnich w procesie dydaktycznym organizowanym również poza placówką (większe otwarcie na środowisko),
- 2) odejście od dotychczasowej klasyfikacji zakładów poprawczych opartej na rodzajach zaburzeń i kategorii czynów wychowanków, na rzecz możliwości rozwojowych wychowanków,
- 3) zaniechanie prowadzenia zajęć dydaktycznych w tzw. klasach łączonych oraz wzorem innych krajów, wprowadzenie tzw. nauczycieli wspierających,
- 4) przywrócenie możliwości przenoszenia uczniów do klas programowo wyższych w trakcie trwania roku szkolnego, bez konieczności uzyskiwania w tym celu opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej,
- 5) urozmaicenie form współpracy z rodzicami nieletnich (opiekunami prawnymi),
- 6) opracowanie systemowych rozwiązań w zakresie opieki następczej, w tym wspierających nieletnich po opuszczeniu placówki.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wobec trwających w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, konieczne jest wyeliminowanie określonych nieprawidłowości poprzez zmianę przepisów prawnych.

Minister Sprawiedliwości w szczególności powinien:

- 1) opracować i wdrożyć system opieki następczej oraz analizować skuteczność procesu edukacyjnego i wychowawczego, prowadzonego przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich m.in. poprzez monitorowanie losów wychowanków,

¹⁰ Szczegółowy przebieg dyskusji w trakcie paneli ekspertów przedstawia załącznik nr 5.5.

- 2) **określić zasady określania limitu miejsc w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich,**
- 3) **określić cele i zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich,**
- 4) **wprowadzić uregulowania prawne zapewniające Ministrowi Sprawiedliwości delegację do tworzenia i likwidacji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz określania limitów miejsc w tych placówkach,**
- 5) **zapewnić prawidłową realizację procesu adaptacji nieletnich w środowisku oraz określić model współpracy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z innymi instytucjami powołanymi do udzielania pomocy w usamodzielnianiu się wychowanków tych placówek,**
- 6) **opracować zasady bezpieczeństwa nieletnich przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (środki techniczno-ochronne i osobowe, oraz zasady pracy pracowników ochrony),**
- 7) **określić wymogi dla osób kandydujących do pełnienia funkcji dyrektora zakładu/schroniska, a w przypadku kierownika okręgowego zespołu nadzoru pedagogicznego zasady powoływania/odwoływania na to stanowisko,**
- 8) **określić procedury postępowania dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich wobec wychowanków, którzy z chwilą otrzymania prawomocnego orzeczenia sądu i nakazu zwolnienia z tych placówek pozostają nadal osobami niepełnoletnimi, a rodzice (prawni opiekunowie) odmawiają – z różnych powodów – ich odbioru,**
- 9) **zdefiniować pojęcie „wydarzenie nadzwyczajne”,**
- 10) **określić zasady udzielania pomocy psychologicznej i pedagogicznej w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (m.in.: formy, rodzaje prowadzonych zajęć, zadania psychologa i pedagoga oraz innych specjalistów) oraz sposoby dokumentowania tej działalności,**
- 11) **dopuszczać do udziału w procesie resocjalizacji nieletnich, w szerszym niż dotychczas zakresie, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne,**

- 12) zapewnić wykonanie zadań wynikających z projektów związanych z *Priorytetem I Zatrudnienie i Integracja Społeczna* w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*,
- 13) zapewnić skuteczny nadzór nad sądami rodzinnymi, okręgowymi zespołami nadzoru pedagogicznego oraz zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich.

Dyrektorzy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w szczególności powinni:

- 1) dostosować organizację placówek do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich,
- 2) zaniechać przedłużania pobytu nieletnich w schroniskach przenoszonych do zakładu poprawczego oraz zwalnianych do domu poza termin określony w prawomocnych orzeczeniach sądu i nakazach zwolnienia,
- 3) zapewnić przestrzeganie zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz rzetelne dokumentowanie faktów z tym związanych,
- 4) rzetelnie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania i zapewnić rzetelne sprawowanie oraz dokumentowanie czynności nadzorczych wykonywanych przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz dyrektorów szkół,
- 5) określać w indywidualnych programach resocjalizacji rodzaje i formy oddziaływań resocjalizacyjnych, sposób i kryteria ich oceny,
- 6) podjąć działania mające na celu wyeliminowanie z praktyki bezprawnego izolowania nieletnich w izbach przejściowych z tzw. „względów wychowawczych”.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Zasady postępowania w sprawach nieletnich, w tym zasady funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, reguluje ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹¹. Przepisy ww. ustawy stosuje się w zakresie:

- 1) zapobiegania i zwalczania demoralizacji, w stosunku do osób, które nie ukończyły lat 18,
- 2) postępowania w sprawach o czyny karalne (przestępstwa i wykroczenia) – w stosunku do osób, które dopuściły się takiego czynu po ukończeniu lat 13, ale nie ukończyły lat 17,
- 3) wykonywania środków wychowawczych lub poprawczych – w stosunku do osób, względem których środki te zostały orzeczone, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez te osoby lat 21 (art. 1 ww. ustawy).

Wobec nieletniego mogą być stosowane środki wychowawcze, a jeżeli nieletni dopuścił się czynu karnego i przemawiają za tym wysoki stopień demoralizacji oraz okoliczności i charakter czynu – sąd rodzinny może orzec o zastosowaniu środka poprawczego w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym (art. 5, art. 6 pkt 10 i art. 10 ww. ustawy).

Nieletniego można umieścić w schronisku dla nieletnich, jeżeli zostaną ujawnione okoliczności przemawiające za umieszczeniem go w zakładzie poprawczym, a zachodzi uzasadniona obawa ukrycia się nieletniego lub zatarcia śladów czynu karnego, albo jeżeli nie można ustalić tożsamości nieletniego (art. 27 § 1 ww. ustawy). Okres pobytu nieletniego w schronisku przed skierowaniem sprawy na rozprawę nie może trwać dłużej niż trzy miesiące. Okres ten można przedłużyć na dalsze trzy miesiące. Łączny pobyt nieletniego w schronisku nie może być dłuższy niż rok (art. 27 § 3, 4 i 6 ww. ustawy).

Wykonywanie środków wychowawczych i poprawczych ma na celu wychowanie nieletniego na świadomego i uczciwego obywatela. Działalność wychowawcza powinna zmierzać przede wszystkim do wszechstronnego rozwoju osobowości i uzdolnień nieletniego oraz do kształtowania i utrwalania w nim społecznie pożądanej postawy i poczucia odpowiedzialności, tak by był on odpowiednio przygotowany do społecznie użytecznej pracy (art. 65 § 1 i 2 ww. ustawy).

¹¹ Dz. U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109, ze zm.

Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich zapewniają w szczególności nauczanie ogólnokształcące i zawodowe, działalność kulturalno-oświatową, sportową, działalność mającą na celu rozwijanie aktywności społecznej nieletnich i wdrożenie ich do pracy społecznie użytecznej, a także dostęp do świadczeń zdrowotnych (art. 66 § 2).

Rodzaje i organizację zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w tych placówkach; sposób wykonywania nadzoru (w tym nad nadzoru pedagogicznego), określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich¹². Zakłady poprawcze dzielą się na: resocjalizacyjne (otwarte - młodzieżowe ośrodki adaptacji społecznej, półotwarte, zamknięte i o wzmożonym nadzorze wychowawczym), resocjalizacyjno-rewalidacyjne (dla nieletnich upośledzonych umysłowo) oraz resocjalizacyjno-terapeutyczne (dla nieletnich: z zaburzeniami osobowości na tle organicznego uszkodzenia centralnego układu nerwowego, uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych oraz dla nosicieli wirusa HIV). Schroniska dla nieletnich dzielą się na zwykłe i interwencyjne (§ 3, 8, 9 i 27 ww. rozporządzenia).

W zakładzie poprawczym prowadzi się działalność resocjalizacyjną w oparciu o roczny i perspektywiczny plan rozwoju zakładu opracowywany przez dyrektora zakładu przy współpracy z nauczycielami zajmującymi stanowiska kierownicze w zakładzie (§ 12 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). Wewnętrzny porządek funkcjonowania zakładu poprawczego określa regulamin, który opracowuje dyrektor zakładu i przedstawia do zatwierdzenia prezesowi sądu okręgowego (§ 14 ww. rozporządzenia).

W skład zakładu poprawczego wchodzi: internat, szkoła (lub szkoły), warsztaty szkolne, zespół diagnostyczno-korekcyjny oraz inne działy zapewniające realizację zadań zakładu. Dla prawidłowej realizacji zadań zakład poprawczy powinien posiadać: pomieszczenia mieszkalne oraz higieniczno-sanitarne, pomieszczenia do zajęć edukacyjnych (pracownie przedmiotowe) z zapleczem na środki dydaktyczne, salę gimnastyczną, bibliotekę z czytelnią, pomieszczenia warsztatowe odpowiednie do kierunków prowadzonego kształcenia zawodowego oraz szkolenia kursowego, gabinet lekarski i stomatologiczny oraz izbę chorych, gabinet psychologiczno-pedagogiczny, izby przejściowe i izolacyjne, pomieszczenia

¹² Dz. U. Nr 124, poz. 1359.

przeznaczone na tzw. hostele poza zakładem lub w zakładzie,¹³ tereny i urządzenia do zajęć rekreacyjnych i sportowych. Organami zakładu poprawczego są: dyrektor zakładu (kieruje zakładem, sprawuje nadzór pedagogiczny oraz zapewnia warunki niezbędne do realizacji zadań zakładu) i rada zakładu (§ 15 ust. 1 i 2 oraz § 17 i 21 ust. 1 ww. rozporządzenia).

W zakładzie poprawczym prowadzi się dokumentację pobytu wychowanków oraz dokumentację przebiegu nauczania wraz z danymi dotyczącymi zatrudnienia wychowanków (§ 26 ww. rozporządzenia). Szczegółowe zasady prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji¹⁴.

W skład schroniska dla nieletnich wchodzi: internat, szkoła (szkoły), warsztaty szkolne, zespół diagnostyczny (§ 32 ww. rozporządzenia). Przepisy § 10, § 11, § 13, § 14, § 15 ust. 2, § 16-22 i § 24-26 ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich stosuje się odpowiednio do organizacji schronisk dla nieletnich.

Dyrektor zakładu poprawczego obowiązany jest przyjąć nieletniego na podstawie: prawomocnego orzeczenia o umieszczeniu w zakładzie oraz nakazu przyjęcia i skierowania lub przeniesienia do zakładu. W przypadku przyjęcia nieletniego powodującego przekroczenie limitu miejsc w zakładzie, dyrektor zawiadamia o tym fakcie właściwy okręgowy zespół nadzoru pedagogicznego oraz Ministerstwo Sprawiedliwości (§ 41 ww. rozporządzenia). Dyrektor zakładu poprawczego niezwłocznie po doprowadzeniu nieletniego do zakładu, zawiadamia o jego przyjęciu sąd rodzinny i rodziców (opiekunów), a następnie przeprowadza z nim rozmowę zapoznając z jego prawami i obowiązkami oraz zasadami pobytu w zakładzie, co nieletni potwierdza własnoręcznym podpisem (odpowiednio § 42 i § 43 ww. rozporządzenia).

¹³ Należy przez to rozumieć dział zakładu poprawczego, czynny przez całą dobę, zapewniający opiekę wychowawczą i dający nieletniemu czasowo możliwość zamieszkania przed usamodzielnieniem się, w przypadku gdy jego powrót do środowiska jest niewskazany.

¹⁴ Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.

Po przyjęciu do zakładu nieletniego umieszcza się w izbie przejściowej¹⁵ lub w grupie wychowawczej. Umieszczenie nieletniego w izbie przejściowej może nastąpić na okres nie dłuższy niż 14 dni, w celu: 1) poddania go wstępnym badaniom lekarskim, badaniom osobopoznawczym i zabiegom higieniczno-sanitarnym, 2) przeprowadzenia wstępnej rozmowy adaptacyjnej, 3) przygotowania planu indywidualnych oddziaływań resocjalizacyjnych, 4) utrzymania bezpieczeństwa i porządku w zakładzie, 5) zapobiegania agresji lub dezorganizacji życia w zakładzie. Umieszczenie w grupie wychowawczej może nastąpić w przypadku, gdy nieletni został przeniesiony z innego zakładu i nie zachodzi konieczność umieszczenia go w izbie przejściowej z uwagi na niewystąpienie przesłanek, dla których izba ta została powołana (§ 44 ust. 1 - 3 ww. rozporządzenia). Zasady zwalniania wychowanka z zakładu poprawczego reguluje § 46 ww. rozporządzenia.

Do schroniska nieletniego przyjmuje dyrektor schroniska, a następnie nieletniego umieszcza się w izbie przejściowej (pozostającej pod stałym nadzorem i wyposażonej w urządzenia pozwalające monitorować w niej pobyt nieletniego) na czas nie dłuższy niż 14 dni w celu: 1) poddania go wstępnym badaniom lekarskim, badaniom osobopoznawczym i zabiegom higieniczno-sanitarnym, 2) przeprowadzenia wstępnej rozmowy i sporządzenia podstawowej informacji o nieletnim (§ 50, 51 ust. 1-3 i ust. 5 w rozporządzenia).

Zwolnienie nieletniego ze schroniska następuje na podstawie orzeczenia sądu i nakazu zwolnienia, a w przypadku zwolnienia nieletniego w celu wykonania orzeczenia sądu o umieszczeniu w zakładzie, na podstawie nakazu zwolnienia i zawiadomienia o skierowaniu (§ 55 tego rozporządzenia). O terminie zwolnienia nieletniego ze schroniska zawiadamia się jego rodziców lub opiekunów (§ 56 ww. rozporządzenia).

Zakład poprawczy prowadzi proces resocjalizacji wychowanka z uwzględnieniem oferty resocjalizacyjnej zakładu w oparciu o indywidualny plan resocjalizacji (IPR), opracowany przez pedagoga przy współudziale wychowanka, psychologa i innych pracowników zakładu. W przypadku, gdy wychowanek odmawia współudziału w opracowaniu takiego planu, plan taki opracowuje pedagog przy współpracy psychologa i innych pracowników zakładu. Indywidualny plan resocjalizacji powinien być modyfikowany wraz z przebiegiem procesu resocjalizacji wychowanka (§ 59 ust. 1, 2, 4 i 5 ww. rozporządzenia).

¹⁵ Izba przejściowa jest wyodrębnione pomieszczenie urządzone w sposób odpowiadający warunkom pomieszczenia mieszkalnego (§ 44 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich).

Nieletni otrzymuje na własne wydatki kieszonkowe, wypłacane ze środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie zakładu. Wysokość kieszonkowego wynosi miesięcznie 1,1% tzw. kwoty bazowej¹⁶, a limit środków na wypłatę kieszonkowego ustala się odrębnie na każdy miesiąc w wysokości 2,8% kwoty bazowej na wychowanka z uwzględnieniem średniej liczby wychowanków faktycznie przebywających w zakładzie w danym miesiącu (§ 62 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia).

Dyrektor zakładu poprawczego może przyznać wychowankowi nagrodę (§ 65 ww. rozporządzenia). Katalog 19 nagród został określony w § 66 ust. 1 ww. rozporządzenia. Decyzję o przyznaniu nagrody sporządza się na piśmie i podaje do wiadomości wychowankowi, a następnie włącza się do akt osobowych wychowanka (§ 67 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia).

W przypadku, kiedy formą nagrody ma być urlop, przed jego udzieleniem opracowuje się program pobytu wychowanka zakładu poprawczego na urlopie, a po powrocie wychowanka z urlopu sprawdza się jego zachowanie i dokonuje stosownego wpisu do akt osobowych (§ 69).

Dyrektor zakładu poprawczego może stosować wobec wychowanka środek dyscyplinarny za: naruszenie ustalonego w zakładzie porządku, niewykonywanie swoich obowiązków, zachowanie godzące w dobro innych osób, z katalogu środków dyscyplinarnych określonych w ww. rozporządzeniu (§ 70 i 71 ust. 1 ww. rozporządzenia). Przed zastosowaniem wspomnianego środka, dyrektor zakładu poprawczego lub upoważniony przez niego pracownik pedagogiczny obowiązany jest wysłuchać wychowanka i zasięgnąć opinii zespołu diagnostyczno-korekcyjnego, zaś decyzję o zastosowaniu środka włącza się do akt osobowych wychowanka (§ 72 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). Za jedno przewinienie stosuje się jeden środek dyscyplinarny. W przypadku gdy wychowanek popełnił więcej przewinień, stosuje się jeden środek dyscyplinarny odpowiednio surowszy, przy czym środek ten powinien być stosowany niezwłocznie (§ 73 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia).

