



KPB.430.002.2020
Nr ewid. 52/2020/P/19/040/KPB

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO OSADZONYCH

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

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 Bezpieczeństwo osadzonych

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bieńkowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 18.06.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	27
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	28
5.1. System działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych	28
5.2. Infrastruktura jednostek penitencjarnych w kontekście ograniczania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych.....	33
5.2.1. Liczba i stan zaludnienia jednostek penitencjarnych	33
5.2.2. Rodzaje cel w jednostkach penitencjarnych	35
5.2.3. Monitoring cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych	43
5.2.4. Działania podejmowane w celu poprawy infrastruktury jednostek penitencjarnych	48
5.3. Zindywidualizowane oddziaływania mające na celu ograniczanie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych	49
5.3.1. Zdarzenia w Służbie Więziennej	49
5.3.2. Bójki i pobicia	52
5.3.3. Środki przymusu bezpośredniego	53
5.3.4. Samobójstwa i próby samobójcze	54
5.3.5. Grupy wychowawcze	61
5.3.6. Pomoc psychologiczna	63
5.3.7. Wykazy osadzonych	64
5.4. Zatrudnienie i szkolenie funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz warunki ich pracy.....	65
5.4.1. Zatrudnienie w Służbie Więziennej	65
5.4.2. Szkolenia funkcjonariuszy	71
5.5. Działania administracji penitencjarnej w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa osadzonych przez funkcjonariuszy	71
5.5.1. Skargi	72
5.5.2. Postępowania dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy	73
5.6. Nadzór nad działaniami Służby Więziennej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych	75
5.6.1. Nadzór Ministra Sprawiedliwości	75
5.6.2. Nadzór Dyrektora Generalnego Służby Więziennej	76
6. ZAŁĄCZNIKI	78
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	78
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	81
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	87
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	89
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	90
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	93

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AŚ	Areszt Śledczy;
CZSW	Centralny Zarząd Służby Więziennej;
Dyrektor Generalny SW	Dyrektor Generalny Służby Więziennej;
IDO	indywidualny numer osadzonego;
instrukcja 2/16	Instrukcja nr 2/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności;
Kk	Kodeks karny;
Kkw	Kodeks karny wykonawczy, <i>Kkw</i> ;
Kpk	Kodeks postępowania karnego;
Mechanizm	Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur;
Minister	Minister Sprawiedliwości;
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości;
Noe.NET	Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET – zbiór informacji i danych osobowych użytkowany przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej, prowadzony w systemie teleinformatycznym. W systemie tym przetwarza się informacje niezbędne do realizacji ustawowych zadań wykonywanych przez Służbę Więzienną;
osadzony	osoba tymczasowo aresztowana, skazana, ukarana lub wymieniona w art. 589a Kpk (osoba pozbawiona wolności na terytorium państwa obcego, czasowo wydana w celu złożenia zeznań w charakterze świadka lub dokonania z jej udziałem innej czynności procesowej przed polskim sądem lub prokuratorem, której umieszczenie w polskim zakładzie karnym lub areszcie śledczym na czas jej pobytu na terytorium RP zarządził sąd okręgowy miejsca wykonania czynności), która jest ujęta w ewidencji zakładu karnego lub aresztu śledczego;
OISW	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej;
OZS	Osadzony Zagrożony Samobójstwem, dla którego założono na podstawie Instrukcji 2/16 kartę OZS;
rozporządzenie w sprawie sposobów ochrony	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej;
rozporządzenie w sprawie skarg	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu załatwiania wniosków, skarg i próśb osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych;
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich;
SW	Służba Więzienna;
ŚPB	Środki przymusu bezpośredniego;
TK	Trybunał Konstytucyjny;

- ustawa o NIK** ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli;
- ustawa o SW** ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej;
- zarządzenie 1/18** zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania;
- zarządzenie 19/16** zarządzenie nr 19/16 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych;
- zdarzenie** zdarzenie określone w załączniku nr 1 zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej nr 1/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania oraz w załączniku nr 1 zarządzenia nr 52/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej;
- ZK** Zakład Karny.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej skutecznie ograniczają zagrożenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy funkcjonuje spójny system działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych?
2. Czy prowadzi się zindywidualizowane oddziaływania na osadzonych mające na celu ograniczenie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych?
3. Czy istniejąca infrastruktura sprzyja ograniczeniu ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych?
4. Czy mechanizmy zatrudniania, szkolenia funkcjonariuszy oraz warunki pracy zapewniają ograniczenie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych?
5. Czy administracja penitencjarna podejmowała adekwatne działania w przypadku zgłoszenia lub stwierdzenia naruszeń bezpieczeństwa osadzonych przez funkcjonariuszy?
6. Czy zapewniono właściwy nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Sprawiedliwości
Centralny Zarząd Służby Więziennej
AŚ w Gdańsku
AŚ w Katowicach
AŚ w Szczecinie
AŚ w Wejherowie
ZK w Goleniowie
ZK nr 1 w Grudziądzu
ZK w Raciborzu
ZK we Włocławku

Okres objęty kontrolą
2017–2019

Karę pozbawienia wolności oraz inne rodzaje izolacji penitencjarnej uznaje się za najdalej idące formy ingerencji w sferę praw i wolności człowieka, a izolacja pociąga za sobą szereg negatywnych następstw, w tym zagrażających bezpieczeństwu osobistemu osadzonych. Wśród zjawisk i sytuacji stwarzających takie zagrożenia wskazuje się w szczególności podkulturę więzienną, proces prizonizacji¹, zarówno zamierzone jak i niezamierzone działania i zaniechania administracji penitencjarnej, działania środowisk przestępczych oraz przeludnienie jednostek penitencjarnych².

Sam fakt pozbawienia wolności wpływa negatywnie na psychikę większości osadzonych, jest on także obiektywnym czynnikiem zwiększającym ryzyko zachowań suicydalnych³ i autoagresywnych. W jednostkach penitencjarnych dochodzi do konfliktów pomiędzy osadzonymi, które mogą mieć różne podłoże – interpersonalne, przynależność do różnych grup społecznych, etnicznych czy też na tle wyznawanych wartości. Nawet zwykłe sytuacje dnia codziennego mogą stać się powodem aktów agresji.

W polskim porządku prawnym szczególne miejsce zajmuje zasada humanitaryzmu, bezpośrednio wyrażona w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*⁴ (art. 40), *Kodeksie karnym*⁵ (art. 3) i *Kodeksie karnym wykonawczym* (art. 4 ust. 1)⁶. Zgodnie z tą zasadą kary, środki karne, zabezpieczające i zapobiegawcze wykonuje się w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego. Zakazuje się stosowania tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania i karania skazanego. Zasada humanitaryzmu ujęta jest także w art. 2 ust 2 pkt 3, 4 i 6 ustawy *o SW*⁷, wskazującym podstawowe zadania stawiane tej służbie: zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej. Ważne jest także humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności oraz zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa.

W Biurze RPO działa, na podstawie *konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania*⁸ wraz z protokołem fakultatywnym, wyodrębniony zespół – Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur. Zespół wizytuje miejsca,

¹ Przyjęcie przez osadzonego zwyczajów i zachowań właściwych dla warunków zakładu penitencjarnego dalekich od norm kulturowych „zdrowego” społeczeństwa, za: Toroń-Fórmanek B. *Proces resocjalizacji osób pozbawionych wolności w aspekcie nieharmonijnego rozwoju tożsamości*, Lubelski Rocznik Pedagogiczny, T. XXXV, s. 2.

² Kwieciński A., Kalisz T. *Bezpieczeństwo osobiste osadzonych w okresie izolacji penitencjarnej*, Wrocławskie Studia Erazmańskie, 2013, 7, s. 57–82.

³ Zachowania samobójcze.

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2019 r. poz.1950, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 523, ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zm.).

⁸ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).

w których przebywają osoby pozbawione wolności i podejmuje działania zmierzające do eliminowania ryzyka zaistnienia tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania. Przykładowo można wskazać, iż w Raporcie z 2018 r.⁹ Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zawarł postulat dotyczący konieczności przyjęcia przez SW procedur określających sposób postępowania, gdy więzień zgłosi, że padł ofiarą tortur lub przemocy, lub gdy zachodzi podejrzenie stosowania tortur lub przemocy wobec więźnia, pozostaje nadal aktualny.

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie podkreśla, iż państwo musi zapewnić, aby dana osoba była osadzona w warunkach, które są zgodne z poszanowaniem jej godności ludzkiej, by sposób i metoda wykonywania pozbawienia wolności nie poddawały jej cierpieniu ani trudnościom o intensywności wykraczającej poza nieuchronny poziom cierpienia wpisanego w takie pozbawienie wolności.

W odniesieniu do bezpieczeństwa osobistego skazanych, w kontekście rozwiązań prawnych i organizacyjnych, należy uwzględnić, że nawet najbardziej drobiazgowy system nie jest w stanie przewidzieć i objąć siatką przepisów wszelkich możliwych zdarzeń i reakcji¹⁰. W jednostkach penitencjarnych corocznie dochodzi do sytuacji, w których bezpieczeństwo osobiste osadzonych jest naruszane (tzw. zdarzenia. Do najważniejszych z nich należą bójki i pobicia, przypadki znęcania się nad osadzonymi, a także samobójstwa i próby samobójcze. Jako zdarzenia kwalifikowane są także napaści osadzonych na funkcjonariuszy SW. W 2017 r. doszło łącznie do 3608 zdarzeń, w 2018 r. do 2637 zdarzeń, a w 2019 r. do 2594 zdarzeń.

W Polsce funkcjonuje 176 jednostek penitencjarnych, w tym: 39 aresztów śledczych, 81 zakładów karnych. Na dzień 31 grudnia 2019 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 74 130 osadzonych, w tym: 64 811 skazanych (87,43%), 8520 tymczasowo aresztowanych (11,49%) i 799 ukaranych (1,08%). Pośród osadzonych znajdowało się 3200 kobiet (4,32% ogółu osadzonych), w tym 2646 skazanych, 503 tymczasowo aresztowanych oraz 51 ukaranych.