Dyrektor zakładu poprawczego zawiadamia niezwłocznie: prezesa sądu okręgowego i Ministerstwo Sprawiedliwości o wydarzeniach nadzwyczajnych w zakładzie, zaś w przypadku samowolnego przedłużenia przez wychowanka pobytu poza zakładem – sąd rodzinny (§ 77 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia). Procedurę postępowania zakładu mającą na

¹⁶ Kwota bazową dla sądowych kuratorów zawodowych, których wysokość określa ustawa budżetowa na dany rok.

celu przygotowanie wychowanka do zwolnienia go z placówki regulują zapisy § 80, § 81 i § 82 ww. rozporządzenia.

Jednym z podstawowych zadań schroniska dla nieletnich jest opracowanie opinii psychologiczno-pedagogicznej o nieletnim (§ 83 powołanego rozporządzenia) oraz prowadzenie oddziaływań wychowawczych ukierunkowanych na rozpoczęcie procesu resocjalizacji (§ 84 ust. 1 ww. rozporządzenia). Przepisy § 57 i § 58 przywołanego rozporządzenia stosuje się odpowiednio. Obowiązki nieletnich przebywających w schronisku dla nieletnich określone zostały w § 87 ww. rozporządzenia.

Dyrektor schroniska dla nieletnich może przyznać nieletniemu znajdującemu się w trudnej sytuacji materialnej kieszonkowe na własne wydatki, w wysokości od 1% do 6% kwoty bazowej. Kieszonkowe jest wypłacane ze środków przeznaczonych na utrzymanie schroniska. Przepisy § 62 ust. 3 i 5 oraz § 63 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio. Katalog nagród określony został w § 91 ust. 1 ww. rozporządzenia. W przypadkach uzasadnionych względami wychowawczymi można przyznać jednorazowo więcej niż jedną nagrodę (§ 91 ust. 2 ww. rozporządzenia). Nagrody w postaci: zgody na udział w imprezach, zajęciach oświatowych i sportowych oraz szkoleniach organizowanych poza schroniskiem oraz udzielenie przepustki mogą być przyznawane za zgodą organu prowadzącego postępowanie (§ 91 ust. 3 ww. rozporządzenia). Przepisy § 67 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio.

Katalog środków dyscyplinarnych w schroniskach określony został w zapisach § 94 ust. 1 omawianego rozporządzenia. Przed zastosowaniem środka dyscyplinarnego dyrektor schroniska dla nieletnich lub upoważniony przez niego pracownik pedagogiczny jest zobowiązany wysłuchać nieletniego oraz zasięgnąć opinii zespołu diagnostycznego (§ 95 ust. 2 ww. rozporządzenia). Decyzję o zastosowaniu środka dyscyplinarnego ze wskazaniem przyczyn jego zastosowania sporządza się na piśmie i podaje do wiadomości nieletniego, zaś decyzję o użyciu wspomnianego środka włącza się do akt osobowych nieletniego (§ 91 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia). Przepisy § 73 i § 74 ww. rozporządzenia stosuje się odpowiednio.

Dyrektor schroniska dla nieletnich zawiadamia niezwłocznie: 1) o samowolnym przedłużeniu przez nieletniego pobytu poza schroniskiem organ, do dyspozycji którego nieletni pozostaje, 2) prezesa sądu okręgowego i Ministerstwo Sprawiedliwości o wydarzeniach nadzwyczajnych w schronisku. W przypadku braku dokumentu

o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku na siedem dni przed upływem terminu umieszczenia, dyrektor schroniska zawiadamia o tym sąd, który orzekł o umieszczeniu nieletniego w schronisku (§ 97 i 98 ww. rozporządzenia).

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór pedagogiczny w zakładach i schroniskach poprzez wizytatorów Ministra Sprawiedliwości, okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego i dyrektorów zakładu lub schroniska (§ 102 ww. rozporządzenia). Zespół pracuje na podstawie, uzgodnionego z prezesami sądów okręgowych, dla których został utworzony zespół, rocznego planu pracy, opracowanego na dany rok kalendarzowy. Plan ten zawiera cele, zadania, sposób i terminy jego realizacji. Kierownik zespołu przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości za pośrednictwem prezesa sądu okręgowego, właściwego dla okręgowego zespołu, sprawozdanie z realizacji planu pracy w terminie do dnia 15 lutego każdego roku (§ 103 ust. 2, 3 i 5 ww. rozporządzenia).

Dyrektor zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich oraz inni nauczyciele zajmujący stanowiska kierownicze sprawują nadzór pedagogiczny w stosunku do pracowników pedagogicznych zatrudnionych w zakładach i schroniskach. W celu efektywnego sprawowania nadzoru pedagogicznego, dyrektor zakładu lub schroniska określa standardy jakości pracy w planie rozwoju zakładu lub schroniska. Standardy te powinny być zaopiniowane przez radę zakładu (schroniska). Sprawowanie nadzoru pedagogicznego jest dokumentowane. Sposób prowadzenia dokumentacji określa dyrektor zakładu lub schroniska. (§ 105 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 ww. rozporządzenia). Sposób sprawowania nadzoru pedagogicznego przez dyrektora szkoły (szkół) działającej w zakładzie lub schronisku określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz¹⁷.

Zgodnie z przepisami § 2 powołanego rozporządzenia nadzór pedagogiczny jest realizowany przez wykonywanie zadań i czynności określonych w art. 33 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁸, w szczególności przez działalność diagnostyczno-oceniającą i wspomagającą prowadzoną m.in. przez dyrektorów szkół, która obejmuje (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia): systematyczne kontrolowanie i ocenianie przestrzegania

¹⁷ Dz. U. Nr 235, poz. 1703.

zapisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, ocenianie działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w całości lub w wybranych zakresach, w szczególności określonych w art. 33 ust. 2 ww. ustawy, gromadzenie informacji o pracy nadzorowanych nauczycieli, niezbędnych do dokonywania oceny ich pracy.

Dyrektor szkoły w zakładzie (schronisku) opracowuje na każdy rok szkolny plan nadzoru pedagogicznego, który przedstawia radzie pedagogicznej szkoły w terminie do dnia 15 września roku szkolnego, którego dotyczy plan. Plan ten powinien m.in. uwzględniać plan nadzoru pedagogicznego na dany rok szkolny przedstawiony przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą oraz wyniki nadzoru pedagogicznego z lat poprzednich (§ 7 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia) oraz zakres, szczegółową tematykę i organizację planowanych badań, o których mowa w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, plan hospitacji, tematykę szkoleń nauczycieli szkoły (§ 7 ust. 3 ww. rozporządzenia). Przed zakończeniem każdego roku szkolnego dyrektor szkoły przedstawia radzie pedagogicznej szkoły informację o realizacji planu nadzoru (§ 7 ust. 4 ww. rozporządzenia).

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego zostało uregulowane w art. 95a i 95b ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii¹⁹. Wspomniane środki mogą być stosowane w razie bezskuteczności środków oddziaływania psychologiczno-pedagogicznego. Środki te stosuje się wyłącznie w celu przeciwdziałania: 1) usiłowaniu targnięcia się nieletniego na życie lub zdrowie własne albo innej osoby, 2) nawoływaniu do buntu, 3) zbiorowej ucieczce, 4) niszczeniu mienia powodującemu poważne zakłócenie porządku, 5) samowolnemu opuszczaniu przez nieletniego zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich oraz w celu doprowadzenia nieletniego do takiego zakładu (art. 95a ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich).

Szczegółowe warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w przywołanych wyżej placówkach, sposób kontroli nad decyzjami o zastosowaniu tych środków, z uwzględnieniem w szczególności celów stosowania tych

¹⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

środków, form, w jakich mogą one być stosowane, związaną z ich stosowaniem potrzebę doboru właściwych metod oddziaływania wychowawczego na nieletniego, sposób prowadzenia dokumentacji związanej z zastosowaniem takich środków, szczegółowy sposób sprawowania opieki nad stanem zdrowia fizycznego i psychicznego nieletniego, wobec którego zastosowano środek, mając na uwadze konieczność poszanowania praw i godności nieletniego oraz zapewnienia bezpieczeństwa zakładów i schronisk dla nieletnich określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2005 r.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

W Polsce po raz pierwszy zastosowano metody wychowania poprawczego w stosunku do nieletnich w 1629 r. Pierwszy dom poprawczy założono z inicjatywy biskupa Rostkowskiego w 1736 r. w Warszawie. W 1826 r. powołano do życia zakład dla chłopców na Mokotowie, w którym przebywali chłopcy w wieku od sześciu do 16 lat. Tuż przed wybuchem II wojny światowej w Polsce funkcjonowało już osiem zakładów poprawczych dla chłopców i trzy dla dziewcząt. Działania wojenne przerwały działalność tych placówek. W 1946 r. ponownie powołano do życia trzy zakłady poprawcze dla chłopców. W pierwszych miesiącach działalności nadzór nad tymi placówkami sprawowało Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego, a następnie zadania z tego zakresu powierzono Ministerstwu Sprawiedliwości. W 10 lat później w Polsce działało już 20 zakładów poprawczych, a pod koniec lat 70-tych około 40. Organizację pracy tych placówek oraz zasady pobytu w nich nieletnich do czasu opracowania nowego regulaminu (1983 r.) regulował tymczasowy regulamin zakładów poprawczych z 1951 r.²⁰

Zakład poprawczy stanowi najsurowszy środek, jaki może być zastosowany w stosunku do nieletnich, a decyzja o jego wykonaniu zapada w sytuacji, gdy wcześniej zastosowane środki wychowawcze nie osiągnęły zamierzonych celów, tj. zmian w postawach i zachowaniu nieletniego, a ponadto wysoki stopień demoralizacji oraz przypuszczenie, iż łagodniejsze środki nie odniosą zamierzonych skutków. Do zakładów poprawczych kieruje się nieletnich w wieku 13-17 lat, jednak mogą oni tam przebywać do momentu ukończenia 21 roku życia, jeżeli po ukończeniu 17 lat nie został wobec nich zastosowany środek karny, w postaci osadzenia w zakładzie karnym. Schroniska dla nieletnich są placówkami opieki całkowitej

¹⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 203.

i pełnią funkcję diagnostyczną, resocjalizacyjną i zapobiegawczą (zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania sądowego). Kieruje się do nich nieletnich w wieku 13-21 lat, podejrzanych o dokonanie czynu karalnego, a okoliczności i charakter czynu, stopień demoralizacji i nieskuteczność dotychczasowych środków wychowawczych przemawiają za przysyłym umieszczeniem w zakładzie poprawczym.

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich poprzez prezesów sądów okręgowych oraz nadzór pedagogiczny poprzez wizytatorów Ministerstwa Sprawiedliwości i wizytatorów okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego (OZNP)²¹. W skontrolowanym okresie Minister Sprawiedliwości prowadził łącznie 35 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, w tym: 17 zakładów poprawczych, dziewięć schronisk dla nieletnich oraz dziewięć schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych prowadzonych łącznie (z tego trzy dla dziewcząt i sześć dla chłopców).

Przebywało w nich ogółem odpowiednio: 1.872 i 1.826 nieletnich (w tym: 462 i 450 stanowili nieletni umieszczeni w schroniskach dla nieletnich). W 2009 r., według stanu na dzień 7 maja 2009 r., w zakładach poprawczych przebywało ogółem 1.955 nieletnich²².

W 2007 r. sądy zastosowały środek poprawczy w postaci umieszczenia w zakładzie poprawczym w odniesieniu do 520 nieletnich, natomiast w 2008 r. w odniesieniu do 450 nieletnich. Ponadto w ww. okresie odnotowano odpowiednio 739 i 592 nieletnich w stosunku, do których zapadło orzeczenie o zastosowaniu wspomnianego środka ale zawieszono jego wykonanie²³. Średniorocznie utrzymuje się pełne wykorzystanie limitów miejsc w zakładach poprawczych²⁴. Występujące przepełnienie stwarza trudności w prowadzeniu resocjalizacji nieletnich. Istnieje potrzeba zwiększenia ilości miejsc w zakładach poprawczych poprzez rozbudowę istniejących zakładów i budowę nowych. Zadania te zostały uwzględnione w *Planie strategicznym* Ministerstwa Sprawiedliwości.

²⁰ Kozaczk F. „Profilaktyka i resocjalizacja młodzieży”, Stańdo-Kawecka B. „Prawne podstawy resocjalizacji”, Kalinowski M. „Europejskie systemy resocjalizacji nieletnich”.

²¹ Na terenie kraju przy sądach okręgowych działa sześć zespołów: w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

²² Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości. Dane te określają tzw. stan ewidencyjny.

²³ Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

²⁴ Zakłady poprawcze zgłaszają problemy niewystarczającej liczby miejsc. Z powodu braku miejsc w 2006 r. niezrealizowano 169 wniosków o umieszczenie w zakładzie poprawczym. Wnioski te zostały zrealizowane w 2008 r.

W latach 2007 – 2008 w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich funkcjonowało w ramach organizacji zajęć pozalekcyjnych odpowiednio 135 i 115 kół zainteresowań (informatyczne, techniczne, przedmiotowe, artystyczne, sportowe, turystyczno-krajoznawcze), do których uczęszczało ogółem 1322 i 928 nieletnich²⁵. Na koniec września 2008 r. biblioteki wspomnianych placówek dysponowały m.in. księgozbiorem w liczbie 93.355 woluminów, 1.321 książkami mówionymi i innymi materiałami dydaktycznymi nagranyymi na kasety audio i video, 875 materiałami dydaktycznymi na nośnikach elektronicznych, 401 komputerami do użytku uczniów, w tym 381 z dostępem do internetu. Do nauki wykorzystywano ogółem 134 sal lekcyjnych oraz 102 pracownie np. komputerowe (30) i językowe (8)²⁶. Dla zapewnienia prawidłowej organizacji zajęć wychowania fizycznego placówki te dysponowały m.in. trzema basenami pływackimi i 16 salami gimnastycznymi.

Według stanu na dzień 30 września 2008 r. spośród 1.123 nauczycieli zatrudnionych w tych placówkach 395 (35%), tj. o 7% mniej niż w 2007 r. nie posiadało kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela. W latach 2007-2008 odpowiednio 35 i 82 nauczycieli ukończyło jedną z form doskonalenia zawodowego. Najliczniej korzystano z kursów doskonalących w wymiarze do 20 godzin.

W skontrolowanym okresie wydatki z budżetu państwa na funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich wyniosły: w 2007 r. – 90,2 mln zł, w 2008 r. – 101,0 mln zł oraz w 2009 r. (plan, według stanu na czerwiec 2009 r.) – 103,3 mln zł.

Probleмами ресоциализации детей и молодежи занимаются также единицы подгледные министру właściwemu do spraw edukacji, tj.: poradnie psychologiczno-pedagogiczne (579 według stanu na koniec 2007 r.), młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii (odpowiednio 62 i 49 – według stanu na dzień 31 marca 2008 r.).

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Organizacja i efekty działalności zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich

²⁵ Zajęcia pozalekcyjne wg danych z Systemu Informacji Oświatowej SIO 2007 IX ver. 4 i SIO 2008 IX ver. 1.

²⁶ Zajęcia pozalekcyjne wg danych z Systemu Informacji Oświatowej SIO 2007 IX ver. 4 i SIO 2008 IX ver. 1.

1. W skali kraju, według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich według stanu na koniec 2008 r. działało 35 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, w których zatrudnionych było (w przeliczeniu na pełne etaty) ogółem 2.284 osób, z tego 1.173 pracowników pedagogicznych i 1.111 pracowników administracyjnych, obsługi i ochrony.

W skontrolowanych 23 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich - na koniec 2008 r. w przeliczeniu na pełne etaty - zatrudnionych było 1.486 osób (nauczyciele, administracja, obsługa i ochrona), tj. 65% ogółu zatrudnionych ww. placówkach w kraju. Średnio w skontrolowanych zakładach poprawczych zatrudnionych było 73 osoby, a w schroniskach dla nieletnich 68 osób.

Podstawową strukturę zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich stanowiły działy: internat, szkoła albo szkoły, warsztaty szkolne, zespół odpowiednio: diagnostyczny lub diagnostyczno-korekcyjny oraz inne (w zależności od potrzeb placówek) działy zapewniające realizację zadań przez te placówki.

2. Wydatki zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w skontrolowanym okresie wyniosły w skali kraju: w 2007 r. – 90,2 mln zł i w 2008 r. – 100,1 mln zł (wzrost o 11%) i w 2009 r. (plan, stan na koniec czerwca 2009 r.) – 103,3 mln zł (więcej niż w 2008 r. o ponad 3%).

Wydatki te pokryte zostały ze środków z budżetu państwa (cz. 37- Sprawiedliwość, dział 755 - Wymiar Sprawiedliwości, rozdz. 75513 – zakłady dla nieletnich). W strukturze wydatków w 2008 r. największą pozycję stanowiły: wynagrodzenia pracowników, zakup materiałów i wyposażenia, zakup usług remontowych, wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (odpowiednio: 46%, 13%, 10% i 16% wydatków ogółem)²⁷. Wydatki te na jednego wychowanka miesięcznie w 2007 r. kształtowały się od 3.772 zł do 17.338 zł (średnio 6.880 zł), a w 2008 r. od 4.532 zł do 18.310 zł (średnio 8.013 zł, tj. wzrost o 15%). Kwoty te uzależnione były od rodzaju zakładu oraz liczby wychowanków w grupie wychowawczej i oddziale szkolnym.

Najdroższe w utrzymaniu były zakłady poprawcze o charakterze zamkniętym i o wzmożonym nadzorze wychowawczym, w których liczba wychowanków w grupie oraz oddziale szkolnym wynosiła odpowiednio ośmiu i czterech nieletnich (np. Zakład Poprawczy

w Nowem gdzie miesięczny koszt utrzymania nieletniego wyniósł 18,3 tys. zł i Trzemesznie 15,2 tys. zł). W przypadku schronisk dla nieletnich najwyższe koszty utrzymania odnotowano w schroniskach o charakterze interwencyjnym (w Dominowie –15,2 tys. zł i w Łańcucie – 12,3 tys. zł oraz w niektórych schroniskach o charakterze zwykłym: Szczecinie – 12,3 tys. zł, Pobiedziskach – 11,5 tys. zł i Stawiszynie – 10,3 tys. zł).

3. W okresie objętym kontrolą skontrolowane zakłady poprawcze opuściło 632 wychowanków.

W oparciu o dane z Krajowego Rejestru Sądowego za okres od lipca 2001 r. do 31 grudnia 2008 r. ustalono, że w przypadku 14 z 16 skontrolowanych zakładów poprawczych na ogółem 1.700 zwolnionych z tych placówek wychowanków: 981, tj. 58% ponownie powróciło na drogę przestępstwa. W grupie tej: 198 osób karę odbyło, 268 nadal ją odbywało, pięć było poszukiwanych listem gończym w sprawie karnej, 490 osobom warunkowo zawieszono wykonanie kary, a 20 orzeczono bezwzględną karę pozbawienia wolności lecz osoby te nie odbyły i nie odbywają kary.

4. W organizacji skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na: przekroczeniu limitu miejsc w placówkach, nieutworzeniu lub niewłaściwym wyposażeniu izb izolacyjnych, nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji pobytu nieletnich i przebiegu nauczania, niedostosowaniu regulaminu i planu rozwoju placówek do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, niewłaściwym nadzorze pedagogicznym, niezapewnieniu warunków do doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz powierzeniu prowadzenia zajęć dydaktycznych osobom bez odpowiednich kwalifikacji zawodowych.

5. W połowie skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – w różnych okresach – znacznie przekraczano obowiązujące w tych placówkach limity miejsc określone przez Ministra Sprawiedliwości²⁸. Na przykład:

- w 2007 r. w zakładach poprawczych w Koszalinie i Studzieńcu maksymalne limity przekroczone w poszczególnych miesiącach odpowiednio o sześć do 18 i o pięć do 23 nieletnich (tj. odpowiednio o 18% i 20% stanu miejsc), a w 2008 r. odpowiednio o trzech do siedmiu i o czterech do dziewięciu nieletnich (tj. odpowiednio o 7% i 11% stanu miejsc).

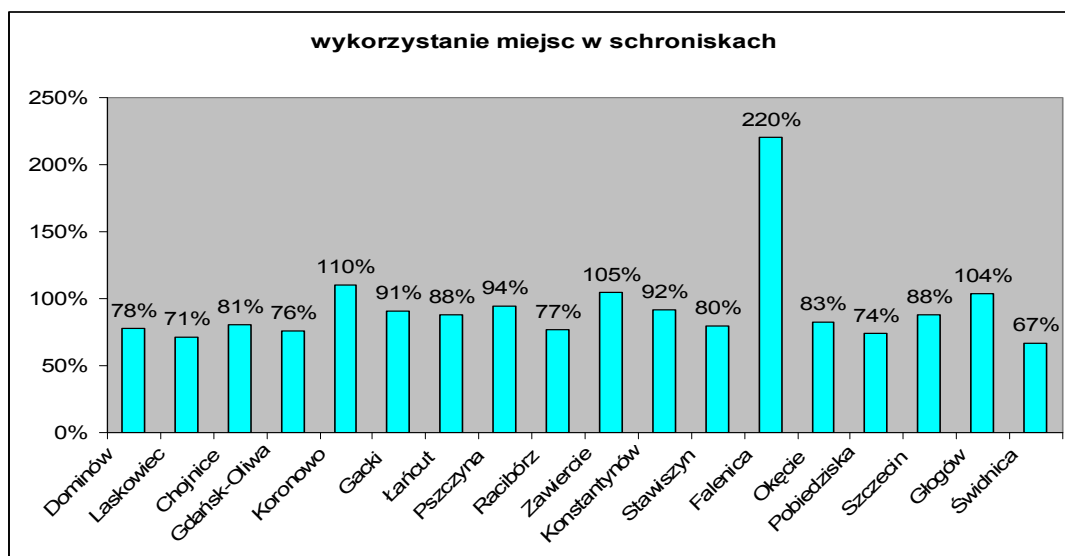
²⁷ Według sprawozdania rocznego Rb-28 za 2008 r. (po korekcie) z wykonania planu wydatków budżetu państwa przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

²⁸ § 2 pkt 1-3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie utworzenia schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych oraz określenia ich rodzajów i limitów miejsc (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości Nr 6, poz. 20, ze zm.).

- w latach szkolnych 2007/2008 i 2008/2009 w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu ogólny limit miejsc został przekroczony w poszczególnych miesiącach o jeden do 23 nieletnich, w tym liczebność wszystkich grup wychowawczych przekraczała o jednego do siedmiu dopuszczalny limit wychowanków w grupie²⁹. W czterech z sześciu oddziałów szkolnych limit ten został przekroczony o jednego do 10 uczniów.

W ocenie NIK, niezależnie od obowiązku wynikającego z przepisu § 41 ust. 2³⁰, znaczne przekraczanie limitu miejsc utrudniało prawidłowy przebieg edukacji i wychowania, a w przypadku prowadzenia przez zakład poprawczy kształcenia zawodowego - ograniczało możliwość prowadzenia praktycznej nauki zawodu w sytuacji ściśle określonej (na ogół dostosowanej do limitu miejsc) liczby stanowisk warsztatowych.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości skali kraju w 2007 r. w pełni wykorzystano miejsca w czterech schroniskach dla nieletnich: w Falenicy (220%), w Koronowie (110%), w Zawierciu (105%) i w Głogowie (104 %). Dane dotyczące wykorzystania w 2007 r. miejsc w schroniskach przedstawia poniższy wykres.

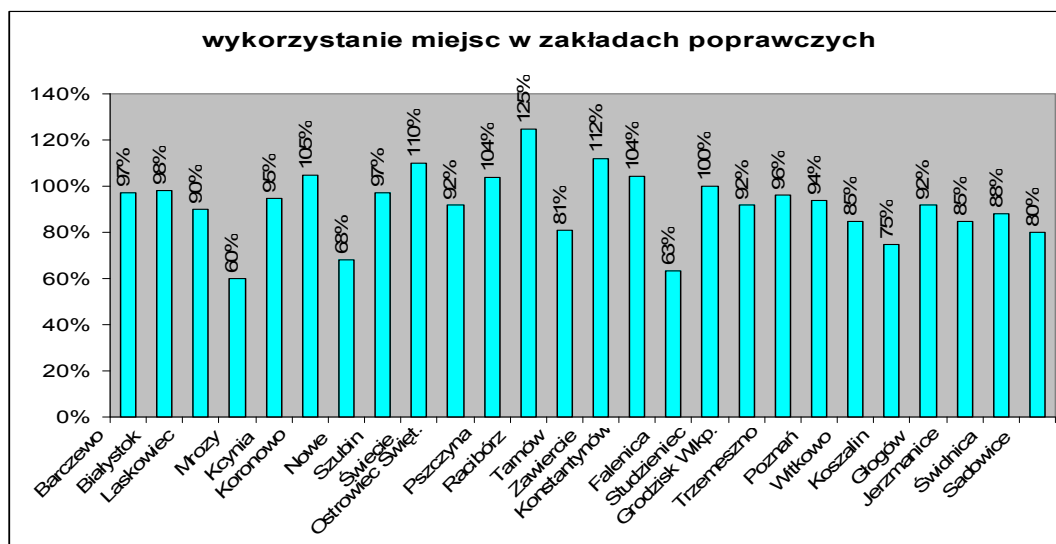


Wykorzystanie miejsc w zakładach poprawczych w 2007 r. odnotowano w siedmiu placówkach, tj. w: Koronowie, Świeciu, Pszczynie, Raciborzu, Zawierciu, Konstantynowie Łódzkim i Studzieńcu.

Dane dotyczące wykorzystania w 2007 r. miejsc w zakładach poprawczych zestawiono na wykresie poniżej.

²⁹ § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

³⁰ Przepis ten nakłada na dyrektora zakładu poprawczego obowiązek przyjęcia nieletniego do placówki niezależnie od faktu przekroczenia limitu miejsc w tej placówce.



- Przyjęte na wykresach wskaźniki procentowe są wynikiem stosunku średniej liczby wychowanków do limitu miejsc odpowiednio: w zakładach poprawczych lub schroniskach dla nieletnich.

Za 2008 r. analizy wykorzystania miejsc w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich Ministerstwo nie sporządziło. Badania z tego zakresu dla potrzeb niniejszej kontroli dokonano na podstawie nadesłanych przez te placówki do Ministerstwa cotygodniowych meldunków m.in. o stanie wykorzystania miejsc. Dane z tego zakresu – na dzień 31 grudnia 2008 r. - zestawiono w tabeli poniżej:

Nazwa placówki	Wykorzystanie miejsc na dzień 31 grudnia 2008 r.					
	Limit miejsc		Stan ewidencyjny		Stan faktyczny	
	chłopcy	Dziewczęta	chłopcy	dziewczęta	chłopcy	dziewczęta
Zakłady poprawcze	1181	110	1211	147	577	66
Schroniska dla nieletnich	606	40	422	44	365	40

Z danych zawartych w tabeli wynika m.in., że na dzień 31 grudnia 2008 r.:

- 1) w zakładach poprawczych (dla chłopców) limit miejsc wynosił – 1181, stan ewidencyjny – 1211 wychowanków, a faktycznie na koniec roku przebywało w nich 577 wychowanków,
- 2) w zakładach poprawczych (dla dziewcząt) limit miejsc wynosił – 110, stan ewidencyjny – 147, a stan faktyczny – 66 wychowanek,
- 3) w schroniskach (dla chłopców) limit miejsc wynosił – 606, stan ewidencyjny – 422, a stan faktyczny – 365 nieletnich,

4) w schroniskach (dla dziewcząt) limit miejsc wynosił – 40, stan ewidencyjny – 44, a stan faktyczny – 40 nieletnich.

6. W 1/3 skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich³¹ nie utworzono izb izolacyjnych, a w trzech placówkach³² (13%) wyposażenie izb nie odpowiadało warunkom określonym w § 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii³³. Na przykład:

- *izb izolacyjnych nie utworzono w zakładach poprawczych w: Pszczynie, Zawierciu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Studzieńcu oraz w schroniskach dla nieletnich w: Gackach, Pobiedziskach i Warszawie-Okęciu,*
- *w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie, w skontrolowanym okresie łącznie 13 nieletnich zostało umieszczonych w izbie izolacyjnej, wyposażonej jedynie w materac ułożony bezpośrednio na podłodze.*

Ponadto w trzech placówkach (13%) nie zapewniono opieki stomatologicznej w zakładach poprawczych w Szubinie i Witkowie oraz nie utworzono izby chorych w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie. Brak ww. pomieszczeń nie zapewniał prawidłowej realizacji zadań oraz nie spełniał warunków, określonych w § 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich³⁴.

7. W 17 skontrolowanych zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (74%) stwierdzono nierzetelne prowadzenie dokumentacji pobytu nieletnich w placówkach oraz przebiegu nauczania. W szczególności dotyczyło to:

- 1) nieprawidłowego wypełniania dzienników lekcyjnych oraz dokonywania w nich różnego rodzaju poprawek (w sześciu placówkach, 26%). W dokumentach tych nie podawano pełnych danych osobowych uczniów oraz tygodniowego planu zajęć (m.in. w zakładach poprawczych w Szubinie i w Nowem), realizowanych programów nauczania

³¹ W schroniskach dla nieletnich w: Gackach, Pobiedziskach i Warszawie – Okęciu oraz w pięciu zakładach poprawczych w: Witkowie, Pszczynie, Zawierciu, Ostrowcu Świętokrzyskim i Studzieńcu.

³² Zakłady poprawcze w: Poznaniu, Trzemesznie i Mrozach.

³³ Dz. U. Nr 25, poz. 203. Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, umieszczenie nieletniego w izbie izolacyjnej polega na odosobnieniu nieletniego w pomieszczeniu dźwiękochłonnym, ogrzanym i oświetlonym, którego wyposażenie stanowią przymocowane do podłogi: stół, krzesło i łóżko. Pomieszczenie to powinno być urządzone w sposób uniemożliwiający dokonanie przez nieletniego samouszkodzenia.

³⁴ Dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań zarówno zakład poprawczy jak i schronisko dla nieletnich powinny posiadać izby izolacyjne. Odpowiednio § 15 ust. 2 pkt 8 i § 34 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

(m.in. w zakładach poprawczych w: Nowem, Studzieńcu i Szubinie), a w czterech skontrolowanych dziennikach lekcyjnych prowadzonych w szkołach działających w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie dokonano ogółem 415 różnego rodzaju poprawek polegających na zamazaniu korektorem lub długopisem wpisów dotyczących m.in. tematów zrealizowanych zajęć, stanu obecności uczniów na tych zajęciach oraz podpisów nauczycieli realizujących te zajęcia;

- 2) nieprawidłowego prowadzenia arkuszy ocen uczniów w 10 placówkach (44%). W dokumentach tych nie podawano m.in.: numerów pod jakim zapisany został uczeń w księdze uczniów, daty i podpisu osoby wypełniającej ten arkusz (np. w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Koronowie), informacji o przyczynie opuszczenia szkoły przez ucznia (np. w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Zawierciu oraz Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu), informacji o wydaniu świadectwa ukończenia szkoły (np. w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu), informacji o wynikach egzaminów z ostatniego roku nauki szkolnej w gimnazjum (np. w zakładach poprawczych: w Laskowcu i Studzieńcu oraz w Schronisku dla Nieletnich w Warszawie - Okęciu);
- 3) nieprawidłowości dotyczących sposobu prowadzenia ksiąg arkuszy ocen w 11 placówkach (48%). Polegało to na zaniechaniu w ośmiu placówkach (35%) prowadzenia tych ksiąg w porządku alfabetycznym uczniów urodzonych w jednym roku, którzy ukończyli bądź opuścili szkołę (np. w Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu oraz Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Zawierciu). W trzech placówkach, tj. w zakładach poprawczych w Nowem i w Barczewie oraz w Schronisku dla Nieletnich w Łańcucie (13%) ksiąg tych w ogóle nie założono;
- 4) protokołowania posiedzeń klasyfikacyjnych rad pedagogicznych w sposób uniemożliwiający ustalenie, którzy uczniowie (wychowankowie) pozytywnie zaliczyli dany semestr nauki, zostali promowani do następnej klasy oraz uzyskali wyniki wymagane do ukończenia szkoły (w Zakładzie Poprawczym w Nowem);
- 5) prowadzenia kart wyposażenia wychowanków w sposób nieprawidłowy, w siedmiu placówkach (31%), co w szczególności polegało na: zaniechaniu wykazywania w tych kartach odzieży własnej wychowanków (np. w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu), dokonywaniu wpisów w tych dokumentach w sposób nieczytelny, co uniemożliwiało identyfikację rzeczy stanowiących własność

wychowanka lub zakładu (np. w Zakładzie Poprawczym w Ostrowcu Świętokrzyskim), prowadzeniu kart niezgodnie z zasadami określonymi w § 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (np. w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu), nie podawania w tych dokumentach: daty urodzenia wychowanka oraz daty przybycia i zwolnienia ze schroniska (np. w schroniskach dla nieletnich w Pobiedziskach i Szczecinie);

- 6) nierzetelnego prowadzenia ksiąg ewidencji przepustek i urlopów w pięciu placówkach (22%). W księgach tych nie zawsze odnotowywano godziny wyjścia i powrotu z udzielonej przepustki lub urlopu (np. w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu i Schronisku dla Nieletnich w Łąncucie), przyczyny spóźnień wychowanków (np. w Zakładzie Poprawczym w Witkowie i Schronisku dla Nieletnich w Stawiszynie), a w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie w przypadku 28 z 61 wpisów dotyczących przepustek dokonano poprawek polegających na przerabianiu liczb lub wyrazów, dat i godzin powrotu z przepustki, adnotacji o jej przedłużeniu, zamazywaniu wpisów korektorem;
- 7) nierzetelnego prowadzenia księgi nagród i środków dyscyplinarnych w trzech placówkach (13%). W szczególności polegało to na: nieuwjmowaniu w księdze nagród w postaci warunkowego zwolnienia wychowanka z zakładu (np. w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu)³⁵, dokonywaniu z 14 miesięcznym opóźnieniem wpisów o udzielonych nagrodach i środkach dyscyplinarnych (np. w Zakładzie Poprawczym w Witkowie), poprawianiu wpisanych do tej księgi liczb lub wyrazów (np. w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie);
- 8) nierzetelnego prowadzenia księgi ewidencji ucieczek wychowanków w czterech placówkach (17%). W księgach tych nie zamieszczano obligatoryjnych informacji, o tym, kto sprawował opiekę podczas dokonanej ucieczki, a w przypadku doprowadzenia do placówki kto przyjął wychowanka (np. w Zakładzie Poprawczym w Nowem, w schroniskach dla nieletnich w: Pobiedziskach, Łąncucie i Szczecinie);
- 9) niesporządzenia protokołów o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie. Stwierdzono m.in., że w przypadku siedmiu z 13 nieletnich, wobec których środek ten zastosowano, nie sporządzono na tą okoliczność

³⁵ W 2007 r. dotyczyło to 16 , a w 2008 r. 23 nieletnich.