⁹ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2018 r.
<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT%20-%20raport%20za%20rok%202018.pdf>

¹⁰ Kalisz T. *Znęcanie się nad osobą pozbawioną wolności: bezpieczeństwo osobiste skazanych*, Wrocławskie Studia Erazmańskie, 2017, 11, s. 225–243.

2. OCENA OGÓLNA

Organy administracji publicznej podejmują skuteczne działania ograniczające zagrożenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Minister Sprawiedliwości, Dyrektor Generalny Służby Więziennej oraz dyrektorzy skontrolowanych przez NIK zakładów karnych i aresztów śledczych w latach 2017–2019, w zakresie swoich kompetencji, skutecznie ograniczali zagrożenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych.

System działań ograniczających ryzyko naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych był spójny. Minister podejmował bowiem inicjatywy legislacyjne mające na celu poprawę bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, przeprowadzał kontrole doraźne, a jego przedstawiciele brali udział w okresowych odprawach kierownictwa Służby Więziennej. Natomiast Dyrektor Generalny SW wydawał kierownikom jednostek podległych szereg pisemnych poleceń mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa osobistego osadzonych, dotyczących monitoringu cel, użycia środków przymusu bezpośredniego i zapobiegania samobójstwom osadzonych. NIK zwraca jednak uwagę, że Minister nie sporządzał okresowych analiz ani opinii odnoszących się do realizowanej polityki penitencjarnej w zakresie bezpieczeństwa osadzonych, a także nie wykorzystywał merytorycznego wsparcia Rady Polityki Penitencjarnej.

NIK pozytywnie ocenia działania Dyrektora Generalnego SW dotyczące ustalenia sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych (m.in. bójek, pobić, zgwałceń, a także samobójstw i prób samobójczych), a także opracowanie i wdrożenie instrukcji nr 2/16 w sprawie zapobiegania samobójstwom osób osadzonych. Podejmowane przez Dyrektora Generalnego SW działania w celu zindywidualizowania oddziaływań na osadzonych, ukierunkowane na minimalizowanie ryzyka naruszeń ich bezpieczeństwa, miały jednakże ograniczony zakres. Dyrektor Generalny SW miał co prawda wiedzę o skali zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa osadzonych, to jednak zakres analiz o przyczynach zmian (dynamiki) niektórych z nich był niewystarczający, w szczególności w odniesieniu do bezpieczeństwa osadzonych należących do grup szczególnie narażonych na akty agresji ze strony współosadzonych (np. osadzonych w związku z popełnieniem lub podejrzeniem popełnienia zbrodni pedofilii, ale także osób powyżej 60 roku życia). Zapewnienie rzeczywistego indywidualnego wsparcia dla osób osadzonych, w ocenie NIK, znacznie utrudniają stwierdzone przekroczenia ustalonych (i tak na wysokim poziomie) liczebności grup wychowawczych oraz grup powierzonych opiece jednego psychologa (nawet do 200 osadzonych).

NIK pozytywnie ocenia efekty podejmowanych przez Ministra i Dyrektora Generalnego SW działań w celu zapewnienia właściwej infrastruktury jednostek penitencjarnych (m.in. w ramach Programu modernizacji Służby Więziennej). Przeprowadzone oględziny cel mieszkalnych, poza trzema przypadkami, nie wykazały nieprawidłowości. Jednak w ocenie NIK, niezbędne jest pilne podjęcie działań w celu zlikwidowania cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe, w których pobyt zwiększa ryzyko występowania sytuacji konfliktowych.

NIK zwraca uwagę na nieuregulowanie jednolitego standardu systemu monitoringu cel mieszkalnych, przede wszystkim w zakresie liczby obrazów z kamer jednocześnie obserwowanych przez jednego funkcjonariusza na stanowisku monitorowego. Jest to szczególnie istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych poprzez przeciwdziałanie podejmowanym w celach monitorowanych próbom samobójczym.

NIK ocenia pozytywnie podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego SW działania dotyczące szkolenia oraz warunków służby funkcjonariuszy, takie jak podwyżki uposażeń i wprowadzenie od lipca 2019 r. możliwości uzyskania rekompensaty pieniężnej za pracę w godzinach nadliczbowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania te nie są jednak w pełni

skuteczne, gdyż nie tylko nie doprowadziły do zmniejszenia liczby wakatów, a nawet utrzymania stanu zatrudnienia w SW, lecz z roku na rok liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy (zwłaszcza w pionach ochrony) oraz liczby godzin nadliczbowych przez nich wypracowywanych stale rosną.

W ocenie NIK obciążenie pracą funkcjonariuszy, w szczególności pionów ochrony realizujących podstawowe zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych, stwarza ryzyko ich przemęczenia i wypalenia zawodowego, a w konsekwencji negatywnie oddziałuje na bezpieczeństwo osobiste osadzonych. NIK zwraca również uwagę, że przyjęty przez SW system raportowania nadgodzin w wartości „netto” (czyli po odliczeniu godzin nadliczbowych zrekompensowanych udzieleniem czasu wolnego) nie odzwierciedla ich rzeczywistej skali.

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez administrację penitencjarną działania w przypadku uzyskania informacji o popełnionych przez funkcjonariuszy SW naruszeniach bezpieczeństwa osadzonych. W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie użycia przez funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego wobec osadzonych (w tym wykorzystania celi zabezpieczającej). NIK nie wnosi również uwag do sposobu prowadzenia przez kontrolowane jednostki penitencjarne postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy.

NIK zwraca uwagę, że Minister Sprawiedliwości nie wykorzystywał w pełni będących w jego dyspozycji środków nadzoru i kontroli, takich jak okresowe analizy czy też kompleksowe kontrole dotyczące bezpieczeństwa osadzonych. Prowadzone działania kontrolne praktycznie ograniczały się jedynie do czynności podejmowanych w związku z jednostkowymi zdarzeniami zaistniałymi w jednostkach penitencjarnych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Brak aktywności Ministra Sprawiedliwości

Minister Sprawiedliwości, któremu podlega SW, w okresie objętym kontrolą nie wykorzystywał w pełni swoich narzędzi nadzorczych nad tą formacją. Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji w MS nadzorujący SW nie sporządzał kompleksowych pisemnych analiz stanu bezpieczeństwa osadzonych, a kontrole doraźne w jednostkach organizacyjnych SW przeprowadzał głównie w związku ze zdarzeniami, które miały w nich miejsce.

Minister nie wykorzystywał także potencjału Rady Polityki Penitencjarnej¹¹, przez co jej rola w obszarze bezpieczeństwa osadzonych była znikoma. W latach 2017–2018 Rada odbyła jedynie dwa posiedzenia, zamiast czterech, a w 2019 r. nie odbyła żadnego. Minister Sprawiedliwości powołał członków III kadencji Rady Polityki Penitencjarnej dopiero 5 lutego 2020 r. (po zakończeniu kontroli NIK), mimo że mandat poprzedniej wygasł już 21 września 2019 r. W okresie objętym kontrolą Rada nie zajęła z własnej inicjatywy żadnego oficjalnego stanowiska w zakresie swojej właściwości, a Minister nie przekazał jej do zaopiniowania żadnej sprawy związanej z jego kompetencjami określonymi w ustawie o SW.

Minister uczestniczył w odprawach kierownictwa Służby Więziennej i prowadził prace legislacyjne w zakresie bezpieczeństwa osadzonych, m.in. dotyczące ochrony i kontroli osadzonych, ich rozmów telefonicznych, widzeń z małoletnimi oraz warunków bytowych. [str. 28–29]

Działania Dyrektora Generalnego SW

Dyrektor Generalny SW i kierownictwo SW reagowali na bieżące wydarzenia związane z bezpieczeństwem osadzonych, m.in. poprzez wydawanie poleceń podległym jednostkom oraz omawianie najistotniejszych zagadnień związanych z tym obszarem na okresowych naradach kierownictwa SW. Polecenia te dotyczyły m.in. minimalizowania ryzyka wystąpienia zgonów osób pozbawionych wolności oraz konieczności wszechstronnego i obiektywnego wyjaśnienia okoliczności każdego zgonu, zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemów monitoringu w jednostkach penitencjarnych oraz niedopuszczania do występowania zdarzeń związanych z niepraworządnym i niehumanitarnym traktowaniem osób pozbawionych wolności.

Problematyka występowania w jednostkach przedmiotów niebezpiecznych lub zabronionych uregulowana została w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej¹². Natomiast podstawowym aktem prawnym opisującym sposoby i procedury postępowania w celu przeciwdziałania wzajemnej demoralizacji osadzonych, negatywnym przejawom podkultury przestępczej oraz występowaniu zachowań agresywnych, było zarządzenie 19/16.

Zagadnienia związane z bezpieczeństwem osadzonych były wielokrotnie przedmiotem okresowych odpraw kierownictwa SW, w których brali także udział przedstawiciele MS. Z protokołów narad wynika, że w ich trakcie Dyrektor Generalny SW przypominał o aktualności wydanych poleceń

¹¹ Rada Polityki Penitencjarnej jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości, powołanym na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej.

¹² Dz. U. poz. 1804.

o charakterze stałym (w szczególności dotyczących bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, zapobieganiu ucieczkom i samobójstwom osadzonych, kontroli nadgodzin funkcjonariuszy oraz przestrzeganiu humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności). [str. 29–32]

Dyrektor Generalny SW podejmował skuteczne działania w celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury jednostek penitencjarnych, zmierzające do ograniczania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych, w tym m.in. poprzez wydanie wytycznych dotyczących wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych, które określiły jednolity standard w tym zakresie. Polepszeniu warunków bytowych osadzonych, a tym samym ich bezpieczeństwu, służyła także likwidacja jednostek penitencjarnych „małych”, generujących duże koszty na jednego osadzonego, wyeksploatowanych i w złym stanie technicznym, a także realizacja inwestycji służących utworzeniu nowych miejsc zakwaterowania osadzonych. [str. 48–49]

Infrastruktura
jednostek penitencjarnych

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

Pojemność
celi mieszkalnych

W okresie objętym kontrolą NIK nie stwierdzono przeludnienia oddziałów mieszkalnych (stan zaludnienia utrzymywał się na poziomie około 90%). Zwiększenie normy powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego do 4 m², według raportów sporządzonych na podstawie informacji w systemie Noe.NET, spowodowałyby zmniejszenie pojemności jednostek penitencjarnych łącznie o 22 806 miejsc¹³.