żadnego protokołu. W przypadku pozostałych sześciu nieletnich w dwóch przypadkach nie opisano ich zachowania w trakcie stosowania tego środka oraz po jego zastosowaniu, a w kolejnych trzech protokołach brak było podpisów niektórych osób biorących udział oraz obecnych przy jego zastosowaniu.

8. W 10 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (44%) stwierdzono niedostosowanie regulaminu i planu rozwoju placówki do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Na przykład:

- *regulamin Zakładu Poprawczego w Szubinie opracowany został w oparciu o nieaktualne zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie utworzenia schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych oraz określenia ich rodzajów i limitów miejsc³⁶, a w zakresie regulacji zawartych w planie rozwoju placówki nie określono wymogów udzielania wychowankom i jego rodzicom pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz psychiatrycznej (§ 12 ust. 3 ww. rozporządzenia),*
- *w Zakładzie Poprawczym w Nowem w planie rozwoju placówki nie określono zasad udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w odniesieniu do rodziców (opiekunów prawnych), a w Schronisku dla Nieletnich w Stawiszynie w planie rozwoju na lata 2004-2009 - standardów jakości pracy.*

9. W ponad ¼ zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (26%) dyrektorzy nie wywiązali się z obowiązku rzetelnego sprawowania nadzoru pedagogicznego. W szczególności dotyczyło to braku określenia sposobu prowadzenia dokumentacji w tym zakresie oraz niepełnej realizacji zadań (na przykład w Schronisku dla nieletnich w Stawiszynie).

Ponadto w pięciu zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (22%) nie zapewniono prawidłowej organizacji doskonalenia zawodowego nauczycieli lub wewnątrzszkolnego doskonalenia zawodowego dla tej grupy osób.

Na przykład:

- *w Schronisku dla Nieletnich w Pobiedziskach oraz Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu nie opracowano planów doskonalenia zawodowego nauczycieli,*
- *w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu i w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu oraz w Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu zaniechano prowadzenia wewnątrzszkolnego doskonalenia zawodowego nauczycieli,*
- *w Zakładzie Poprawczym w Barczewie w latach 2007-2009 (do czasu zakończenia kontroli) planowano doskonalenie zawodowe nauczycieli bez uprzedniego rozeznania możliwości zrealizowania tematyki szkolenia.*

³⁶ Zarządzenie utraciło moc 1 września 2004 r. (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości z 2001 r. Nr 2, poz. 12 oraz Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości z 2002 r. Nr 5, poz. 19).

10. W sześciu skontrolowanych placówkach (26%) wystąpiły przypadki powierzenia prowadzenia zajęć dydaktycznych osobom bez odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Sytuację taką stwierdzono m.in. w zakładach poprawczych w: Poznaniu, Trzemesznie i Witkowie oraz Schroniskach dla Nieletnich w Pobiedziskach i Stawiszynie.

Na przykład:

- w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu w roku szkolnym 2007/2008 na 17 zatrudnionych nauczycieli, sześciu (35%) nauczało różnych przedmiotów bez wymaganych kwalifikacji,
- w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie w roku szkolnym 2007/2008 zawodu murarza nauczał nauczyciel bez kwalifikacji do nauczania w tym zawodzie, a w roku szkolnym 2008/2009 trzech nauczycieli nauczało m.in. zawodu murarza i stolarza oraz biologii nie posiadając do tego wymaganych kwalifikacji.

3.3.2. Przyjmowanie, przenoszenie i zwalnianie nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

1. W zakresie przyjmowania, przenoszenia i zwalniania nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich stwierdzono nieprawidłowości polegające na: nierzetelnym dokumentowaniu przyjęcia oraz zwalniania nieletnich, przedłużania wykonania orzeczeń sądów rodzinnych w sprawie zmiany placówki oraz przenoszenia nieletnich do innych placówek bez przeprowadzenia obowiązkowych badań lekarskich.

2. Dyrektorzy wszystkich skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich nierzetelnie dokumentowali przyjęcia oraz zwolnienia nieletnich z tych placówek. W szczególności stwierdzono przypadki:

- 1) nieinformowania rodziców (prawnych opiekunów) o fakcie przyjęcia nieletniego do zakładu/schroniska (np. w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Zawierciu i Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie),
- 2) nieprzeprowadzania rozmów wstępnych z nieletnimi, mającymi na celu m.in. zapoznanie z obowiązującym w placówce regulaminem (np. w zakładach poprawczych w: Ostrowcu Świętokrzyskim, Szczecinie, Laskowcu i Warszawie-Okęciu),
- 3) niepodejmowania działań mających na celu uzyskanie od właściwych sądów rodzinnych nakazu zwolnienia z placówki nieletnich, wobec których zapadło prawomocne orzeczenie o zwolnieniu z zakładu poprawczego.

Na przykład:

- w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu nakazy zwolnienia wychowanków były wystawiane przez sądy rodzinne w terminie od jednego do 319 dni od daty uprawomocnienia się orzeczenia sądu³⁷.

3. W dwóch z siedmiu skontrolowanych schronisk dla nieletnich (29%) stwierdzono przedłużanie pobytu nieletnich w tych placówkach (nieletni oczekiwali na przewiezienie do zakładu poprawczego), co było niezgodne z § 38 ust. 3 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

- w Schronisku dla Nieletnich w Stawiszynie w skontrolowanym okresie stwierdzono 101 ww. przypadków, czego 60 dotyczyło nieletnich oczekujących na przeniesienie do zakładów poprawczych.

Brak możliwości szybkiego wykonywania orzeczeń sądu o umieszczeniu w zakładzie poprawczym niekorzystnie wpływa na poziom realizowanego z nieletnimi procesu resocjalizacji. Zaznaczyć należy, że nieletni oczekujący na przeniesienie ze schroniska do zakładu poprawczego, podlegają rygorom, obowiązującym w instytucji, w której przebywają.

4. W zakładach poprawczych w Ostrowcu Świętokrzyskim i Witkowie oraz w Schronisku dla Nieletnich w Pobiedziskach przenoszono nieletnich do innych placówek bez przeprowadzenia obligatoryjnych badań lekarskich, potwierdzających aktualny stan zdrowia wychowanka. Stanowiło to naruszenie § 45 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

3.3.3. Przestrzeganie zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

1. W zakresie przestrzegania zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich stwierdzono nieprawidłowości, polegające w szczególności na:

- 1) stosowaniu izb przejściowych jako środka dyscyplinarnego, zamiast izb izolacyjnych,
- 2) przetrzymywaniu nieletnich w izbach przejściowych powyżej 14 dni,
- 3) nierzetelnym dokumentowaniu nieletnich w placówkach w tym prowadzeniu ewidencji nieletnich umieszczonych w izbach przejściowych,

³⁷ Od ośmiu do 14 dni – dziewięciu wychowankom, od 15 do 21 dni – pięciu wychowankom, od 22 do 30 dni – sześciu wychowankom, od 31 do 57 dni – pięciu wychowankom oraz jednemu wychowankowi po 319 dniach.

- 4) zaniechaniu zawiadamiania prezesów sądów okręgowych i Ministerstwa Sprawiedliwości o wydarzeniach nadzwyczajnych oraz rodziców (prawnych opiekunów) o zwolnieniu nieletnich z placówki,
- 5) stosowaniu nagród (w tym tzw. kieszonkowego) oraz środków dyscyplinarnych z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych,
- 6) nieprawidłowym sporządzaniu indywidualnych programów resocjalizacji.

2. W 13 skontrolowanych zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (57%), jako środek dyscyplinarny stosowano umieszczanie w izbie przejściowej. Dotyczyło to sytuacji wystąpienia nagannego (agresywnego) zachowania nieletniego, polegającego np. na: agresywnym zachowaniu wobec wychowawcy, agresji fizycznej wobec innych wychowanków, umyślnym demolowaniu wyposażenia placówki (Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Zawierciu), podjęciu próby samookaleczenia, umyślnym niszczeniu mienia zakładu (Zakład Poprawczy w Poznaniu), w czterech przypadkach próby pobicia strażnika i dokonania ucieczki oraz w trzech przypadkach dokonaniu samookaleczenia i tzw. „połyku” oraz agresji skierowanej wobec innych wychowanków, w tym połączonej z uszkodzeniem ciała (złamanie żuchwy) w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu.

Nieletniego przyjętego do schroniska dla nieletnich lub zakładu poprawczego, w myśl § 44 i § 51 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, umieszcza się w izbie przejściowej na czas nie dłuższy niż 14 dni. Zabieg ten ma na celu poddanie nieletniego badaniom wstępnym, zabiegom higienicznym oraz służy sporządzeniu podstawowej informacji o nieletnim. W § 44 ust. 2 pkt 4 i 5 tego rozporządzenia dopuszczono możliwość umieszczenia w tej izbie nieletniego zakładu poprawczego z powodu „*utrzymania bezpieczeństwa i porządku w zakładzie*” oraz w celu „*zapobieżenia agresji lub dezorganizacji życia w zakładzie*”. Tak sformułowany przepis oraz brak w niektórych placówkach izb izolacyjnych dawał pracownikom tych placówek możliwość umieszczenia nieletnich w izbie przejściowej, zamiennie ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego, tj. umieszczeniem w izbie izolacyjnej.

W ocenie NIK, podstawę umieszczenia w izbach przejściowych powinny stanowić jedynie działania noszące rzeczywiste znamiona naruszenia bezpieczeństwa lub porządku w zakładzie, tj. naruszające konkretne normy i zasady postępowania, określone np. w przepisach powszechnie obowiązujących, bądź w regulaminie zakładu.

Niezależnie od braku wyposażenia placówki w izbę izolacyjną w dwóch przypadkach stosowano środki przymusu bezpośredniego (Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Zawierciu oraz Schronisko dla Nieletnich w Pobiedziskach), wykorzystując do tego celu izbę przejściową.

3. W 15 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (65%) pomieszczenia pełniące rolę izb izolacyjnych od lat nie były w ogóle wykorzystywane i to niezależnie od wagi wykroczenia popełnionego przez nieletniego, a w przypadku wystąpienia nagannych (agresywnych) zachowań nieletnich umieszczano w izbie przejściowej.

W ocenie NIK czynnikiem ograniczającym wykorzystywanie przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich izb izolacyjnych w sytuacji nagannych (agresywnych) zachowań nieletnich była konieczność stosowania na tą okoliczność procedur określonych w przywołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów³⁸.

4. W co trzecim skontrolowanym zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich ewidencję nieletnich umieszczonych w izbie przejściowej prowadzono nierzetelnie, tj. z naruszeniem przepisów § 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. W szczególności dotyczyło to przypadków niewłaściwego dokumentowania zasad pobytu nieletnich w izbie, a w pojedynczych przypadkach faktu pobytu w niej w ogóle nie odnotowywano. Ponadto zapisy dokonywane w księdze ewidencji wychowanków umieszczonych w izbie przejściowej nie odzwierciedlały precyzyjnie przyczyny tego umieszczenia. Na przykład:

- *w Zakładzie Poprawczym w Szubinie nie ujęto uwag i spostrzeżeń osób sprawujących opiekę w czasie pobytu wychowanka w tej izbie oraz daty i godziny zwolnienia nieletniego, a w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu w 23 przypadkach fakt pobytu w izbie przejściowej nie został odnotowany w aktach osobowych nieletniego,*
- *w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie w izbie przejściowej przebywało ogółem 144 nieletnich. W przypadku 23 nieletnich (16%) nie podano daty ich zwolnienia, w dziewięciu (6%) podano błędną datę zwolnienia, w ośmiu (6%) nie podano godziny ich umieszczenia, w kolejnych 43 przypadkach (30%) nie podano godziny zwolnienia, w 26 (18%) nie podano nazwiska i imienia osoby, która podjęła decyzję o umieszczeniu nieletniego w tej izbie, a w 61 (42%) nie podano nazwiska i imienia osoby, która podjęła decyzję o zwolnieniu z izby,*

³⁸ W § 12 podano m.in., że w przypadku zastosowania przymusu bezpośredniego niezwłocznie należy sporządzić protokół, w którym zamieszcza się informację o: przyczynach zastosowania środka, ze wskazaniem sposobów opanowania sytuacji, opis zachowania nieletniego w trakcie stosowania środka i po zastosowaniu tego środka oraz wyniki badania lekarskiego. W myśl przepisów § 10 ust. 1 tego rozporządzenia nieletni wobec którego zastosowano np. pas obojętujący lub kaftan bezpieczeństwa, pozostaje pod opieką pracownika wyznaczonego przez dyrektora, a stan zdrowia nieletniego powinien być sprawdzany przez lekarza lub pielęgniarkę, w obecności pracownika, nie rzadziej niż co 15 minut.

- w Zakładzie Poprawczym w Witkowie w trzech przypadkach nie podano przyczyny umieszczenia nieletniego w izbie przejściowej, a w Schronisku dla Nieletnich w Łańcucie w dwóch przypadkach nie podano daty opuszczenia izby przez nieletnich,
- w zakładach poprawczych w: Szubinie, Kcyni, Laskowcu oraz Schronisku dla Nieletnich w Łańcucie jako przyczynę umieszczenia podano m.in.: „odmowę współpracy”, „bezskuteczną próbę umieszczenia w grupie wychowawczej”, „oczekiwanie na zmianę zakładu”, „problemy emocjonalne wychowanka”, „niedyspozycję fizyczną”, „prowokujące i aroganckie zachowanie wobec nauczycieli lub wychowawców”, „niewykonywanie poleceń nauczycieli lub wychowawców”, „dezorganizowanie lekcji”, „niszczenie mienia”. W przypadku Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Laskowcu, fakt umieszczenia w izbie przejściowej 16 z ogółu 20 nieletnich, którzy zostali umieszczeni w tej izbie umotywowano tzw. „względami wychowawczymi”.

5. W 10 skontrolowanych zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (44%) stwierdzono przypadki przetrzymywania wychowanków w izbach przejściowych powyżej 14 dni. Na przykład:

- w Zakładzie Poprawczym w Kcyni wychowanek przebywał w izbie przejściowej nieprzerwanie przez 68 dni z powodu „niedyspozycji fizycznej po okaleczeniu przez kolegę”,
- w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu nieletni przebywał w izbie przejściowej 46 dni, co uzasadniono tzw. „względami wychowawczymi”. W placówce brak było księgi ewidencji wychowanków umieszczonych w izbie przejściowej w roku szkolnym 2005/2006. Księga ta została zagubiona.

6. Dyrektorzy wszystkich skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – w różnym zakresie - nierzetelnie dokumentowali pobyt nieletnich w tych placówkach. W szczególności dotyczyło to nieprawidłowego:

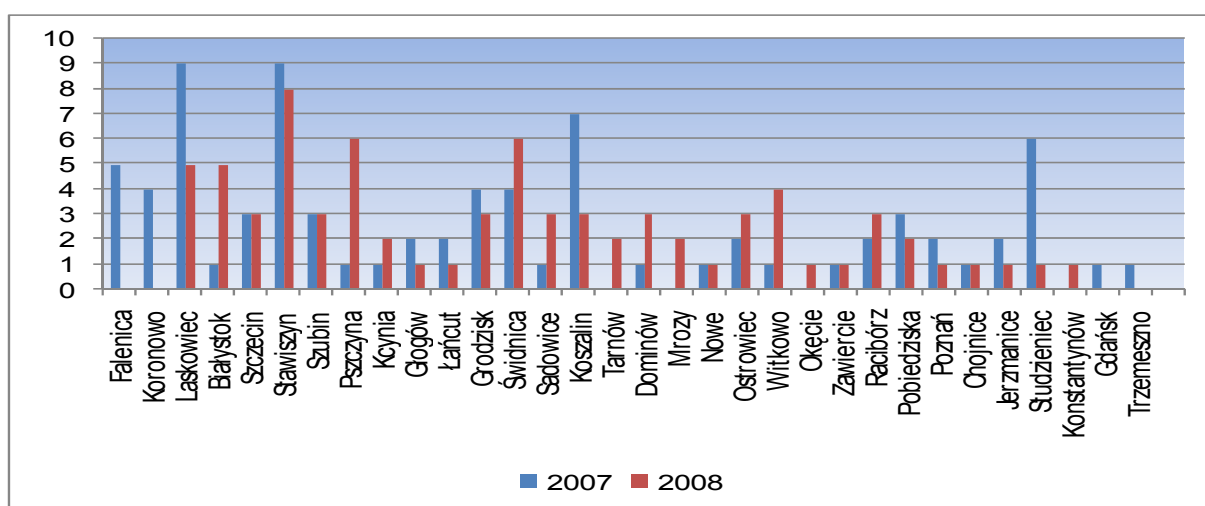
- 1) dokumentowania zastosowania wobec nieletnich nagród i środków dyscyplinarnych (np. w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w: Zawierciu i Pszczynie, w zakładach poprawczych w: Poznaniu, Trzemesznie Witkowie oraz w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie),
- 2) zasięgania opinii rady zakładu w sprawie warunkowego zwolnienia nieletniego z dalszego pobytu w placówce (np. w Zakładzie Poprawczym w Witkowie),
- 3) sporządzania planów oraz sprawozdań z pobytu nieletnich na urloпах (np. w Zakładach Poprawczych w: Poznaniu, Ostrowcu Świętokrzyskim i Witkowie),
- 4) informowania właściwych sądów rodzinnych oraz rodziców (prawnych opiekunów) o hospitalizacji lub medycznej interwencji specjalistycznej nieletniego (np. w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu, zakładach poprawczych w: Ostrowcu Świętokrzyskim, Poznaniu i Witkowie).

7. W pięciu placówkach (22%) nie przestrzegano obowiązku zawiadamiania prezesów sądów okręgowych i Ministerstwa Sprawiedliwości o wydarzeniach nadzwyczajnych. Obowiązek taki wynikał z przepisów § 77 ust. 1 oraz § 97 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Na przykład:

- Dyrektor Zakładu Poprawczego w Szubinie nie powiadomił odpowiednich organów o fakcie dokonania w 2007 r. trzech prób uciezek nieletnich z placówki,
- dyrektorzy zakładów poprawczych w Pszcznie i Poznaniu nie powiadomili w 2008 r. właściwych organów o wystąpieniu w tych placówkach prób samobójczych nieletnich,
- Dyrektor Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Laskowcu oraz Dyrektor Schroniska dla Nieletnich w Szczecinie nie powiadomili właściwych organów o ucieczce przez nieletniego (Lasowiec) i o buncie czterech wychowanków i próbie samouwolnienia przez trzech nieletnich oraz o 17 uciezkach (Szczecin),

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, występowanie w latach 2007-2008 tzw. zjawisk nadzwyczajnych w poszczególnych placówkach przedstawiało się następująco:



W latach 2007-2008 zdarzenia nadzwyczajne wystąpiły w 32 placówkach (91% ogółu placówek w kraju). W ośmiu placówkach zdarzenia miały miejsce tylko w jednym z badanych lat. Taki sam poziom ilościowy występowania zjawisk nadzwyczajnych w obu latach miał miejsce w przypadku pięciu zakładów poprawczych (w Szczecinie, Szubinie, Nowym, Zawierciu, Chojnicach).

Największa liczba wydarzeń nadzwyczajnych utrzymywała się w obu badanych latach w zakładach poprawczych w: Laskowcu, Stawiszynie, Świdnicy i Koszalinie. W 2008 r.

w niektórych zakładach np. w: Białymstoku, Pszczynie, Sadowicach, Dominowie i Witkowie liczba zgłoszonych wydarzeń nadzwyczajnych w porównaniu z 2007 r. wzrosła dwukrotnie.

W pięciu z 12 skontrolowanych schroniskach dla nieletnich (42%) stwierdzono przypadki nieinformowania rodziców (prawnych opiekunów) o fakcie zwolnienia nieletniego z placówki. Obowiązek taki wynikał z przepisów § 56 powołanego rozporządzenia. Na przykład:

- w *Schronisku dla Nieletnich w Dominowie* nie udokumentowano faktu zawiadomienia rodziców (prawnych opiekunów) o zwolnieniu z placówki 10 nieletnich,
- w *Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu* o powyższym fakcie nie powiadomiono rodziców (prawnych opiekunów) 11 nieletnich,
- w *Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu* wspomnianego powiadomienia zaniechano w ośmiu przypadkach.

8. W siedmiu placówkach (30%) stwierdzono przypadki stosowania nagród i środków dyscyplinarnych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych³⁹.

W szczególności polegało to na: nie zasięgnięciu przed zastosowaniem środka dyscyplinarnego opinii zespołu korekcyjno-diagnostycznego (np. w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w Zawierciu i Laskowcu oraz Zakładzie Poprawczym w Koszalinie), nie sporządzaniu decyzji o zastosowaniu tego środka lub braku potwierdzenia przez nieletniego własnoręcznym podpisem faktu jego zastosowania (np. w Zakładzie Poprawczym w Nowem i Poznaniu, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w Zawierciu i Laskowcu oraz w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie)⁴⁰.

W przypadku udzielonych nagród: na niesporządzaniu pisemnych decyzji o udzielonej nagrodzie lub braku własnoręcznego podpisu wychowanka potwierdzającego fakt przyznania mu nagrody (np. w zakładach poprawczych w Kcyni, Nowem i Poznaniu oraz w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w Pszczynie i Zawierciu). W Zakładzie Poprawczym w Witkowie sześciu nieletnim udzielono nagrody w postaci warunkowego zwolnienia z zakładu bez uprzedniego uzyskania opinii w tej sprawie rady zakładu⁴¹.

³⁹ § 71 ust. 2, § 72 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

⁴⁰ Obowiązek taki wynikał z przepisu § 72 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

⁴¹ Obowiązek taki wynikał z przepisu § 71 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

9. W 10 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (44%) stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na niedostosowaniu regulaminu dotyczącego tzw. kieszonkowego do obowiązujących przepisów prawnych⁴². W konsekwencji decyzje dyrektorów zakładów, zatwierdzające wielkość wypłaty kieszonkowego w kwotach przekraczających wartość 1% kwoty bazowej, podejmowane były uznaniowo i nie były udokumentowane trudną sytuacją materialną wychowanków. Ponadto nierzetelnie ewidencjonowano rozchody tych środków. Na przykład:

- w zakładach poprawczych w Poznaniu i Witkowie: w latach 2007-2008 zawyżono należne wychowankom kieszonkowe, odpowiednio o: 27.083,23 zł i 17.256,54 zł,
- w Schronisku dla Nieletnich w Pobiedziskach oraz Zakładzie Poprawczym w Witkowie naruszone zostały obowiązujące przepisy prawne poprzez pobranie przez wychowawców do tzw. kasetek przyznanego wychowankom kieszonkowego w kwotach odpowiednio: 40.271,43 zł i 27.262 zł i pozostawienie faktycznego rozdysponowania tych kwot poza kontrolą,
- w schroniskach dla nieletnich w Stawiszynie i Łańcucie oraz Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu, niezależnie od wymogu określonego odpowiednio w § 88 ust. 1 i § 62 ust. 4 ww. rozporządzenia, kieszonkowe wypłacano bez uprzedniego zbadania, a następnie określenia sytuacji materialnej wychowanków,
- w Schronisku dla Nieletnich w Dominowie brak było ewidencji wpływów i rozchodów kieszonkowego, które zostały zdeponowane przez ogółem 136 nieletnich na kwotę łączną 23.565 zł, a w Schronisku dla Nieletnich w Szczecinie w prowadzonej ewidencji rozchodu tych środków dokonywano poprawek polegających na poprawianiu daty wypłaty kieszonkowego oraz wielkości kwot wypłacanych środków. Stwierdzono m.in., że na dokumentach dotyczących rozliczenia tego kieszonkowego wychowankowie nie kwitowali faktu jego pobrania.

10. W trzech przypadkach (13%) nie określono zasad (w tym nie wyznaczono miejsca i nie określono czasu) palenia tytoniu na terenie placówki. NIK za naganne uznaje stwierdzone przypadki zakupu wyrobów tytoniowych dla niepełnoletnich wychowanków przez kadrę pedagogiczną placówek. Sytuację taką stwierdzono w: Zakładach Poprawczych w Poznaniu i Trzemesznie. Na przykład:

- w regulaminie Zakładu Poprawczego w Trzemesznie i Witkowie nie określono przypadków, w których palenie tytoniu na terenie zakładu jest dozwolone,
- w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie 19 nieletnim przebywającym w tej placówce w skontrolowanym okresie wychowawcy zakupili łącznie 482 paczki papierosów, a w Zakładzie Poprawczym w Poznaniu 14 pracowników, w tym 13 wychowawców dokonywało zakupu wyrobów tytoniowych dla niepełnoletnich wychowanków.

11. W 11 z 16 skontrolowanych zakładów poprawczych (69%) indywidualne programy resocjalizacji nie zawierały rzetelnej diagnozy resocjalizacyjnej nieletniego oraz kryteriów i ocen przebiegu resocjalizacji.

⁴² § 62 i § 88 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Na przykład:

- w Zakładzie Poprawczym w Szubinie żaden z badanych indywidualnych programów resocjalizacji nie posiadał właściwej diagnozy (były one bardzo lakoniczne, nie zawierały tzw. informacji diagnostycznych),
- w Zakładzie Poprawczym w Kcyni diagnoza resocjalizacyjna była dalece niekompletna albowiem nie podano w niej: symptomów demoralizacji, czynników kryminogennych oraz nie dokonano ustalenia czynników tkwiących w osobowości wychowanka, w jego środowiskach społecznych (rodzinnych, szkolnych, rówieśniczych) mających powiązania z jego zachowaniami aspołecznymi,
- w Zakładzie Poprawczym w Barczewie indywidualne programy resocjalizacji opracowano pobeżnie. W szczególności nie ujęto w nich wszystkich sfer rozwoju psychofizycznego nieletnich, nie charakteryzowano zmian zachodzących w ich rozwoju podczas pobytu w placówce, nie brano pod uwagę wskazówek wynikających z opinii psychologiczno-pedagogicznych. Opracowana forma programu nie obejmowała m.in. permanentnych działań opiekuńczych, wychowawczych oraz resocjalizacyjnych w stosunku do wychowanków,
- w zakładach poprawczych w: Nowem, Kcyni, Szubinie, Barczewie, Trzemesznie, Studzieńcu i Mrozach nie zapewniono ewaluacji programów.

Ponadto nie zawsze dokonywano badań wychowanków w celu określenia ewentualnych przeciwwskazań przed dopuszczeniem ich do kształcenia w określonym zawodzie (np. Zakład Poprawczy w Trzemesznie)⁴³.

12. Pełną realizację zadań, określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w zakresie przestrzegania zasad pobytu nieletnich, odnotowano jedynie w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Konstancynie Łódzkim.

3.3.4. Nadzór pedagogiczny, sprawowany przez okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie nadzoru pedagogicznego przez skontrolowane okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2. W Okręgowym Zespole Nadzoru Pedagogicznego działającym przy Sądzie Okręgowym w Warszawie stwierdzono m.in., że od września 2007 r. na stanowisku wizytatora zatrudniano (za zgodą Ministerstwa Sprawiedliwości) osobę bez wymaganych kwalifikacji, o których mowa w § 8 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu

⁴³ Obowiązek taki wynikał z przepisów § 7 ust. 4 rozporządzenia z dnia 20 lutego 2004 r. Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz. U. Nr 26, poz. 232).

stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecić prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz⁴⁴.

3. Nie zawsze przestrzegano zasady przeprowadzania nie rzadziej niż raz na pięć lat wizytacji szkoły lub placówki (§ 5 ust. 2 tego rozporządzenia). W nadzorowanych przez Okręgowy Zespół Nadzoru Pedagogicznego w Bydgoszczy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich okres pomiędzy poszczególnymi wizytacjami wynosił od sześciu do siedmiu lat.

4. Kierownicy okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych w Warszawie i Bydgoszczy nie zapewnili zgodnego z przepisami § 101 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich trybu powiadamiania zarówno prezesów sądu okręgowego jak i dyrektorów tych placówek o planowanych wizytacjach⁴⁵.

W przypadku Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie i Dyrektora Zakładu Poprawczego w Studzieńcu oraz Prezesa Sądu Okręgowego w Bydgoszczy i Dyrektora Zakładu Poprawczego w Kcyni - powiadomienia dokonano z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio siedem i 14 dni.

Kierownik Okręgowego Zespołu Nadzoru Pedagogicznego w Warszawie, przekazywał właściwym prezesom sądów okręgowych (w Płocku i Łodzi) oraz dyrektorom wizytowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (w Studzieńcu, Warszawie-Okęciu i Stawiszynie), sprawozdania wraz z projektami zaleceń pokontrolnych z przeprowadzonych wizytacji z opóźnieniem wynoszącym od 40 do 56 dni, a z przeprowadzonych lustracji od 28 do 99 dni od dnia zakończenia tych czynności⁴⁶. W siedmiu przypadkach - pomimo sformułowanych w sprawozdaniach pokontrolnych wniosków naprawczych - o wynikach przeprowadzonych czynności nadzorczych w ogóle nie poinformowano właściwych prezesów sądów okręgowych. Działania te naruszały przepisy § 101 ust. 4 ww. rozporządzenia.

5. W ocenie NIK, zatrudnianie na stanowiskach wizytatorów osób bez odpowiednich kwalifikacji oraz nieinformowanie przez odpowiednie okręgowe zespoły nadzoru Pedagogicznego prezesów właściwych sądów okręgowych o ustaleniach i ocenie pracy

⁴⁴ Dz. U. Nr 235, poz. 1703

⁴⁵ O terminie i zakresie wizytacji zawiadamia się prezes sądu okręgowego oraz dyrektora zakładu lub schroniska na 30 dni przed terminem jej rozpoczęcia.

⁴⁶ Sprawozdanie z przebiegu wizytacji lub lustracji przedstawia się prezesowi sądu okręgowego i dyrektorowi zakładu lub schroniska w terminie 14 dni od zakończenia wizytacji lub lustracji.

skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich świadczy m.in. o braku rzetelnego nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości oraz prezesów sądów okręgowych nad pracą tych jednostek.

3.3.5. Tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz nadzór ze strony Ministra Sprawiedliwości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia nadzór Ministra Sprawiedliwości nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich oraz brak systemu opieki następczej nad wychowankami tych jednostek.

Minister Sprawiedliwości stwarzał warunki do funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, m.in. poprzez zapewnienie corocznie środków finansowych (w 2007 r. kwotę 90,2 mln zł., w 2008 r. kwotę 100,0 mln zł, tj. więcej o 11%, a w 2009 r. kwotę planowaną 103,3 mln zł, tj. więcej niż w 2008 r. o ponad 3%) oraz podjęcie prac związanych ze zmianą przepisów prawnych i przyjęcie projektów w ramach *Priorytetu I Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*.