Przepisy krajowe nie regulują natomiast maksymalnej pojemności cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych. Pomimo że już w obowiązujących od 2011 r. wytycznych Dyrektora Generalnego SW przewidziano dążenie do budowania cel mieszkalnych w zakładach typu zamkniętego nie większych niż czteroosobowe, a w zakładach typu półotwartego nie większych niż sześcioosobowe, to według stanu na 21 listopada 2019 r. w oddziałach zakładów karnych typu zamkniętego w 3457 celach pięcio- i więcej osobowych przebywały łącznie 18 222 osoby pozbawione wolności, a typu półotwartego w 1232 celach siedmio- i więcej osobowych przebywało 9696 osób pozbawionych wolności. [str. 33–35]

Cele mieszkalne
większe niż
10-osobowe

Centralny Zarząd SW nie prowadził analiz zależności pomiędzy pojemnością celi mieszkalnej a skutecznością działań nakierowanych na zapewnienie osadzonym bezpieczeństwa osobistego w trakcie odbywania kary. Nie analizowano także bezpośrednich zależności pomiędzy liczbą zdarzeń a pojemnością cel mieszkalnych, w których zakwaterowani byli ich uczestnicy.

Na infografice nr 1 przedstawiono zestawienie liczb cel o pojemności większej niż cztery osoby. NIK zwraca uwagę na pilną konieczność podjęcia działań w celu – zgodnego z rekomendacjami RPO – zlikwidowania

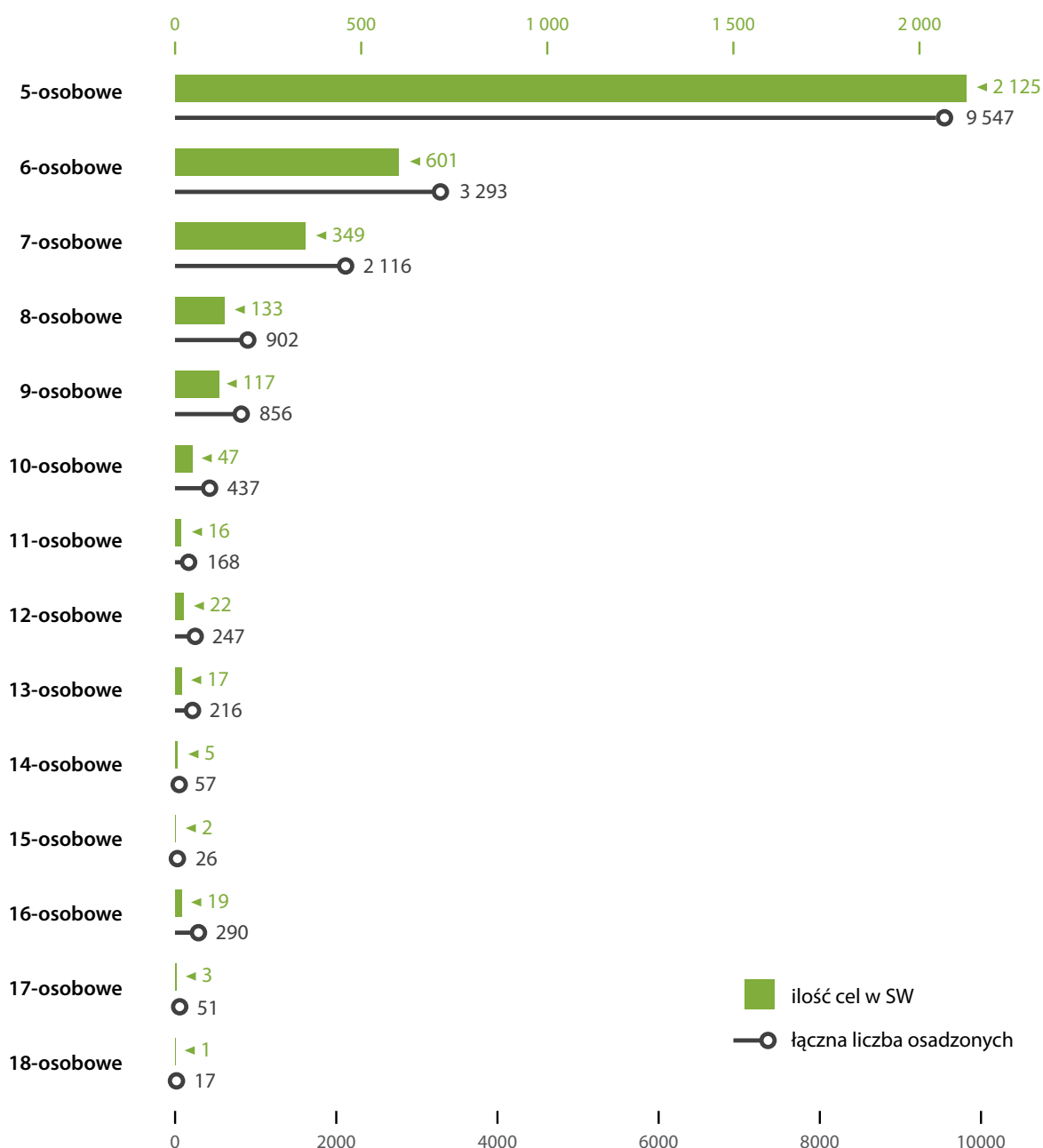
¹³ Według stanu na 13 maja 2019 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe¹⁴. Cele takie na oddziałach zamkniętych funkcjonowały w dwóch ze skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych: ZK w Raciborzu (11-, 12- i 17-osobowa)¹⁵ i AŚ w Katowicach (12- i 14-osobowa).

Infografika nr 1

Zestawienie cel o pojemności większej niż cztery osoby na oddziałach zamkniętych w Służbie Więziennej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli (według stanu na 21 listopada 2019 r.).

¹⁴ Według stanu na 28 października 2019 r. w jednostkach typu zamkniętego funkcjonowało łącznie 85 cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe, a największe przewidziane były na 18 osadzonych.

¹⁵ Na dzień 30 września 2019 r. w ZK w Raciborzu w celach tych umieszczono maksymalną liczbę osadzonych, a w AŚ w Katowicach odpowiednio 12 i 11 osadzonych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W wystąpieniu z 22 listopada 2018 r.¹⁶, skierowanym do Dyrektora Generalnego SW, RPO zwrócił uwagę na występowanie wielu problemów wynikających z kwaterowania osadzonych w wieloosobowych celach mieszkalnych, w szczególności warunki w celach większych niż 10-osobowe. Podkreślił, że umieszczenie w bardzo dużych celach wielu osób, często mających trudności z kontrolowaniem emocji, stymuluje wzrost napięcia i stresu, które znajdują upust w sytuacjach konfliktowych.

Mając powyższe na uwadze RPO zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przyjęcie planu likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego wszystkich cel mieszkalnych większych niż dziesięcioosobowe i przeznaczenie na ten cel środków finansowych.

Zdjęcie nr 1

Cela wieloosobowa w AŚ w Katowicach



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Dyrektor Generalny SW w piśmie z 19 grudnia 2018 r.¹⁷, dzieląc pogląd RPO, poinformował o podjętych działaniach dających możliwość stworzenia planu likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego wszystkich cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe. Łączny koszt likwidacji takich cel został oszacowany przez Dyrektorów Okręgowych SW na 35 875,5 tys. zł (sama przebudowa Zakładu Karnego w Barczewie, w którym funkcjonowało 20 cel 16-osobowych kosztowałaby 28 mln zł).

[str. 35–38]

Jednym z najważniejszych wyzwań w zakresie dostosowania infrastruktury zakładów karnych i aresztów śledczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych jest objęcie monitoringiem miejsc, w których przebywają osadzeni (m.in.: wyznaczone cele mieszkalne, korytarze oddziałów miesz-

Konieczność dostosowania infrastruktury w zakresie monitoringu cel mieszkalnych

¹⁶ Sygn. IX.517.599.2017.PM.

¹⁷ Sygn. BDG.055.11.2018.AŚB.

kalnych, place spacerowe, miejsce zatrudnienia osadzonych). Niezbędna jest także wymiana kamer analogowych na kamery IP, ponieważ dotychczas używane niejednokrotnie są wyeksploatowane i nie pozwalają na właściwą obserwację zachowania osadzonych.

Odnosnie monitoringu cel mieszkalnych NIK zauważa, iż ten priorytetowy obszar mający zapewnić bezpieczeństwo osadzonych, wciąż wymaga uregulowania. Dyrektor Generalny SW 13 sierpnia 2018 r. zatwierdził wprawdzie instrukcję w sprawie organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej¹⁸ (numer 1/2018), jednak wskutek nierzetelnie przeprowadzonego procesu opracowania projektu tej instrukcji w dniu 28 stycznia 2019 r. (tj. przed jej wejściem w życie) wydał zarządzenie nr 2/2019 w sprawie utraty mocy przez instrukcję nr 1/2018.

NIK zwraca uwagę, że opracowanie projektu tej instrukcji nie zostało poprzedzone analizą skutków finansowych i oszacowaniem środków niezbędnych do dostosowania potrzeb do realnych możliwości, co skutkowało niezapewnieniem środków finansowych na ten cel. Jak podkreślono powyżej, instrukcja 1/2018 nie weszła w życie, a spowodowane to było przede wszystkim wysokością kosztów jej wdrożenia, związanych m.in. z koniecznością przekształcenia cel mieszkalnych na zgodne z nowymi przepisami.

Zdjęcie nr 2
Stanowisko monitorowego w AŚ w Szczecinie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Potrzebę określenia zasad monitoringu cel mieszkalnych potwierdzają wyniki inspekcji przeprowadzanych przez funkcjonariuszy CZSW w jednostkach penitencjarnych, wskazujące m.in. na niewłaściwy sposób organizacji stanowiska monitorowego (np. monitorowanie zbyt wielu pomieszczeń przez jednego funkcjonariusza lub występowanie martwych stref), a także statystyki samobójstw i usiłowań samobójczych, do których doszło w latach 2017–2018 w celach monitorowanych (o ile 8% wszystkich samobójstw

¹⁸ Zgodnie z tą instrukcją minimalna rozdzielczość monitora ekranowego miała wynosić Full HD, minimalna przekątna ekranu wynosi 22', a stanowisko monitorowego mogło obejmować maksymalnie 21 obrazów z cel mieszkalnych, przy maksymalnie siedmiu celach mieszkalnych na jednego monitorowego.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

miało miejsce w celach monitorowanych¹⁹, to wśród stwierdzonych przypadków usiłowań samobójstw aż 33,9% miało miejsce w tego rodzaju celach²⁰). Także w trakcie kontroli przeprowadzonej z ZK w Goleniowie stwierdzono, że obraz z kamer zamontowanych w dwóch celach mieszkalnych objętych monitoringiem nie był w całości widoczny. Na obrazie z jednej celi niewidoczny był prawy dolny narożnik celi, na obrazie z drugiej celi ok. ¼ dolnej kondygnacji łóżka piętrowego. W tym samym ZK w jednej z cel mieszkalnych nie działał system przywoływania pomocy. [str. 38–43]

W ramach kontroli NIK na próbie 84 cel mieszkalnych (w tym 36 monitorowanych) zbadano, czy spełniały one wymogi określone w przepisach prawa i czy ich stan nie stanowił zagrożenia dla bezpieczeństwa osadzonych. Sprawdzone m.in. sprawność systemu przywoływania pomocy zamontowanego w celi oraz realizację ewentualnych zaleceń wydanych w wyniku kontroli SW.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku w dyżurkach oddziałowych jednego ZK, urządzeń umożliwiających obserwację cel monitorowanych oraz przeprowadzania kontroli tych samych cel mieszkalnych w te same dni tygodnia²¹. [str. 40]

W trakcie kontroli zakładów karnych i aresztów śledczych sprawdzono także stan techniczny wszystkich funkcjonujących w tych jednostkach penitencjarnych cel zabezpieczających (łącznie 27). Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*²² cele te stanowią środek przymusu bezpośredniego.

Nieprawidłowości
w celach mieszkalnych

Stan techniczny cel
zabezpieczających

Zdjęcie nr 3

Cela zabezpieczająca w AŚ w Warszawie-Białołęce



Źródło: materiały kontrolne NIK.

¹⁹ Trzy samobójstwa na 25 w 2017 r. oraz jedno samobójstwo na 25 w 2018 r.

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

²¹ Obie nieprawidłowości miały miejsce w ZK w Goleniowie.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 2418.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

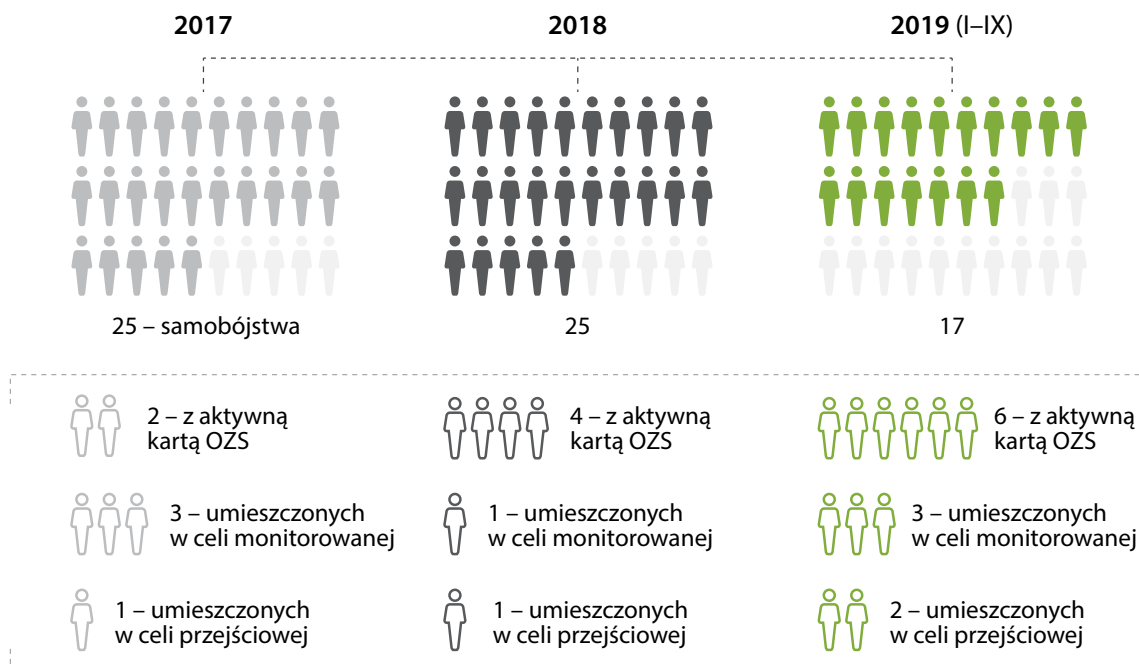
Trzy z 27 skontrolowanych cel zabezpieczających nie spełniały wymogów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie celi zabezpieczającej i izby izolacyjnej²³. W jednej nie działała instalacja przyzywowa (usterkę usunięto w trakcie kontroli NIK), w drugiej miejscami ze ścian odpadał tynk²⁴, a w trzeciej ze ścian odpadały płyty farby olejnej²⁵, przez co nie spełniały one wymogu urządzenia celi zabezpieczającej w sposób uniemożliwiający osobie w niej umieszczonej dokonanie samouszkodzenia. [str. 42–43]

Niewystarczające środki do prowadzenia obserwacji osadzonych w celach monitorowanych

Jednym z największych wyzwań dla SW w zakresie bezpieczeństwa są samobójstwa osadzonych w celach monitorowanych, w których często osadzane są osoby o skłonnościach samobójczych w celu stałego obserwowania ich zachowania, a przez to zwiększenia ich bezpieczeństwa. W celach monitorowanych miały miejsce: w 2017 r. trzy samobójstwa (tj. 12,0% wszystkich samobójstw w jednostkach penitencjarnych w tym roku) i 66 usiłowań (35,5% ogółu usiłowań), w 2018 r. jedno samobójstwo (4,0% samobójstw) i 54 usiłowania samobójcze (31,1% ogółu usiłowań) a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2019 r. trzy samobójstwa (17,6% łącznej liczby samobójstw) i 47 usiłowań (32,2%).

Na infografice nr 2 przedstawiono informacje o samobójstwach w okresie objętym kontrolą.

Infografika nr 2
Samobójstwa osadzonych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 638.

²⁴ Obie nieprawidłowości miały miejsce w AŚ w Szczecinie.

²⁵ W ZK w Goleniowie.

Jako niektóre z czynników utrudniających szybkie wykrycie i udaremnienie próby samobójczej w celi monitorowanej można wskazać przestarzałe lub niesprawne (np. dające słabej jakości obraz w godzinach nocnych) kamery, a także obserwowanie przez jednego funkcjonariusza na stanowiskach monitorowych obrazów ze zbyt wielu kamer.

Zdaniem NIK prawidłowa organizacja stanowiska monitorowego w jednostce penitencjarnej jest kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych w celach monitorowanych. Jej skuteczność zależy także w dużym stopniu od dyspozycji psychofizycznej funkcjonariusza, który musi być w stanie na bieżąco śledzić obraz z wielu cel i natychmiast reagować na wszelkie niepokojące sygnały.

Limit liczby obrazów z kamer umieszczonych w celach, które może jednocześnie obserwować jeden funkcjonariusz na stanowisku monitorowego w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, nie jest obecnie uregulowany, ani w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (w szczególności w *Kkw*) ani w żadnym z aktów wewnętrznych wydanych przez Dyrektora Generalnego SW (zarządzenia, instrukcje).

Próba rozwiązania tego problemu była, wydana przez Dyrektora Generalnego SW instrukcja 1/2018. Jednym z najważniejszych wymogów było ograniczenie liczby obserwowanych kamer i cel. Zgodnie z instrukcją, stanowisko monitorowego mogło obejmować maksymalnie 21 obrazów kamer z cel mieszkalnych, przy maksymalnie siedmiu celach mieszkalnych na jednego monitorowego. Stanowisko musiało także umożliwiać przełączanie obrazów w zależności od bieżących potrzeb obserwacji przy zachowaniu ciągłości obserwacji pozostałych kamer. Koszty dostosowania jednostek penitencjarnych do określonych w nich wymogów przekraczały możliwości finansowe SW, a Dyrektor Generalny SW nie wystąpił do Ministra o dodatkowe środki na ten cel. W związku z powyższym jeszcze przed wejściem w życie instrukcja została uchylona.

W toku kontroli przedstawiciele CZSW informowali NIK, że, pomimo iż instrukcja w sprawie organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej nie weszła w życie, zakłada się wykorzystanie jej zapisów przy organizacji cel mieszkalnych i stanowisk monitorowych, a także w trakcie codziennej realizacji obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy.

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych nie potwierdziły tej tezy. Funkcjonariusze na stanowiskach obserwowali znacznie więcej obrazów z kamer niż pozwalała instrukcja. W toku przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin stanowisk monitorowych ustalono, że spośród ośmiu skontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych tylko jeden (Areszt Śledczy w Katowicach) spełniał ten wymóg. We wszystkich pozostałych jednostkach funkcjonariusze obserwowali zdecydowanie więcej kamer i cel. W ZK w Goleniowie monitorujący obserwował obraz z 38 kamer zamontowanych w 19 celach.