W zakresie tworzenia warunków do funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Sprawiedliwości nie wykonał upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 95 § 3 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich i nie określił szczegółowych zasad zapewnienia bezpieczeństwa w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Nie zostały również określone wymagania wobec osób mających pełnić funkcje kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego oraz zasady ich powoływania i odwoływania.

2. Ministerstwo nie wykorzystało w skontrolowanym okresie środków z UE na realizację pięciu projektów, dotyczących programów integracji i aktywizacji zawodowej osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, zgłoszonych w ramach *Priorytetu I Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*.

Programy te dotyczą:

- 1) kształcenia zawodowego nieletnich, przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, poprzez modernizację szkoleniowej bazy warsztatowej oraz ich wyposażenia,
- 2) podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych, zatrudnionych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich,
- 3) organizacji szkoleń umożliwiających pozyskanie umiejętności niezbędnych do kontaktów z instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej, pracodawcami oraz urzędami administracji państwowej,
- 4) rozwoju kompetencji społecznych osób przygotowujących się do opuszczenia zakładów poprawczych,
- 5) przygotowania osób przebywających w tych zakładach i schroniskach dla nieletnich do integracji zawodowej i społecznej.

Do końca 2008 r. nie przekazano beneficjentom żadnych środków finansowych zaplanowanych do wykorzystania na realizację ww. projektów w latach 2007-2008.

3. W Ministerstwie nie funkcjonował zespół do spraw kierowania nieletnich do zakładów poprawczych, w którego skład powinni wejść właściwi specjaliści, w tym pedagodzy i psychologowie.

W skontrolowanym okresie do zakładów poprawczych kierowano nieletnich bez zasięgnięcia opinii ww. zespołu specjalistów. Obowiązek zasięgnięcia ww. opinii wynika z § 36 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359). Zespół opiniujący powołany został w trakcie niniejszej kontroli.

4. Ministerstwo dysponowało środkami przeznaczonymi na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zatrudnionych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli), z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych.

Podziału środków dokonywano bez zasięgnięcia opinii związków zawodowych zrzeszających nauczycieli oraz bez sporządzenia odrębnie na każdy rok budżetowy planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, uwzględniającego wnioski dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Było to niezgodne z art. 70a

ust. 2a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.) oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).

5. Nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad działalnością zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, dotyczą:

- 1) niewykonania w pełnym zakresie planowanych lustracji, kontroli i rewizji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (w 2007 r. w 67%, a w 2008 r. w 75%);
- 2) nieokreślenia głównych kierunków sprawowania nadzoru pedagogicznego przez okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich oraz niedokonywania kontroli tych zespołów;

Stwierdzono, że opracowane przez okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego plany i sprawozdania, dotyczące nadzoru pedagogicznego, sporządzone zostały nieprawidłowo. W planach nie ujmowano tematyki wizytacji, lustracji i kontroli oraz porad szkoleniowych i konferencji organizowanych dla pracowników zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, a w sprawozdaniach nie dokonywano analizy merytorycznej działań podejmowanych w ramach nadzoru pedagogicznego;

- 3) niezapewnienia skutecznego nadzoru nad działalnością sądów rodzinnych. Znaczną część kierowanych do Ministerstwa przez sądy rodzinne wniosków, dotyczących umieszczenia nieletnich w zakładach poprawczych, przekazywano z opóźnieniem lub wnioski te sporządzano w sposób nieprawidłowy;

W latach 2007-2008 stwierdzono 50 przypadków nieuzasadnionego przetrzymywania przez sądy rodzinne wniosków z prawomocnymi orzeczeniami o wytypowaniu zakładu poprawczego, a zwłoka w przekazaniu wniosków do Ministerstwa wynosiła od dwóch do 14 miesięcy.

Na ogółem 2.119 wniosków przekazanych do Ministerstwa w skontrolowanym okresie, w 930 przypadkach (44%) stwierdzono nieprawidłowości, dotyczące m.in. błędnych danych osobowych w wyrokach i postanowieniach oraz braku: aktualnych

informacji o nieletnim lub klauzuli prawomocności wyroku, postanowienia o odwołaniu warunkowego umieszczenia w zakładzie poprawczym lub informacji, z którego zakładu nieletni został skreślony, a także braku wyroku lub postanowienia sądu o zastosowaniu środka poprawczego lub orzeczenia właściwej poradni psychologiczno-pedagogicznej o potrzebie kształcenia specjalnego osób upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim i umiarkowanym.

Obowiązek przesyłania do Ministerstwa wniosków wraz z kompletną dokumentacją niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia o umieszczeniu w zakładzie poprawczym wynika z § 35 ust. 1 rozporządzenia w prawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Ponadto w ośmiu przypadkach sądy rodzinne wydały orzeczenia o umieszczeniu w zakładzie poprawczym w składzie orzekającym niezgodnym z art. 50 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

6. W latach 2007-2008 Ministerstwo nie określiło kierunków sprawowanego nadzoru administracyjnego i pedagogicznego oraz zadań w tym zakresie, a także sposobów ich realizacji oraz nie podejmowało działań mających na celu badanie jego skuteczności. W 2008 r. w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji, odpowiedzialnym za sprawowanie wspomnianego nadzoru nie opracowano *Planu pracy* w tym zakresie oraz informacji o realizacji najważniejszych zadań.

7. W przepisach prawnych nie określono zasad sprawowania opieki następczej nad wychowankami zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz innych rozwiązań prawnych, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania tych placówek, dotyczących w szczególności:

- 1) zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich,
- 2) wymogów dla kandydatów na dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz zasad powoływania i odwoływania kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego,
- 3) zasad współpracy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z instytucjami powołanymi do ułatwienia usamodzielnienia wychowanków tych placówek,
- 4) zasad rozliczania środków finansowych będących własnością wychowanków, pozostających w depozycie zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich, w tym tzw. „kieszonkowego” oraz zasad prowadzenia kart odzieżowych wychowanków,

- 5) trybu i form powiadamiania właściwych sądów rodzinnych o upływie terminu pobytu nieletniego w schronisku,
- 6) procedur postępowania dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich wobec wychowanków, którzy z chwilą otrzymania prawomocnego orzeczenia sądu i nakazu zwolnienia z tych placówek pozostają nadal osobami niepełnoletnimi, a rodzice (prawni opiekunowie) odmawiają ich odbioru,
- 7) określenia definicji pojęcia „wydarzenie nadzwyczajne”,
- 8) zasad udzielania pomocy psychologicznej i pedagogicznej w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz rodzajów prowadzonych zajęć, zadań psychologa i pedagoga oraz innych specjalistów, a także zasad dokumentowania tej działalności,
- 9) zasad dokonywania okresowych analiz i ocen wykonania zadań przez zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich oraz realizacji rocznych i perspektywicznych planów rozwoju.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego z udziałem ośmiu delegatur NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Szczecinie.

Przy opracowaniu tematyki i metodyki kontroli wykorzystano m.in. materiały uzyskane z Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Komendy Głównej Policji oraz publikacje i wydawnictwa dotyczące problematyki zachowań patologicznych wśród nieletnich. W grudniu 2008 r. przedstawiciel NIK uczestniczył w spotkaniu dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, zorganizowanym przez Ministra Sprawiedliwości, poświęconym problemom związanym z funkcjonowaniem tych placówek.

Kontrolę planową pn. „*Funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich*” poprzedziły dwie kontrole doraźne (rozpoznawcze), przeprowadzone w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu (w okresie od 19 maja 2008 r. do 27 czerwca 2008 r.) oraz w Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu (od 17 lipca do 19 września 2008 r.).

W wyniku kontroli w Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Laskowcu stwierdzono m.in. nierzetelne dokumentowanie przyjmowania, przenoszenia i zwalniania nieletnich, nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji pobytu nieletnich, w tym dokumentacji

szkolnej, ewidencji wychowanków i kart wyposażenia wychowanków. Ponadto nie przestrzegano zasad pobytu nieletnich, w tym m.in. należnych im praw i świadczeń, umieszczano nieletnich z powodów wychowawczych w izbie przejściowej oraz przekraczano dopuszczalny okres przebywania w tym pomieszczeniu, a także nieprawidłowo sprawowano nadzór pedagogiczny.

W wyniku kontroli w Schronisku dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu stwierdzono m.in. nierzetelne prowadzenie dokumentacji pobytu nieletnich w schronisku oraz przebiegu nauczania (m.in. nie udokumentowano: faktu zawiadomienia sądu rodzinnego oraz rodziców lub opiekunów prawnych o przyjęciu nieletniego do schroniska, rozmów z nieletnimi w celu zapoznania ich z prawami i obowiązkami oraz faktu powiadomienia rodziców o terminie zwolnienia nieletniego ze schroniska). Stwierdzono również niepełną realizację przez kierownika internatu zadań w zakresie sprawowanego nadzoru pedagogicznego. W rocznych planach rozwoju schroniska na lata szkolne 2005/2006 – 2007/2008 pominięto problematykę doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Doboru jednostek do kontroli planowej dokonano w sposób celowy, z uwzględnieniem rodzajów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, w tym prowadzonych przez te placówki szkół. Kontrolą objęto 23 z 35 funkcjonujących w Polsce zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (66%).

Celem właściwego przygotowania oraz oceny wyników kontroli NIK zorganizowała dwa spotkania panelowe, z udziałem ekspertów reprezentujących naukę i praktykę z zakresu problematyki objętej kontrolą. W dniu 19 listopada 2008 r. odbyła się dyskusja nad najpoważniejszymi problemami dotyczącymi funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz nad programem kontroli, a w dniu 17 lipca 2009 r. dyskutowano nad wstępnymi wynikami kontroli i problemami, które wymagają pilnego rozwiązania. Przebieg dyskusji w trakcie paneli przedstawiono w autoryzowanej notatce (załącznik nr 5.5.).

W ramach przedmiotowej kontroli przeprowadzono badania ankietowe, dotyczące losów wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych, którzy w latach 2007-2008 opuścili te placówki, pod kątem skuteczności procesu resocjalizacji, w oparciu o kryterium

powrotności do przestępstwa⁴⁷. Wyniki badań ankietowych oraz powrotność wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych na drogę przestępstwa przedstawiono w załącznikach nr 5.3. i 5.4.

Do najważniejszych wyznaczników, uwzględnianych w ocenie ogólnej skontrolowanej działalności, zaliczono:

- 1) tworzenie przez Ministra Sprawiedliwości warunków (prawnych, organizacyjnych i finansowych) umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich,
- 2) opracowanie odpowiednich przepisów prawnych umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego,
- 3) zgodność rozwiązań organizacyjnych, przyjętych w zakładach poprawczych lub schroniskach dla nieletnich, z rozwiązaniami określonymi w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich i rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich,
- 4) podejmowanie działań na rzecz monitorowania (badania) losów wychowanków zakładów poprawczych,
- 5) skuteczność sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością: zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego oraz sądów rodzinnych.

W wystąpieniach pokontrolnych przy dokonywaniu ogólnej oceny skontrolowanej działalności, zastosowano następujące oceny:

- 1) ocena pozytywna - gdy nie stwierdzono nieprawidłowości, a ewentualne uchybienia miały charakter formalny, nie powodujący negatywnych następstw dla skontrolowanej działalności, nie naruszający prawa i nie niosący skutków finansowych,
- 2) ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości - gdy wystąpiły nieprawidłowości niemające jednak istotnego (zasadniczego) znaczenia dla skontrolowanej działalności,

⁴⁷ Na podstawie danych Krajowego Rejestru Sądowego. Dane te obejmują liczbę osób figurujących w Kartotece Karnej i Kartotece osób pozbawionych Wolności oraz Poszukiwanych Listem Gończym, które: karę odbyły, są w trakcie odbywania kary, są poszukiwane listem gończym w sprawie karnej lub warunkowo zawieszono im wykonanie kary.

- 3) ocena negatywna - gdy wystąpiły nieprawidłowości o istotnym (zasadniczym) znaczeniu dla skontrolowanej działalności, tj. działania niecelowe, nielegalne, niegospodarne lub nierzetelne, w tym działania ograniczające skontrolowaną działalność.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Sprawiedliwości sformułowano sześć wniosków, wnosząc o:

- 1) wykonanie brakujących upoważnień ustawowych, wynikających z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich,
- 2) opracowanie i wdrożenie zasad sprawowania opieki następczej nad wychowankami zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich,
- 3) podjęcie skutecznych działań, mających na celu realizację zadań przewidzianych dla Ministerstwa w programach w ramach *Priorytetu I Zatrudnienie i Integracja Społeczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*,
- 4) dysponowanie środkami przeznaczonymi na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi,
- 5) zapewnienie skutecznego nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich oraz nad okręgowymi zespołami nadzoru pedagogicznego,
- 6) podjęcie skutecznych działań nadzorczych mających na celu wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionego przetrzymywania przez sądy rodzinne wniosków z prawomocnymi orzeczeniami o wytypowanie zakładu poprawczego oraz nadsyłania do Ministerstwa niekompletnej dokumentacji nieletnich w celu wytypowania miejsca w tych placówkach.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do prezesów sądów okręgowych w Warszawie i Bydgoszczy, dotyczących działalności okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego, wnioskowano o:

- 1) zatrudnianie na stanowiskach wizytatorów osób posiadających odpowiednie kwalifikacje,
- 2) przestrzeganie terminów przesyłania prezesom sądów okręgowych oraz dyrektorom zakładów poprawczych informacji o planowanym rozpoczęciu wizytacji lub lustracji w tych placówkach oraz o sporządzanie i przekazywanie sprawozdań z przeprowadzonych wizytacji lub lustracji,

- 3) prowadzenie wizytacji kompleksowych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich nie rzadziej niż raz na pięć lat.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne prezesa ww. sądów okręgowych poinformowali NIK o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków.

W wystąpieniach pokontrolnych do dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich skierowano ogółem 162 wnioski. W szczególności wnioskowano o:

- 1) wyeliminowanie przypadków wykorzystywania izby przejściowej jako środka dyscyplinarnego,
- 2) przestrzeganie zasad pobytu wychowanków i rzetelne jego dokumentowanie,
- 3) utworzenie (lub dostosowanie) izby izolacyjnej do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych,
- 4) wyposażenie szkoły w niezbędne pomoce naukowe oraz unowocześnienie parku maszynowego warsztatów szkolnych,
- 5) dostosowanie regulaminu zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich oraz planu rozwoju zakładu do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz dostosowanie liczebności grup/klas do limitów określonych w tym rozporządzeniu,
- 6) prowadzenie ksiąg arkuszy ocen zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi,
- 7) powiadamianie właściwego sądu rodzinnego m.in. o: wydarzeniach nadzwyczajnych mających miejsce w placówce i wpływającym terminie pobytu w schronisku dla nieletnich oraz powiadamianie rodziców (opiekunów prawnych) o terminie zwolnienia nieletniego z zakładu poprawczego lub schroniska dla nieletnich,
- 8) opracowanie regulaminu działalności rady zakładu poprawczego oraz zasad przydziału pracownikom pedagogicznym dodatkowych zajęć opiekuńczo-wychowawczych,
- 9) informowanie rodziców (opiekunów) o przypadkach zachorowań nieletnich, wymagających specjalistycznej opieki lekarskiej lub hospitalizacji,
- 10) stosowanie nagród i środków dyscyplinarnych, w tym środków przymusu bezpośredniego, zgodnie z przepisami prawnymi oraz rzetelne ich dokumentowanie,

- 11) dostosowanie regulaminu wypłacania tzw. kieszonkowego do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych oraz rzetelne ewidencjonowanie dokonywanych z tego tytułu rozliczeń z nieletnimi,
- 12) doprowadzenie do zgodności z przepisami prawnymi zasad i trybu sprawowania nadzoru pedagogicznego, zarówno przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich jak i dyrektorów działających w tych placówkach szkół oraz form dokumentowania tej działalności,
- 13) zaniechanie zatrudniania na stanowiska nauczycieli w szkołach osób, które nie posiadają odpowiednich kwalifikacji,
- 14) opracowanie wieloletnich planów doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych oraz wewnętrznego systemu doskonalenia nauczycieli,
- 15) obligatoryjne poddawanie badaniom lekarskim wszystkich wychowanków przed przeniesieniem do innej placówki oraz przed dopuszczeniem do kształcenia w zawodzie,
- 16) dokonywanie, w ramach sporządzanych indywidualnych programów resocjalizacji, rzetelnej diagnozy dotyczącej wychowanków, z uwzględnieniem kryteriów oceny przebiegu resocjalizacji.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK we wszystkich przypadkach poinformowano o podjęciu działań na rzecz ich realizacji. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że - według stanu na dzień 31 lipca 2009 r. – z ogółem 171 sformułowanych wniosków 43 zrealizowano, w trakcie realizacji znajduje się 87 wniosków. W przypadku pozostałych 41 wniosków zapowiedziano podjęcie działań na rzecz ich zrealizowania.