[str. 43–48]

Ograniczony zakres działań w celu zindywidualizowania oddziaływań na osadzonych

Podjęmowane przez Dyrektora Generalnego SW działania w celu zindywidualizowania oddziaływań na osadzonych, ukierunkowane na minimalizowanie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych, były niewystarczające. Pomimo, że Dyrektor Generalny SW miał wiedzę o skali zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa osadzonych, to jednak NIK zwraca uwagę na niewystarczający zakres analiz dotyczących przyczyn zmian (dynamiki) zdarzeń, zwłaszcza samobójstw i usiłowań samobójczych.

Należy w szczególności podkreślić, iż w piśmie z 25 czerwca 2019 r.²⁶ skierowanym przez zastępcę Dyrektora Generalnego SW do dyrektorów okręgowych SW zwrócono uwagę na – wynikający z ustawy z dnia 11 września 2015 r. *o osobach starszych*²⁷ – obowiązek monitorowania przez SW osób powyżej 60. roku życia. Podkreślając, iż zmiany wynikające ze starości oraz niepełnosprawności przekładają się na pozycję wśród innych osadzonych prowadząc do degradacji w środowisku więźniów, polecono m.in. skazanych seniorów, przewlekle chorych i osób z niepełnosprawnościami obejmować zintegrowanymi oddziaływaniami dostosowanymi do ich możliwości psychofizycznych, zapewnić tym osobom właściwy dobór osadzonych w celi mieszkalnej oraz prowadzić stały nadzór nastrojów wśród osadzonych.

Pomimo tego CZSW nie prowadził odrębnych statystyk umożliwiających ustalenie liczby następujących kategorii zdarzeń, których ofiarami były osoby niepełnosprawne, upośledzone oraz powyżej 60. roku życia: zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym oraz pobicie. Statystyk takich nie prowadzono także dla osadzonych w związku z popełnieniem (lub podejrzeniem popełnienia) zbrodni pedofilii oraz szczególnie chronionych (art. 88d *Kkw*). [str. 49–51]

Postępowania administracji penitencjarnej w związku ze zdarzeniami

W SW stwierdzono: 3608 zdarzeń w 2017 r., 2637 zdarzeń w 2018 r., 2391 zdarzeń od 1 stycznia do 30 listopada 2019 r. (infografika nr 3). W zakładach karnych i aresztach śledczych miało miejsce 25 samobójstw osadzonych i 186 usiłowań popełnienia samobójstwa w 2017 r., 25 samobójstw osadzonych i 168 usiłowań w 2018 r., 23 samobójstwa i 172 usiłowania w 2019 r.

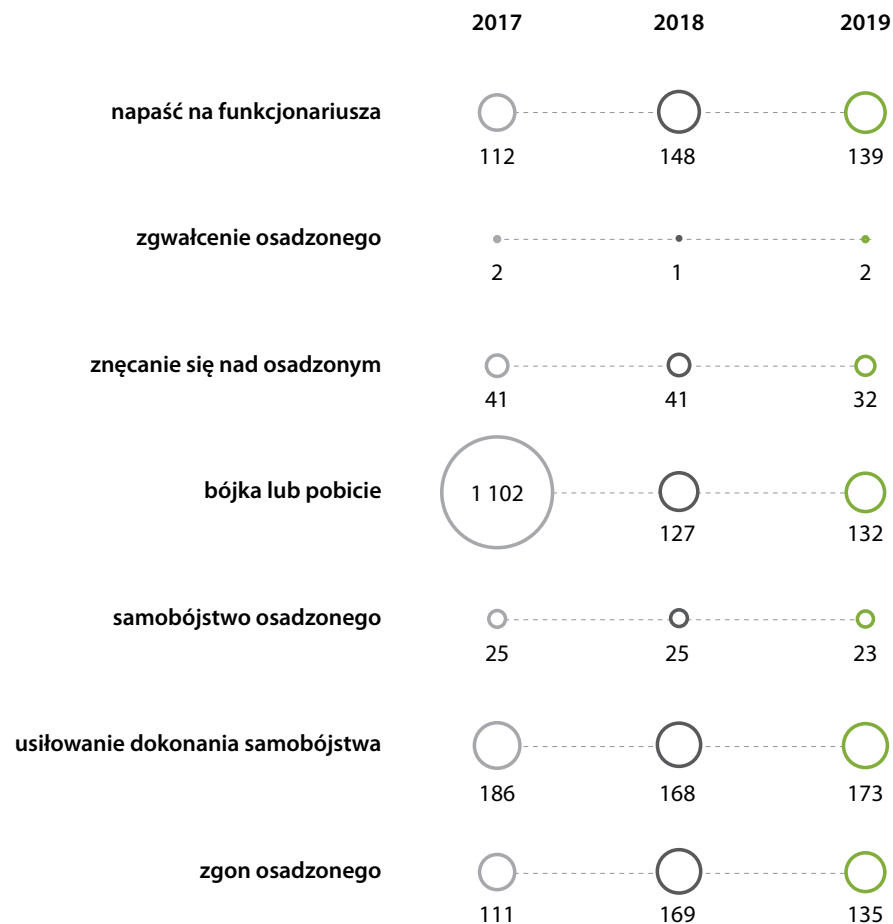
²⁶ Sygn. BP.411.10.2019.AB.

²⁷ Dz. U. poz. 1705.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Zdarzenia nadzwyczajne w Służbie Więziennej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W toku kontroli zweryfikowano działania pracowników skontrolowanych jednostek podjęte w związku z 204 zdarzeniami w rozumieniu zarządzenia nr 1/2018 Dyrektora Generalnego SW, w tym czterema samobójstwami i 51 usiłowaniami popełnienia samobójstwa przez osadzonych. Spośród zbadanych zdarzeń 70 (tj. 34,3%) stanowiły ujawnienia przedmiotów niedozwolonych. Ocenie podlegała przede wszystkim zgodność prowadzonych czynności wyjaśniających z zasadami określonymi w ww. zarządzeniu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieskierowania niezwłocznie wszystkich uczestników zdarzeń do psychologa (w ZK we Włocławku osadzony, który był ofiarą pobicia odbył rozmowę z psychologiem po 45 dniach od zdarzenia, a osadzony który znęcał się nad innym osadzonym – 70 dni od zdarzenia) oraz niezaktualizowania meldunku o wystąpieniu zdarzenia²⁸. [str. 50–51]

W okresie objętym kontrolą znacząco wzrosła liczba ujawnień przedmiotów niedozwolonych. Było to najczęściej występujące zdarzenie. Takie przedmioty ujawniono 1133 razy (31,40% wszystkich zdarzeń) w 2017 r., 1302 razy (49,37% zdarzeń) w 2018 r., 1447 razy (55,78% zdarzeń) w 2019 r. [str. 50]

Przedmioty niedozwolone

²⁸ W ZK w Gdańsku.

Bójki i pobicia W latach 2018–2019 doszło do znacznego spadku liczby bójek i pobić w jednostkach penitencjarnych kwalifikowanych jako zdarzenie. W 2017 r. doszło do 1102 bójek i pobić zakwalifikowanych jako zdarzenie, w 2018 r. do 127 (tj. o 88,48% mniej), a w 2019 r. do 131. Spadek liczby bójek i pobić jest jednak tylko pozorny, bowiem wynika on z wprowadzenia przez Dyrektora Generalnego SW od 10 stycznia 2018 r. zmiany w kwalifikowaniu jako zdarzenia tylko bójek i pobić, skutkujących naruszeniem czynności narządu ciała lub rozstrojem zdrowia osadzonego trwającym dłużej niż siedem dni.

Wejście w życie tej istotnej zmiany nie miało jednak wpływu na wiedzę Dyrektora Generalnego SW o skali tego rodzaju zająć (tj. bójek i pobić niekwalifikowanych, jako zdarzenie). Pomimo, że dane te nie były prezentowane w sprawozdaniach statystycznych CZSW, to Dyrektor Generalny SW okresowo uzyskiwał je od wszystkich podległych mu jednostek. W 2018 r. miało miejsce łącznie 1017 takich zająć, a w 2019 r. – 1138.

W trakcie kontroli przeprowadzonych w jednostkach penitencjarnych zweryfikowano prawidłowość postępowania pracowników tych jednostek w związku z 91 zająćiami, które miały miejsce po wejściu w życie nowej regulacji i nie zostały zakwalifikowane jako bójka ani pobicie. Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących ich kwalifikowania oraz oceny stopnia naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia. [str. 52]

Próby samobójcze W odniesieniu do nieskutecznych prób samobójczych podejmowanych przez osadzonych SW stosuje dwie kategorie pojęciowe: „usiłowanie dokonania samobójstwa” oraz „usiłowanie samobójcze”.

„Usiłowania samobójcze” prezentowane są na podstawie danych Biura Penitencjarnego CZSW wpisanych do systemu Noe.NET po pierwszej, wstępnej ocenie zdarzenia. Natomiast „usiłowania dokonania samobójstwa” wykazywane są na podstawie danych gromadzonych przez Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW w oparciu o informacje o zdarzeniach zweryfikowane w toku prowadzonych czynności wyjaśniających.

Centralny Zarząd SW wykazał: 223 „usiłowania samobójcze” w 2017 r., 208 w 2018 r. i 198 w 2019 r. Dane dotyczące „usiłowań dokonania samobójstwa” wykazał: 186 w 2017 r., 168 w 2018 r. oraz 173 w 2019 r. Dane te przedstawiono w infografice nr 7 na str. 50.

Różnice liczbowe pomiędzy „usiłowaniem samobójczym” i „usiłowaniem dokonania samobójstwa” wynikały głównie z tzw. demonstracyjnych prób samobójczych (tj. zmierzających do wywarcia presji na administracji penitencjarnej, a nie do odebrania sobie życia), które mogą przy wstępnej ocenie zdarzenia zostać zakwalifikowane, jako usiłowania samobójcze, a po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym zostać ostatecznie zakwalifikowane jako samooagresje. [str. 54–55]

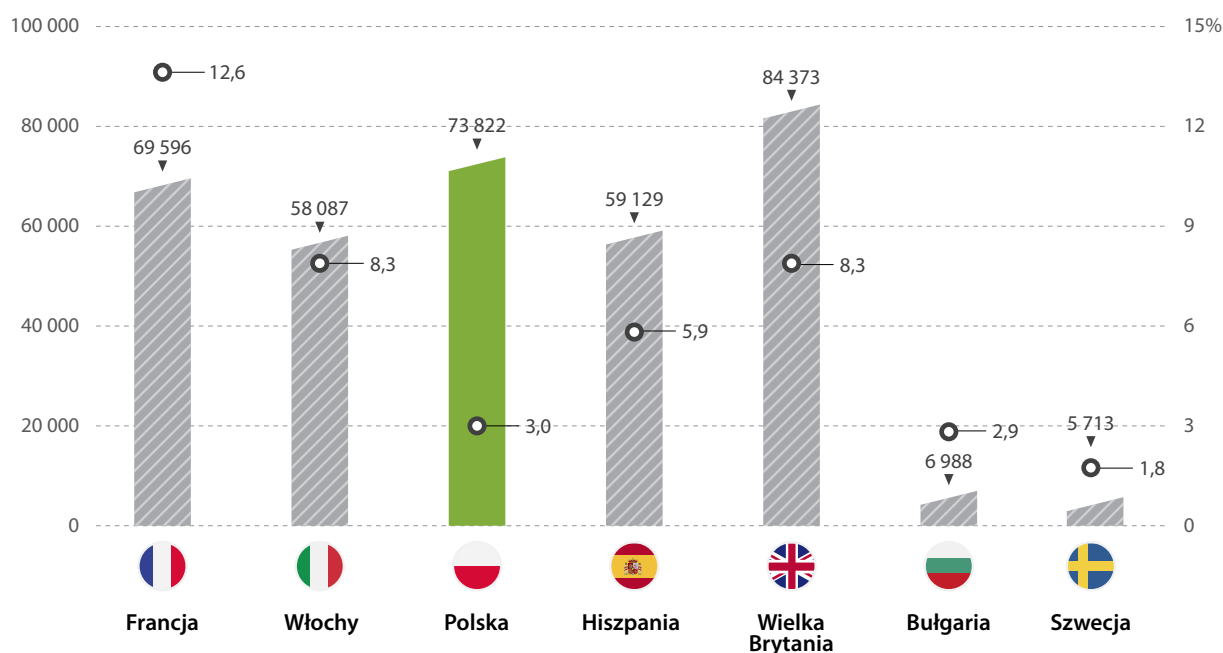
Dane o samobójstwach w jednostkach penitencjarnych według Rady Europy W jednostkach penitencjarnych doszło do 25 samobójstw w 2017 r., 25 w 2018 r. i 23 w 2019 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Jak wynika z danych o samobójstwach w jednostkach penitencjarnych opublikowanych przez Radę Europy²⁹, przedstawionych w infografice nr 4, w 2017 r. współczynnik samobójstw na 10 tys. osadzonych w Polsce wyniósł 3,0 i był prawie trzykrotnie niższy niż średnia europejska, (która wyniosła 10,8) i zdecydowanie niższy niż mediana, (która wyniosła 5,5).

Infografika nr 4

Współczynnik samobójstw na 10 tys. osadzonych w 2017 r. według danych Rady Europy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dyrektor Generalny SW nie dokonywał w sposób systemowy analizy czynników mających w latach 2014–2018 wpływ na tendencje w zakresie liczby usiłowań samobójczych oraz samobójstw w jednostkach penitencjarnych. Pomimo, że pracownicy Biura Penitencjarnego CZSW systematycznie monitorowali zjawisko samobójstw występujących w izolacji penitencjarnej, a zagadnienie to było omawiane podczas rocznych odpraw służbowych kierowników działów penitencjarnych jednostek podstawowych, to przedstawione w trakcie kontroli publikacje pracowników Biura Penitencjarnego dotyczyły jedynie lat 2006–2013. W okresie tym zaobserwować można było pozytywne tendencje zarówno dotyczące spadku liczby samobójstw udanych w liczbach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych. Ponadto w okresie tym istotnie spadła liczba usiłowań samobójczych.

Ma to tym istotniejsze znaczenie, że począwszy od 2014 r. pogorszeniu uległy prawie wszystkie spośród analizowanych parametrów. Jak wynika z analizy danych zawartych w sprawozdaniach statystycznych CZSW, znacznemu – wynoszącemu w latach 2013–2018 blisko 12%³⁰ – spadkowi śred-

²⁹ Dane przytoczone za Aebi, M. F., & Hashimoto, Y. Z. (2018). SPACE II – 2018 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the supervision of Probation Agencies. Strasbourg: Council of Europe opartych na danych liczbowych przekazanych przez poszczególne państwa. NIK nie posiada wiedzy na temat metodyki gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby tego opracowania.

³⁰ Z 83 898 do 74 077 osadzonych.

niej liczby osadzonych towarzyszył wzrost samobójstw w liczbach bezwzględnych (z 17 do 25, tj. o 47,1%) oraz w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 2,0 na 3,4 tj. o 70%). W przypadku usiłowań samobójczych nie odnotowano tak znacznych różnic, tj. spadek liczby tego rodzaju zdarzeń (z 176 do 168, tj. o 4,5%) oraz wzrost w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 2,1 na 2,3). [str. 54, 60-61]

**Instrukcja DG
w sprawie zapobiegania
samobójstwom osób
pozbawionych wolności**

Sam fakt osadzenia w jednostce penitencjarnej stanowi uznany, niezależny i istotny czynnik ryzyka podjęcia próby samobójczej. W dniu 29 sierpnia 2016 r. Dyrektor Generalny SW zatwierdził instrukcję nr 2/16 w sprawie *zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności*, zgodnie z którą w prowadzeniu profilaktyki presuicydialnej uczestniczą wszyscy funkcjonariusze i pracownicy oraz wszystkie służby zakładu karnego lub aresztu śledczego. Każdy funkcjonariusz i pracownik jednostki penitencjarnej zobowiązany jest zwracać uwagę na zachowania osadzonego oraz inne sygnały i informacje, mogące świadczyć o zagrożeniu samobójstwem.

Instrukcja reguluje sposób postępowania w przypadku podejrzenia występowania u osadzonego skłonności samobójczych i zawarto w niej szereg istotnych elementów zwiększających bezpieczeństwo osadzonych w jednostkach penitencjarnych, w kontekście potencjalnego ryzyka podjęcia działań suicydalnych.

Instrukcja nie wyczerpywała jednakże problematyki zapobiegania podejmowania prób samobójczych przez osadzonych w jednostkach penitencjarnych. Szczególnie istotnie, zdaniem NIK, jest rozważenie wprowadzenia do instrukcji zapisów dotyczących zasad kontroli zachowania osadzonych z kartą OZS przebywających w celach monitorowanych oraz wieloosobowych, także w porze nocnej, uzupełnienie wskazanych w instrukcji czynników ryzyka samobójstwa o symptomy choroby i zaburzeń psychicznych oraz zastosowanie powszechnie uznanych narzędzi do oceny nasilenia objawów depresji czy myśli samobójczych. Celowość wprowadzenia ww. zmian potwierdzona została opinią³¹ biegłej w dziedzinie psychiatrii oraz jest zbieżna z propozycjami Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego. [str. 56–60]

**Standardy grup
wychowawczych i limit
osadzonych przypadających
na jednego osadzonego**

Zasadnym jest także przeprowadzanie analizy ewentualnych zmian w standardach grup wychowawczych oraz limitu osadzonych przypadających na jednego psychologa w celu optymalnego rozłożenia obciążenia obowiązkami psychologów i wychowawców, przy uwzględnieniu specyfiki wynikającej z różnych rodzajów (art. 69 *Kkw*) i typów (art. 70 *Kkw*) zakładów karnych, a także innych istotnych uwarunkowań (np. skali zatrudnienia osadzonych)³².

³¹ Opinia z 4 listopada 2019 r. (uzupełniona 20 listopada 2019 r.).

³² Wychowawca prowadzi oddziaływania w powierzonej mu grupie wychowawczej, nieprzekraczającej 40 skazanych, ukaranych i tymczasowo aresztowanych względem, których stosuje się przepisy o wykonaniu kary pozbawienia wolności lub 60 tymczasowo aresztowanych, natomiast psycholog prowadzi badania psychologiczne, udziela pomocy psychologicznej oraz obejmuje osadzonych odpowiednimi oddziaływaniami psychokorekcyjnymi wobec grupy nieprzekraczającej 200 osadzonych.

W zarządzeniu 19/16 po raz pierwszy wprowadzono zapis o tej randzie określający standardy liczebności grup wychowawczych powierzonych pod opiekę wychowawcy oraz psychologa³³.

W trakcie kontroli stwierdzono, że w sześciu³⁴ z ośmiu skontrolowanych jednostek penitencjarnych przekraczano liczebność grup wychowawczych. Wychowawcy prowadzili oddziaływania w stosunku do grup liczących nawet 104 skazanych, ukaranych i tymczasowo aresztowanych, względem których stosuje się przepisy o wykonaniu kary pozbawienia wolności. W trzech³⁵ z ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych przekroczono także limit osadzonych przypadających na psychologa, wynoszący 200 osadzonych³⁶.

Na problem dotyczący bardzo dużej liczby osadzonych w jednostkach penitencjarnych, przypadających na jednego psychologa, zwróciła także uwagę biegła w sporządzonej na potrzeby kontroli NIK opinii. Podkreśliła wynikającą z tego ograniczoną możliwość, nawet pilnego, badania osoby zgłaszającej myśli samobójcze, czy też objęcie opieką i przygotowanie zaleceń dla osób objętych kartą OZS. Wątpliwości te dotyczyły przede wszystkim realnej możliwości udzielenia pomocy osobom potrzebującym, choćby w ramach interwencji kryzysowej, zwłaszcza, że – jak wykazały kontrole przeprowadzone w jednostkach penitencjarnych – psychologowie odbywali dziennie rozmowy/konsultacje z kilkoma (najczęściej od dwóch do czterech) osadzonymi. [str. 61–62]

NIK zwraca uwagę, że tylko w trzech³⁷ z ośmiu skontrolowanych jednostek penitencjarnych prowadzono wykazy osadzonych narażonych w sposób szczególny na akty agresji ze strony innych osadzonych i osadzonych, którzy mogą stanowić zagrożenie dla współosadzonych. [str. 64]

NIK dostrzega zaangażowanie kierownictwa SW w obszarze zatrudniania oraz szkolenia funkcjonariuszy. Niezbędne jest kontynuowanie podjętych już działań w celu ograniczenia liczby wakatów wśród funkcjonariuszy oraz zachęcania do pozostawania w służbie, również poprzez poprawę ich sytuacji finansowej.