5. Załączniki

Załącznik nr 5.1.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych, dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego wobec nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii (Dz. U. Nr 25, poz. 203).
6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 2001 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z Policją w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa tych placówek (Dz. U. Nr 112, poz. 1205).
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. Nr 23, poz. 225, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego

wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288, ze zm.).

11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz. U. Nr 235, poz. 1703).
12. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie utworzenia okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich oraz rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości z 2004 r. Nr 5, poz. 15).
13. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie utworzenia schronisk dla nieletnich i zakładów poprawczych oraz określenia ich rodzajów i limitów miejsc (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości Nr 6, poz. 20, ze zm.).

**Wykaz
skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK,
które przeprowadziły kontrole, a także wykaz ocen skontrolowanej działalności
zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK**

Lp.	Jednostka kontrolowana Rodzaje zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki w okresie objętym kontrolą, tj. lata 2007-2009 (do czasu zakończenia kontroli)	Oceny skontrolowanej działalności, zawarte wystąpieniach pokontrolnych NIK	Jednostka organizacyj na NIK, która przeprow. kontrolę
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro do 15 listopada 2007 r.; Zbigniew Ćwiąkański do 20 stycznia 2009 r.; Andrzej Bobola Czuma od 23 stycznia 2009 r.	P(n) – tworzenie warunków dla zakładów poprawczych i schronisk N - nadzór	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2.	Sąd Okręgowy w Warszawie, Okręgowy Zespół Nadzoru Pedagogicznego w Warszawie	Beata Waś, Kierownik Sespołu	P(n)	
3.	Zakład Poprawczy w Studzieńcu (zakład resocjalizacyjny, otwarty - Młodzieżowy Ośrodek Adaptacji Społecznej)	Andrzej Zakrzewski	P(n)	
4.	Zakład Poprawczy w Mrozach (zakład resocjalizacyjno- rewalidacyjny)	Bogdan Reska	P(n)	
5.	Schronisko dla Nieletnich w Stawiszynie (schronisko zwykłe)	Marek Konopka	N	
6.	Schronisko dla Nieletnich w Łańcucie (schronisko interwencyjne)	Robert Tendaj	P(n)	
7.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Laskowcu (zakład resocjalizacyjny, półotwarty, schronisko zwykłe)	Jan Kempisty	P(n)	
8.	Schronisko dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu (schronisko zwykłe)	Jerzy Józwik	P(n)	
9.	Zakład Poprawczy w Szubinie (zakład resocjalizacyjny, otwarty – Młodzieżowy Ośrodek Adaptacji Społecznej)	Wiesław Guziński	P(n)	Delegatura NIK w Bydgoszczy
10.	Zakład Poprawczy w Kcyni (zakład resocjalizacyjny, półotwarty)	Benedykt Wiśniewski	P(n)	
11.	Zakład Poprawczy w Nowem (zakład resocjalizacyjny, zamknięty)	Andrzej Swakowski	P(n)	
12.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Koronowie (zakład resocjalizacyjny, półotwarty,	Ewa Prądyńska	P(n)	

Załączniki

	schronisko zwykłe)			
13	Sąd Okręgowy w Warszawie, Okręgowy Zespół Nadzoru Pedagogicznego w Bydgoszczy	Leszek Tyliński - Kierownik Zespołu do 9 marca 2008 r.; Danuta Flinik od 12 maja 2008 r.	P(n)	
14	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Pszczynie (zakład resocjalizacyjny, półotwarty, schronisko zwykłe)	Andrzej Kegel	P(n)	Delegatura NIK w Katowicach
15	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Zawierciu (zakład resocjalizacyjny, półotwarty, schronisko zwykłe)	Kazimierz Ptak do 28 lutego 2007 r.; Robert Kleszcz od 01 marca 2007 r.	P(n)	
16	Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim (zakład resocjalizacyjny, półotwarty)	Jerzy Cygan do 4 marca 2008 r., Andrzej Chrapkiewicz od 1 maja 2008 r.	P(n)	Delegatura NIK w Kielcach
17	Schronisko dla Nieletnich w Gackach (schronisko zwykłe)	Marek Łukaszewicz	P(n)	
18	Schronisko dla Nieletnich w Dominowie (schronisko interwencyjne)	Stanisław Cur	P(n)	Delegatura NIK w Lublinie
19	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Konstantynowie Łódzkim (zakład resocjalizacyjny, półotwarty, schronisko zwykłe)	Krzysztof Waligórski	P	Delegatura NIK w Łodzi
20	Zakład Poprawczy w Barczewie (zakład resocjalizacyjny, półotwarty)	Irena Mysakowska	P(n)	Delegatura NIK w Olsztynie
21	Zakład Poprawczy w Poznaniu (zakład resocjalizacyjny, półotwarty)	Stanisław Łukaszewicz	N	
22	Zakład Poprawczy w Trzemesznie (zakład resocjalizacyjny, o wzmocnionym nadzorze wychowawczym)	Jerzy Zaremba do 31 grudnia 2008 r.; Grzegorz Grzegorek od 01 stycznia 2009 r.	N	Delegatura NIK w Poznaniu
23	Zakład Poprawczy w Witkowie (zakład resocjalizacyjno – rewalidacyjny)	Andrzej Paweła	N	
24	Schronisko dla Nieletnich w Pobiedziskach (schronisko zwykłe)	Bogusław Tkacz do 31 sierpnia 2007 r.; Tomasz Pawłowski od 01 września 2007 r.	P(n)	
25	Zakład Poprawczy w Koszalinie (zakład otwarty - Młodzieżowy Ośrodek Adaptacji Społecznej)	Lesław Fukiet	P(n)	
26	Schronisko dla Nieletnich w Szczecinie-Krzekowie (schronisko zwykłe)	Henryk Maćko do 30 czerwca 2007 r.; Marek Kwiatkowski do 30 grudnia 2008 r.; Paweł Radziszewicz od 01 stycznia 2009 r.	N	Delegatura NIK w Szczecinie

*Oznaczenie ocen: P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, (N) – ocena negatywna.

W poz. 7 i 8 kontrole rozpoznawcze, obejmujące okres od września 2006 r. do marca 2008 r.

Wyniki badań ankietowych wśród wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych

Badaniami ankietowymi objęto 632 wychowanków skontrolowanych zakładów poprawczych, tj. wszystkich, którzy w latach 2007-2008 opuścili te placówki. Odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie udzieliło 117 osób, tj. 19% ogółu badanych.

Blisko 76% osób podało, że opuszczając zakład poprawczy miało ustanowionego tzw. opiekuna usamodzielnienia. W 83% przypadkach opiekunem był najbliższy członek rodziny, w 15% pracownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR), a w 2% pracownik zakładu poprawczego.

Po zwolnieniu z zakładu poprawczego 85% osób powróciło do swego wcześniejszego środowiska i zamieszkało w domu rodziców (opiekunów prawnych), zaś pozostali – 15% u dalszej rodziny, w hotelu robotniczym lub internacie szkolnym. W pojedynczych przypadkach miejscem tym było mieszkanie chłopaka lub dziewczyny, hotel robotniczy oraz w jednym przypadku samodzielne mieszkanie.

Pierwszej pomocy materialnej po opuszczeniu zakładu poprawczego udzieliły wychowankom: PCPR – 34% przypadków; najbliższa rodzina – 28%, miejskie lub gminne ośrodki pomocy społecznej – 5%. W pozostałych 33% przypadków pomoc taką otrzymali od rodziców swojego chłopaka lub dziewczyny, osób obcych, stowarzyszeń lub fundacji.

Zaledwie w pięciu przypadkach (4%) pomocy w znalezieniu pierwszego zatrudnienia udzieliły swoim byłym wychowankom zakłady poprawcze. W 52% przypadków pierwszą pracę wychowankowie znaleźli sami, a kolejnym 28% - z pomocą przyszła rodzina. Jednocześnie 30% badanych podało, że ujawniając fakt, iż w przeszłości byli wychowankami zakładu poprawczego miało z tego tytułu trudności w uzyskaniu pracy.

Bezpośrednio po opuszczeniu zakładu poprawczego pracę zawodową podjęło 50% wychowanków, w tym: 11% chodziło do szkoły z jednoczesnym wykonywaniem pracy zawodowej i 2% zatrudnionych było dorywczo.

Na pytanie, czy pobyt w zakładzie pomógł w starciu w samodzielne życie, zaledwie połowa byłych wychowanków zakładów poprawczych odpowiedziała twierdząco. Osoby te wskazały, że pobyt w zakładzie poprawczym nauczył ich: szacunku do pracy

i odpowiedzialności za własne postępowanie (56% odpowiedzi), większego zrozumienia niewłaściwego własnego postępowania przed trafieniem do zakładu poprawczego (34%), rozumienia potrzeb innych i niesienia im pomocy oraz przestrzegania prawa (po 21%).

Połowa ankietowanych wychowanków oświadczyła, że pobyt w zakładzie poprawczym nie pomógł im w starcie do samodzielnego życia, w tym 6% podało, że pobyt ten nic dobrego ich nie nauczył, jeszcze bardziej zdemoralizował i wzmógł nienawiść do innych. Taki sam wskaźnik dotyczył tych wychowanków, którzy podali, że zakład poprawczy pomógł im we wszystkim, co było potrzebne do rozpoczęcia samodzielnego życia.

Wśród działań jakie powinien podejmować zakład poprawczy na rzecz zwalnianych (usamodzielnianych) wychowanków respondenci wskazali m.in. na potrzebę:

- 1) udzielania pomocy w znalezieniu pracy – 14%,
- 2) uzyskania pomocy w otrzymaniu mieszkania – 8% lub szkoły – 4%,
- 3) udzielania pomocy materialnej, do czasu znalezienia pracy (przynajmniej przez pierwszy miesiąc) – 10%,
- 4) rozszerzenia oferty szkolenia kursowego w zawodach dających możliwość znalezienia zatrudnienia oraz rozszerzenia nauki języków obcych (po 4%),
- 5) zainteresowania zakładu poprawczego losem wychowanka, a ponadto: lepszego informowania jak i gdzie można uzyskać potrzebną pomoc 3,7%,
- 6) zwiększenie pomocy w leczeniu nałogów (alkohol, narkotyki) oraz pomoc w przygotowywaniu się do rozmów kwalifikacyjnych (pojedyncze wypowiedzi).

Powrotność na drogę przestępstwa wychowanków 14 spośród objętych kontrolą 16 zakładów poprawczych
(w okresie od 1 lipca 2001 r. do 31 grudnia 2008 r.)*

Lp	Nazwa placówki	Liczba wychowanków którzy zostali zwolnieni z zakładu (ogółem)	Liczba osób figurujących w Kartotece Karnej i Kartotece Osób Pozbawionych Wolności oraz Poszukiwanych Listem Gończym, w tym osób które:				Ogółem (4+5+6+7)	Odsetek wychowanków którzy powrócili na drogę przestępstwa [8:3 w %]
			karę odbyły	są w trakcie odbywania kary	są poszukiwane listem gończym w sprawie karnej	warunkowo zawieszono im wykonanie kary		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Zakład Poprawczy w Szubinie	114	13	22	1	34	70	61,4
2.	Zakład poprawczy w Kcyni	117	14	21	0	36	71	60,7
3.	Zakład Poprawczy w Nowem	40	3	15	0	17	35	87,5
4.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Koronowie	83	3	1	0	8	12	14,4
5.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Zawierciu	152	9	2	2	22	35	23,0
6.	Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim	147	22	22	0	48	92	62,6
7.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Konstancynie Łódzkiej	109	15	20	0	27	62	56,9
8.	Zakład Poprawczy w Barczewie	68	3	15	0	23	41	60,3
9.	Zakład Poprawczy w Poznaniu	173	24	20	2	54	100	57,8
10.	Zakład Poprawczy w Trzemesznie	61	10	11	0	22	43	70,5
11.	Zakład Poprawczy w Witkowie	85	13	29	0	24	66	77,6
12.	Zakład Poprawczy w Koszalinie	249	34	42	0	76	152	61,0
13.	Zakład Poprawczy w Studzieńcu	208	20	34	0	65	119	57,2
14.	Zakład Poprawczy w Mrozach	94	15	14	0	34	63	67,0
Razem		1700	198	268	5	490	961	56,5

Sporządzono na podstawie danych z Krajowego Rejestru Karnego.

W wykazie oraz w wyliczonym w tabeli wskaźniku 56,5% nie uwzględniono 20 osób, które mają orzeczoną bezwzględną karę pozbawienia wolności (osoby te nie odbyły i nie odbywają kary). Po uwzględnieniu ww. 20 osób wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 58%

Notatka
z paneli ekspertów, zorganizowanych przez NIK w dniu 19 listopada 2008 r.
(omówienie najważniejszych problemów funkcjonowania zakładów poprawczych
i schronisk dla nieletnich oraz założeń do programu kontroli) i w dniu 17 lipca 2009 r.
(omówienie wstępnych wyników kontroli)
[notatka autoryzowana]

Celem panelu w dniu 19 listopada 2008 r. było zapoznanie się z opinią ekspertów (reprezentujących naukę i praktykę) na temat najważniejszych problemów w funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz omówienie założeń do programu kontroli.

Spotkanie prowadził Grzegorz Buczyński, Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, który przedstawił cel, założenia i zakres przygotowywanej kontroli NIK oraz zwrócił się do uczestników panelu o wypowiedzi na temat trafności projektowanego zakresu kontroli (podmiotowego i przedmiotowego) i zgłoszenia propozycji ewentualnego jego uzupełnienia, a także wskazania barier i zagrożeń związanych z funkcjonowaniem zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Zaproszeni goście zgodzili się generalnie z założeniami kontroli oraz stwierdzili, co następuje:

1. **Prof. dr hab. Marek Konopczyński** – Rektor Wyższej Szkoły Pedagogiki Resocjalizacyjnej PEDAGOGIUM w Warszawie, podał m.in., że: stosowany w Polsce system resocjalizacji wobec nieletnich jest błędny (stosuje się taki sam system karania jak dla dorosłych). Szkoły w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich są równie źle realizowane jak pewna część szkół powszechnych tzn. nie spełniają one tzw. funkcji regulujących. Wiele do życzenia pozostawia metodyka nauczania. Istnieje pilna potrzeba otwarcia ich na specjalistów z różnych dziedzin (kultury, sztuki, sportu). Istotą placówki resocjalizacyjnej jest przygotowanie wychowanka do funkcjonowania poza placówką. Za jedną z głównych bolączek myśli resocjalizacyjnej w Polsce uznał skupianie się głównie na adoptowaniu wychowanka do „tu i teraz” a nie na kreowaniu jego przyszłości. Zaproponował odejście od dotychczasowej klasyfikacji zakładów poprawczych (opartej na deficytach np. określonych zaburzeń, według określonej kategorii czynów) na rzecz tworzenia tych placówek według możliwości rozwojowych wychowanków (potencjałów).
2. **Mirosław Kaczmarek** – przedstawiciel Biura Rzecznika Praw Dziecka stwierdził m.in., że gminy są zainteresowane umieszczaniem nieletnich w placówkach resocjalizacyjnych, ponieważ nie ponoszą z tego tytułu kosztów związanych z ich pobytem.
3. **Dr Adam Szecówka** – pracownik naukowy Uniwersytetu Wrocławskiego stwierdził, że tak bardzo źle z systemem edukacji w tych placówkach jeszcze nie jest i można powiedzieć, że w tym zakresie pracują one w miarę poprawnie. Za ważne uznał przywrócenie zawieszono systemu umożliwiającego przenoszenie uczniów do klas programowo wyższych w trakcie trwania roku szkolnego, bez konieczności uzyskiwania w tym celu opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych. Za paradoks uznał, że w szkołach funkcjonujących w tego typu placówkach przeznaczają się mniej godzin na dydaktykę niż w szkołach otwartych. Dużą dolegliwością są

tw. klasy łączone. Zaproponował aby rozważyć (wzorem innych krajów) możliwość wprowadzenia do szkół przy zakładach i schroniskach tzw. nauczycieli wspierających. Za zjawisko szczególnie niebezpieczne uznał brak nauczycieli specjalistów. Zaproponował, by dyrektorzy tych placówek mogli decydować o tym jakich przedmiotów w ramach etatu mógłby nauczać nauczyciel. Wskazał na potrzebę stwarzania warunków umożliwiających wychowankom organizowanie dla nich zajęć dydaktycznych poza murami placówek (większe otwarcie na środowisko) oraz potrzebę wprowadzenia lub przywrócenia dwu specjalnościowego kształcenia na pedagogice resocjalizacyjnej.