W latach 2017–2019 stan zatrudnienia w SW (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wynosił: 29 313 funkcjonariuszy na koniec 2017 r., 29 165 funkcjonariuszy na koniec 2018 r. oraz 28 588 funkcjonariuszy na 30 września 2019 r. W rocznej informacji statystycznej za 2018 r.³⁸ wskazano także, iż w tym roku na własną prośbę z SW zwolniono 971 funkcjonariuszy (w 2017 r. o 129 mniej). Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK w jednostkach penitencjarnych wynika, że zdarzały się przypadki odejścia funkcjonariuszy po zaledwie kilku dniach służby.

Brak wykazów osadzonych w zakresie bezpieczeństwa

Wakaty wśród funkcjonariuszy SW

³³ Kwestie związane ze standaryzacją działań penitencjarnych zawarte były wcześniej w piśmie Dyrektora Generalnego SW z 12 stycznia 2012 r. (sygn. BKS-219/12).

³⁴ W AŚ w Wejherowie, AŚ w Szczecinie, ZK w Goleniowie, ZK w Raciborzu, AŚ w Gdańsku i ZK we Włocławku.

³⁵ W ZK w Raciborzu, AŚ w Szczecinie i ZK we Włocławku.

³⁶ Największe ze stwierdzonych przekroczeń miało miejsce 31 października 2019 r. w ZK w Raciborzu, gdzie jeden psycholog obejmował oddziaływaniami 509 osadzonych.

³⁷ W ZK nr 1 w Grudziądzu, AŚ w Szczecinie i ZK w Raciborzu.

³⁸ Tabela 72. Funkcjonariusze zwolnieni według przyczyn.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

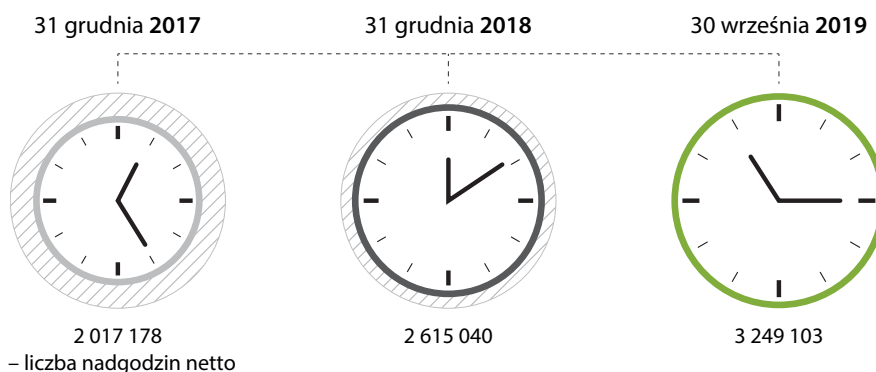
Wprawdzie Dyrektor Generalny SW podejmował w okresie objętym kontrolą działania zmierzające do ograniczenia liczby wakatów, to jednak zdaniem NIK niezbędne jest ich zintensyfikowanie. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w SW było 1068 wakatów, z których większość występowała w pionach ochrony – 648 (tj. 64,0% wakatów w SW).

We wszystkich ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych na 30 września 2019 r. występowały wakaty w pionach ochrony³⁹, a w dwóch liczba ta wzrastała sukcesywnie z roku na rok⁴⁰. [str. 65–68]

Skala nadgodzin w jednostkach penitencjarnych

Jednym ze skutków wysokiego poziomu wakatów w okresie objętym kontrolą był znaczny, bo aż 70%⁴¹ wzrost liczby nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy pionów ochrony zakładów karnych i aresztów śledczych SW. Liczbę nadgodzin w całej SW w okresie objętym kontrolą, przedstawiono na infografice nr 5.

Infografika nr 5
Nadgodziny w Służbie Więziennej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W ocenie NIK skala nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy pionu ochrony SW, którzy wykonują podstawowe czynności związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem osadzonych (np. pełnią funkcję oddziałowych, kontrolują cele mieszkalne i przeszukują osadzonych, przeprowadzają interwencje z użyciem środków przymusu bezpośredniego), wpływa negatywnie na ich stan psychofizyczny oraz zwiększa ryzyko przemęczenia i wypalenia zawodowego funkcjonariuszy.

W ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. funkcjonariusze pionu ochrony i pionu penitencjarnego wypracowali łącznie 410 491,60 nadgodzin netto⁴².

³⁹ Najwięcej – 40 wakatów, (które stanowiły 17,17% etatów w pionie ochrony) wystąpiło w ZK w Goleniowie. W pionie ochrony w AŚ w Szczecinie (tj. 8,9% etatów w tym pionie), było 15 wakatów, w AŚ w Gdańsku – 10 (tj. 4,5% etatów). W pozostałych jednostkach liczba wakatów w pionie ochrony wyniosła od jednego do siedmiu.

⁴⁰ W AŚ w Szczecinie liczba wakatów w pionie ochrony wzrastała w kolejnych latach z pięciu (na koniec 2017 r.) do 15 (30 września 2019 r.), a w AŚ w Gdańsku odpowiednio: z jednego do 10.

⁴¹ Liczba nadgodzin wynosiła 1 914 725 na początku 2017 r., a 3 249 103 na dzień 30 września 2019 r.

⁴² Nadgodziny netto obejmują tylko te nadgodziny, które pozostały funkcjonariuszom do odebrania po zakończeniu okresu rozliczeniowego, liczba ta nie uwzględnia nadgodzin wypracowanych a odebranych przez funkcjonariuszy. Najwięcej – 108 729,50 godzin (tj. 26,49%) wypracowali funkcjonariusze w AŚ w Szczecinie.

Oznacza to, że przyjęty w SW sposób raportowania o nadgodzinach uniemożliwia ustalenie liczby nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy w okresie rozliczeniowym. W konsekwencji Dyrektor Generalny SW nie miał rzetelnej wiedzy o liczbie nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy w danym okresie rozliczeniowym. Wyniki kontroli NIK wykazały bowiem, że przekazywanie za pomocą systemu komputerowego wartości wypracowanych nadgodzin były pomniejszone o liczbę wybranych przez funkcjonariuszy nadgodzin w formie dni/godzin wolnych od pracy. Podkreślić należy, że praca w godzinach nadliczbowych zrekompensovana udzieleniem czasu wolnego, nie zmienia swojego charakteru, co powoduje, że również te dane powinny być wykazywane w statystykach SW. Pozwoli to także na uzyskanie przez Dyrektora Generalnego SW, tj. przełożonego wszystkich funkcjonariuszy, pełnej wiedzy o skali zjawiska. [str. 68–70]

Kierownicy kontrolowanych jednostek prowadzili właściwe działania w sytuacji zgłoszenia lub naruszenia bezpieczeństwa osadzonych.

Analiza dokumentacji skarg wpływających do kontrolowanych jednostek, zarówno pod kątem spełniania wymogów *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie skarg*⁴³, jak i rzetelności zbadania ujętych w skardze zarzutów wykazała, że czynności wyjaśniające przeprowadzane były w sposób rzetelny. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie kwestii formalnych, takich jak brak pouczenia o możliwości złożenia skargi na sposób załatwienia sprawy, przekazanie skarg osadzonych właściwemu organowi po upływie siedmiodniowego terminu, a także nieinformowanie przez MS wnoszących skargi o przedłużeniu terminu jej załatwienia.

Skargi osadzonych

W ZK we Włocławku zidentyfikowano praktykę, w której administracja tej jednostki przekazywała skargi organowi właściwemu do ich rozpatrzenia po przeprowadzeniu z własnej inicjatywy postępowania wyjaśniającego, wraz ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz propozycją uznania skargi za bezzasadną. Praktykę tę tłumaczono usprawnieniem postępowania skargowego i skróceniem czasu rozpatrywania skarg. Taka praktyka, zastosowana w sześciu z 20 zbadanych skarg osadzonych w ZK we Włocławku, jest niedopuszczalna i stanowi rażące naruszenie prawa osadzonych do skargi. Tego rodzaju „wstępne” rozpatrywanie skargi przez jednostkę, której działania skarga dotyczy, budzi uzasadnione obawy, co do rzetelności prowadzonych czynności i nie ma oparcia w obowiązujących SW procedurach. [str. 72–73]

W żadnej z kontrolowanych jednostek penitencjarnych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego (w tym wykorzystania celi zabezpieczającej) wobec osadzonych. Środki te stosowano w uzasadnionych sytuacjach i prawidłowo dokumentowano ich zastosowanie. [str. 53]

Użycie środków przymusu bezpośredniego

⁴³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie sposobu załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 647).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Postępowania dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy SW

W ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych wszczęto łącznie 128 postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy, z których 50 dotyczyło czynów związanych z naruszeniem bezpieczeństwa osadzonych. Formułowane wobec funkcjonariuszy zarzuty dotyczyły m.in. pozostawiania osadzonych bez nadzoru oraz niedopełnienia obowiązków z zakresu obserwacji osadzonych i ich zachowania. [str. 73–74]

Nadzór Ministra nad realizacją zadań związanych z bezpieczeństwem osadzonych

Minister Sprawiedliwości nie w pełni wykorzystywał będące w jego dyspozycji środki nadzoru i kontroli nad SW. Działania nadzorcze Ministra obejmowały głównie prowadzenie kontroli doraźnych, które koncentrowały się na bieżących wydarzeniach i miały na celu w szczególności wyjaśnienie okoliczności zgonów i samobójstw osadzonych, sprawdzenie informacji prasowych wskazujących na nieprawidłowości w działaniach jednostek penitencjarnych i weryfikację informacji zawartych w złożonych skargach. Nie opracowywano natomiast analiz z zakresu bezpieczeństwa osadzonych ani nie prowadzono kontroli planowych w tym zakresie. [str. 75–76]

Działania Dyrektora Generalnego SW

Dyrektor Generalny SW rzetelnie sprawował nadzór nad jednostkami podległymi w zakresie objętym kontrolą, m.in. poprzez zlecenie kontroli. Zastrzeżenia NIK dotyczyły jednej sytuacji, w której pomimo że sposób postępowania dyrektora jednostki penitencjarnej w zakresie skargi wzbudził istotne wątpliwości co do „autonomiczności decyzji skarżącego”, jednak, nie wszczęto czynności wyjaśniających w tym zakresie.