4. **Prof. dr hab. Bronisław Urban** – przewodniczący Sekcji Pedagogiki Resocjalizacyjnej Komitetu Nauk Pedagogicznych Polskiej Akademii Nauk, kierownik Zakładu Profilaktyki i resocjalizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego, wskazał na potrzebę zreformowania dotychczasowego systemu resocjalizacji, co powinno zostać poprzedzone bardzo rzetelną diagnozą. Należałoby w tym celu powołać niezależny, złożony z ekspertów – reprezentujących zarówno środowisko naukowe, jak i praktyków – zespół, który bazując na rzetelnie i całościowo przeprowadzonej diagnozie funkcjonowania dotychczasowego systemu profilaktyki i resocjalizacji nieletnich, przygotowałby nowe rozwiązania systemowe w tym względzie. Działający u nas system resocjalizacji nieletnich pozostał w zasadzie na marginesie licznych już dziś przemian, jakie dokonały się w winnych obszarach życia społecznego, w tym wymiaru sprawiedliwości w szczególności.
5. **Prof. dr hab. Wiesław Ambrozik** – kierownik Zakładu Resocjalizacji Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu za niewłaściwe uznał dzielenie problematyki dzieci i młodzieży pomiędzy kilka resortów. Optował za powołaniem jednej instytucji odpowiedzialnej za opiekę nad dzieckiem patologicznym. Podał, że nadal istnieje brak stałej opieki nad rodziną i dziećmi (od wieku przedszkolnego do osiągnięcia pełnoletniości). Nie pozwala to na możliwość wczesnego rozpoczęcia oddziaływań profilaktycznych wobec rodzin patologicznych. Za niewłaściwe uznał sprowadzanie procesu resocjalizacji nieletnich niemal wyłącznie do ich izolacji, zwłaszcza że procesowi temu towarzyszy równocześnie zjawisko izolowania się od pozostałych elementów systemu wychowania i edukacji samych placówek resocjalizacyjnych. Jak powiedział izolują się też same instytucje. Funkcję ograniczającą i izolującą, spełniają m.in. sądy np. poprzez nadawanie placówkom regulaminów. Istnieje też wyraźny brak współpracy pomiędzy placówkami resocjalizacyjnymi, a rodzinami nieletnich (brak odbudowywania relacji z rodzicami np. ojcami). Wskazał na potrzebę obniżenia wymagań edukacyjnych wobec nieletnich przebywających w tych placówkach oraz na stworzenie warunków umożliwiających uczęszczanie do szkół poza zakładem. Za pilne uznał potrzebę zapewnienia kształcenia zawodowego atrakcyjnego na rynku pracy.
6. **Romuald Sadowski** – Dyrektor Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Warszawie - Falenicy zauważył, że w Polsce brak jest współdziałania służb socjalnych, diagnozujących zjawisko nieprzystosowania oraz przeciwdziałających tym zjawiskom. Za niesprzyjające w pracy resocjalizacyjnej zakładów uznał: zbyt dużą liczbę wychowanków w grupach, brak przeszkolenia pracowników ochrony w zakresie problematyki wychowawczej, za mało w komendach policji stanowisk ds. nieletnich, brak przepisów umożliwiających niesienie pomocy nieletnim pochodzącym z rodzin ubogich.

7. **Stanisław Łukaszewicz**- Dyrektor Zakładu poprawczego w Poznaniu wskazał na potrzebę opracowania programów wspomagających nieletnich opuszczających zakłady poprawcze lub schroniska dla nieletnich. Za niewłaściwe uznał zatrudnianie na stanowiskach związanych ze sprawowaniem nadzoru pedagogicznego tzw. przypadkowych osób
8. **Sławomir Pałka** – Wicedyrektor Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości za najważniejsze uznał zorganizowanie właściwej opieki wobec nieletnich opuszczających te placówki (brak jest systemowych rozwiązań w tym zakresie).
9. **Sławomir Walczuk** – przedstawiciel NSZZ „Solidarność” wskazał na bardzo niskie wynagrodzenia nauczycieli zawodu oraz potrzebę preferencji w zatrudnianiu „absolwentów” tych placówek.
10. **Tadeusz Pisarek** – przedstawiciel ZG NSZZ Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych wskazał jako zadanie dla kuratorów sądowych zapewnienie monitoringu nad wychowankami, którzy opuścili placówki oraz na potrzebę: zwiększenia liczby pracowników socjalnych zajmujących się m.in. nieletnimi przed umieszczeniem ich w tego typu placówkach, stworzenie uregulowań prawnych określających zasady pracy i obowiązki strażników, zapewnienie szkoleń dla tej grupy pracowników, dopracowanie się jednego centralnego nadzoru nad tymi placówkami, zwiększenie roli mediacji ze sprawcami czynów karalnych.

Ponadto w panelu uczestniczył **Teodor Iwaniuk** – pedagog ze Schroniska dla Nieletnich w Warszawie-Okęciu.

* * *

W panelu w dniu 17 lipca 2009 r. udział wzięli eksperci, którzy uczestniczyli w poprzednim spotkaniu oraz Rzecznik Praw Dziecka. Celem panelu było przedstawienie sposobu wykorzystania przez NIK uwag zgłoszonych przez ekspertów na spotkaniu w dniu 19 listopada 2008 r. oraz omówienie i przedyskutowanie wstępnych wyników kontroli.

Panel prowadził Grzegorz Buczyński, Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, który poinformował o wykorzystaniu uwag uczestników panelu zorganizowanego w dniu 19 listopada 2008 r. do przeprowadzenia kontroli oraz omówił wstępne wyniki tej kontroli.

W trakcie dyskusji uczestnicy panelu sformułowali następujące uwagi i wnioski dotyczące wstępnych wyników kontroli:

1. **Dr Adam Szecówka** - pracownik naukowy Uniwersytetu Wrocławskiego podał m.in. że, z badań przeprowadzonych przez zespół pracujący pod jego kierownictwem wynika, iż powrotność do przestępstwa wśród nieletnich opuszczających zakłady poprawcze wynosi 48%, czyli o blisko 10% mniej niż wykazano podczas kontroli przeprowadzonej przez NIK. Jego zdaniem rozbieżność ta może wynikać z różnic w metodologii przeprowadzenia badania oraz z różnych źródeł uzyskiwania danych. Wskazał również na niekompatybilność wyników skuteczności resocjalizacji w różnych krajach, wynikającą z różnych regulacji prawnych i systemów resocjalizacji obowiązujących w danych państwach oraz ze stosowania różnych metodologii oraz wskaźników uniemożliwiających rzetelne porównanie wyników.

- 1. Prof. dr hab. Marek Konopczyński** - Rektor Wyższej Szkoły Pedagogiki Resocjalizacyjnej PEDAGOGIUM w Warszawie stwierdził, że nie ma dokładnej i rzetelnej metody pozwalającej określić skuteczność resocjalizacji prowadzonej w zakładach poprawczych. Skrytykował metodę dokonywania oceny opartą jedynie o badanie powrotności nieletniego do przestępstwa twierdząc, że nie uwzględnia ona przyczyn ponownego popełnienia przestępstwa, warunków środowiskowych oraz ciężaru gatunkowego samego przestępstwa. Jako cenniejsze i bardziej adekwatne źródło danych do analiz przebiegu procesu resocjalizacyjnego wskazał badanie losów wychowanka po opuszczeniu placówki. Stwierdził również, że ze względu na brak spójnych miar ciężko jest określić, czy uzyskana w wyniku przeprowadzonej kontroli liczba 58% nieletnich powracających do przestępstwa to dużo czy mało. Dodał, iż w jego opinii schroniska dla nieletnich i zakłady poprawcze są placówkami dysfunkcyjnymi gdyż działają w o oparciu o sprzeczne i wykluczające się cele - działanie penitencjarne i resocjalizacyjne wzajemnie się wykluczają (człowieka można zmienić tylko za jego zgodą). Również negatywny wpływ na wychowanka ma fakt, że w momencie, kiedy zaczął budować umożliwiającą resocjalizację więź z zakładem poprawczym, ta więź zostaje zerwana poprzez zmuszenie nieletniego do opuszczenia placówki i powrotu do środowiska, przez który wszedł w konflikt z prawem. Odnosząc się do przedstawionych wyników kontroli stwierdził, że informacja NIK powinna być impulsem do dyskusji na temat poprawy sytuacji systemu resocjalizacji nieletnich a nie tylko krytyką stanu obecnego.
- 3. Tadeusz Pisarek** – przedstawiciel ZG NSZZ Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych wskazał na konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych mających na celu obowiązkową opiekę kuratorską nad nieletnim w okresie 2 do 3 lat od momentu opuszczenia zakładu poprawczego, co umożliwiłoby kontynuowanie pracy nad kształtowaniem osobowości i postaw nieletniego w środowisku, w jakim się on znajduje po opuszczeniu zakładu.
- 2. Prof. dr hab. Bronisław Urban** – przewodniczący Sekcji Pedagogiki Resocjalizacji Komitetu Nauk Pedagogicznych PAN oraz kierownik Zakładu Profilaktyki i Resocjalizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie stwierdził, że w celu uzyskiwania rzetelnych danych z zakresu skuteczności resocjalizacji nieletnich konieczne byłoby stworzenie niezależnego zespołu badawczego, który prowadziłby badania w sposób ciągły, zróżnicowany oraz komplementarny. Wiele obszarów z zakresu resocjalizacji nieletnich wymaga dzisiaj rzetelnych badań diagnostycznych, które powinny znaleźć się u podstaw podejmowanych rozwiązań modelowych tak w obszarze prawa, jak i działań wychowawczo-resocjalizacyjnych.
- 3. Sławomir Walczuk** – przedstawiciel NSZZ „Solidarność” wskazał na fakt, iż wychowankowie, z którymi się pracuje w schroniskach dla nieletnich oraz w zakładach poprawczych stanowią grupę negatywnie wyselekcjonowaną, której członkowie są już w jakiś sposób ukształtowani przez dotychczasowe przeżycia. Relatywnie krótki okres przebywania w nieletniego w placówce resocjalizacyjnej nie jest w stanie całkowicie zmienić tych zachowań, dlatego też wskazane byłoby kontynuowanie opieki nad nieletnim również po opuszczeniu przez niego zakładu. Opieka ta powinna być

kontynuowana przez wychowawców, którzy już nawiązali kontakt z nieletnimi, a nie przez kuratorów. Stwierdził również, że w jego przekonaniu okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego nie mają racji bytu, a ich funkcję powinno przejąć Ministerstwo Sprawiedliwości.

- 4. Romuald Sadowski** – Dyrektor Schroniska dla Nieletnich i Zakładu Poprawczego w Warszawie - Falenicy przedstawił opinię, że zarówno schroniska dla nieletnich jak i zakłady poprawcze powinny pełnić funkcje zarówno penitencjarne jak i resocjalizacyjne. Zwrócił uwagę na olbrzymią rolę budowania oraz utrzymywania więzi pomiędzy wychowankami a placówką (i jej pracownikami), wskazując, że dopiero, gdy nastąpi nawiązanie takiej więzi to będzie możliwa skuteczna resocjalizacja nieletniego. Skrytykował wykorzystywanie tzw. wydarzeń nadzwyczajnych mających miejsce w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, jako wskaźnika do mierzenia skuteczności funkcjonowania tych placówek. Stwierdził także, że ocena pracy poszczególnych placówek resocjalizacyjnych skala powrotności do przestępstwa ich byłych wychowanków jest niedoskonała. Zaproponował podział na: poprawionych, częściowo poprawionych i niepoprawionych. Podkreślił fakt, że placówka resocjalizacyjna zapewnia wychowankom całodobową opiekę wychowawczą, opiekę lekarską oraz naukę i przygotowanie zawodowe prowadzone wewnątrz placówki. To wszystko powiększone o koszty inwestycji i remontów placówek wpływa na wysoki wskaźnik kosztów ich utrzymania. Wskazał na konieczność ścisłej współpracy naukowców z praktykami – zarówno na poziomie placówek resocjalizacyjnych, jak i centralnym. Opowiedział się za dalszym utrzymaniem okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego. Wniósł o rozważenie możliwości zatrudnienia w kierownictwie Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości osoby z przygotowaniem resocjalizacyjnym, posiadającej duże doświadczenie w pracy w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych.
- 5. Prof. dr hab. Wiesław Ambroziak** – kierownik Zakładu Resocjalizacji Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu stwierdził, że wyniki uzyskane w trakcie kontroli NIK nie są dla niego zaskoczeniem, i jednocześnie pozytywnie ocenił podjęta w trakcie kontroli inicjatywę związaną z badaniem losów wychowanków po opuszczeniu zakładów poprawczych. Wskazał na poważne niedoinwestowanie obszaru związanego z kontrolą, tj. brak pracy z rodziną nieletnich oraz fikcyjność opieki kuratorskiej. Zwrócił również uwagę na fakt, iż w zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich wychowankowie są przyuczani do archaicznych zawodów takich jak np. ślusarz, stolarz czy kowal, więc de facto do zawodów, na które jest niewielkie zapotrzebowanie. Jeżeli do tego dorzucimy i taki fakt, że przygotowanie tych wychowanków realizowane jest na bardzo niskim poziomie i przy pomocy dość archaicznego oprzyrządowania, to tym samym ich szanse na ponowne przystosowanie się do życia w społeczeństwie są minimalne.
- 6. Stanisław Łukaszewicz** – Dyrektor Zakładu Poprawczego w Poznaniu zwrócił uwagę na konieczność jednakowej interpretacji i oceny ustaleń kontrolnych o tożsamym charakterze. Podkreślił również, że ocena procesu resocjalizacji jest bardzo trudnym

zadaniem, w szczególności dla kontrolera, który nigdy nie miał kontaktu z resocjalizacją. Pan Łukaszewicz stwierdził, że w jego opinii pobyt wychowanka w zakładzie poprawczym nie powinien przekraczać 1.5 roku, gdyż inaczej placówka zaczyna mieć na nieletniego destruktywny wpływ.

7. **Monika Lewoc** – z-ca Dyrektora Wydziału Wykonania Orzeczeń Rodzinnych i Nieletnich w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdziła, że istotnym problemem objętego kontrolą obszaru jest fakt, iż trafiają tam również wychowankowie, z którymi nie radzą sobie ośrodki resortów edukacji oraz pracy i polityki społecznej. Powoduje to konieczność dużego zróżnicowania w podejściu do nieletniego w procesie resocjalizacji, przy niewielkiej współpracy tych resortów. Dodała, iż chwili obecnej nie wykształcono przepisów regulujących zapewnienie sprawowania skuteczniejszej opieki następczej nad nieletnim oraz, że w systemie resocjalizacji nieletnich występują elementy tej opieki (choć nieletni jest nadal wychowankiem zakładu) poprzez umieszczanie w tzw. hostelach, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Niewystarczające środki finansowe nie pozwalały dotychczas na uruchomienie takiego działu (hostelu) w każdym zakładzie. Stwierdziła, że jak dotychczas w sytuacji, kiedy wychowanek opuszcza zakład poprawczy można jest jedynie polegać na przepisach z zakresu pomocy społecznej (pomoc w usamodzielnieniu się, środki na kontynuowanie nauki).
8. **Marek Michalak** – Rzecznik Praw Dziecka stwierdził, iż w Polsce nie ma wypracowanego spójnego systemu pomocy dla nieletnich opuszczających schroniska dla nieletnich lub zakłady poprawcze. Zaapelował, aby informacja o wynikach kontroli przygotowywana przez NIK była impulsem do szerszej dyskusji na ten temat.

W panelu uczestniczyła również **Pani Anna Korzycka** - pracownik Biura Rzecznika Praw Dziecka.

Ponadto w obu panelach uczestniczyli pracownicy Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzający kontrolę funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

Załącznik nr 5.6.

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Prezydent RP

Marszałek Sejmu RP

Marszałek Senatu RP

Prezes Rady Ministrów

Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Dziecka

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Minister Sprawiedliwości

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP

Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP

Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP

Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP

Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP

Przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Senatu RP

Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Centralne Biuro Antykorupcyjne