Funkcjonariusze CZSW przeprowadzali kontrole w jednostkach penitencjarnych, dotyczące m.in.: praworządności użycia środków przymusu bezpośredniego; organizacji i realizacji nadzoru nad osadzonymi „szczególnymi” (tj. medialni, objęci szczególną ochroną, niebezpieczni i zagrożeni samobójstwem), w tym funkcjonowania cel monitorowanych oraz stanowisk monitorowego; stanu zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostek (w tym poziomu wyposażenia jednostek w zabezpieczenia techniczno-ochronne). Przeprowadzano również inspekcje, a od października 2019 r. wizytacje, będące niezapowiedzianą kontrolą bieżącej działalności jednostek penitencjarnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. [str. 76–77]

4. WNIOSKI

W ocenie NIK organy administracji publicznej powinny dążyć do dalszego ograniczenia ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego zarówno osadzonych, jak i funkcjonariuszy. Zdecydowane i szybkie działania ograniczą ryzyko utrwalenia istniejących w więziennictwie problemów. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski pokontrolne:

- 1) podjęcie aktywnej roli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych, poprzez m.in. uwzględnianie w ministerialnych planach kontroli zagadnień dotyczących bezpieczeństwa osadzonych oraz przeprowadzanie analiz bezpieczeństwa osobistego osadzonych;
 - 2) podjęcie przez Ministra aktywnej współpracy z Radą Polityki Penitencjarnej;
- 1) pilna likwidacja cel mieszkalnych o pojemności powyżej 10 osadzonych na oddziałach zamkniętych;
 - 2) opracowanie realnego, rzetelnego i wykonalnego planu reorganizacji infrastruktury SW, który zapewni, że osadzeni nie będą umieszczani w celach większych niż czteroosobowe na oddziałach zamkniętych i sześciuosobowe na oddziałach półotwartych;
 - 3) wprowadzenie jednolitego standardu liczby i rodzaju kamer w celi monitorowanej oraz organizacji stanowiska monitorowego w jednostkach penitencjarnych;
 - 4) zintensyfikowanie działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia funkcjonariuszy SW i ograniczenia liczby wypracowywanych przez nich godzin nadliczbowych.

Minister Sprawiedliwości

Dyrektor Generalny
Służby Więziennej

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. System działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej – sprawiedliwość, który obejmuje m.in. sprawy wykonywania kar⁴⁴. Ministrowi podlega Więziennictwo, w tym CZSW.

Brak pisemnych opinii i analiz w zakresie bezpieczeństwa osadzonych

Obsługę Ministra w zakresie wykonywania czynności związanych z podległością SW zapewniał Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji MS. W okresie objętym kontrolą w departamencie tym nie opracowywano w formie pisemnej okresowych i kompleksowych opinii i analiz dotyczących bieżącej problematyki całokształtu realizowanej polityki penitencjarnej, w tym dotyczących bezpieczeństwa osadzonych, pomimo że zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w Ministerstwie powinny być one przedkładane Ministrowi. Minister Sprawiedliwości i Sekretarz Stanu w MS nadzorujący SW byli wprawdzie pisemnie informowani o okolicznościach i przyczynach niektórych zdarzeń w jednostkach penitencjarnych mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i porządku, niemniej jednak notatki te dotyczyły pojedynczych przypadków.

W Ministerstwie prowadzono prace legislacyjne nad nowelizacją *Kodeksu karnego wykonawczego* i *ustawy o Służbie Więziennej*, m.in. w zakresie ochrony i kontroli osadzonych, rozmów telefonicznych, widzeń z małoletnimi oraz warunków bytowych, a także poprawy kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i pracowników SW. Minister Sprawiedliwości wydał w okresie objętym kontrolą łącznie osiem rozporządzeń stanowiących coroczne pakiety dotyczące wzrostu uposażeń funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych SW.

Niewykorzystywanie przez Ministra potencjału Rady Polityki Penitencjarnej

Minister Sprawiedliwości nie wykorzystywał w okresie objętym kontrolą potencjału organu doradczego, tj. Rady Polityki Penitencjarnej, w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, w tym zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa. Do zadań Rady, zgodnie z art. 2 ust. 5 ustawy *o Służbie Więziennej*, należy m.in. inicjowanie nowych kierunków oddziaływań penitencjarnych, dokonywanie oceny bieżącej polityki penitencjarnej oraz inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa funkcjonariuszy i pracowników SW, a także osób, wobec których jest wykonywana kara pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności.

W okresie objętym kontrolą Rada odbyła dwa posiedzenia (jedno w 2017 r., drugie w 2018 r.), mimo że zgodnie z jej regulaminem organizacyjnym posiedzenia powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku. W 2019 r. nie odbyło się żadne posiedzenie Rady. Było to spowodowane m.in. niepowołaniem (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 13 grudnia 2019 r.) przez Ministra Sprawiedliwości członków III kadencji Rady, mimo że mandat poprzedniej wygaśł 21 września 2019 r. Nowy skład Rady powołano dopiero w dniu 5 lutego 2020 r., a jej inauguracyjne posiedzenie odbyło się 27 lutego 2020 r.

⁴⁴ Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rada Polityki Penitencjarnej nie podejmowała działań w sprawach należących do jej zadań wskazanych w art. 2 ust. 5 ustawy o SW, w sposób zgodny z zasadami i trybem organizacji jej pracy określonymi w regulaminie organizacyjnym, a Minister Sprawiedliwości nie egzekwował tych obowiązków. Aktywność członków Rady (na dwóch posiedzeniach w ciągu trzech lat) sprowadzała się wyłącznie do dyskusji na posiedzeniach, mimo że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Rada powinna podejmować stanowiska w sprawach należących do jej kompetencji w formie uchwał. Ten organ doradczy Ministra nie przyjął w okresie objętym kontrolą żadnego oficjalnego stanowiska w odniesieniu do swoich ustawowych zadań, w tym nie zainicjował ani nie wspierał przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa osób osadzonych oraz funkcjonariuszy i pracowników SW.

W okresie objętym kontrolą Minister nie przekazał również Radzie do zaopiniowania żadnej sprawy w zakresie jej kompetencji określonych w ustawie o Służbie Więziennej.

Podkreślić należy, że na fakt niekorzystania przez Ministra z takich uprawnień NIK zwracała uwagę już w 2015 r. w ramach kontroli P/14/044 *Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności*⁴⁵, co wskazuje, że problem ten ma charakter systemowy.

Zgodnie z art. 1 ustawy o Służbie Więziennej jest ona umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną.

Działania Dyrektora
Generalnego SW

Zgodnie z § 2 ust. 4 regulaminu organizacyjnego CZSW⁴⁶ Dyrektor Generalny SW może powoływać kolegialne organy doradcze lub opiniodawcze oraz tworzyć zespoły o charakterze stałym lub do wykonywania określonych zadań. Jak ustalono, w okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały kolegialne organy doradcze, opiniodawcze czy zespoły, których zadania dotyczyłyby bezpośrednio bezpieczeństwa osobistego osadzonych.

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

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny SW wydawał dyrektorom jednostek podległych polecenia dotyczące problematyki ochronnej.

W 2017 r. dotyczyły one m.in. każdorazowego wydawania pisemnej decyzji o zastosowaniu wobec osadzonego monitoringu wraz z uzasadnieniem; dokonania przeglądu zaleceń profilaktycznych stosowanych wobec osadzonych w kontekście użycia środków przymusu bezpośredniego i analizy praworządności ich zastosowania; niedopuszczania do występowania

⁴⁵ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9730,vp,12100.pdf>

⁴⁶ Nadanym zarządzeniem Nr 32/15 Dyrektora Generalnego SW z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niepraworządnego i niehumanitarnego traktowania osadzonych; zweryfikowania jakości pełnienia służby przez funkcjonariuszy monitorujących osadzonych zagrożonych samobójstwem i przeglądu stanu infrastruktury technicznej ZK/AŚ (przede wszystkim kamer i systemów monitoringu) i stanowisk monitorowych, a także dostosowania liczby monitorujących cele mieszkalne tak, aby mogli oni efektywnie wykonywać obowiązki.

W 2018 r. Dyrektor Generalny SW polecił m.in. dokonanie przeglądu procedur związanych z działaniami profilaktycznymi wynikającymi z instrukcji w sprawie zapobiegania samobójstwom. Zwracał także dyrektorom uwagę na stwierdzone w toku czynności kontrolnych uchybienia dot. występowania tzw. „martwych pól” na obrazach z monitoringu cel i zbyt niską jakość obrazu.

Pismem z 29 września 2019 r. Dyrektor Generalny polecił dyrektorom ZK/AŚ wykonanie szeregu działań zmierzających do zapewnienia zwiększonej ochrony osadzonych pozostających w zainteresowaniu środków masowego przekazu, szczególnie chronionych, z tendencjami samobójczymi oraz skazanych lub oskarżonych o pedofilię lub czyny dotyczące wolności seksualnej. Podkreślił również odpowiedzialność dyscyplinarną dyrektorów ZK/AŚ za każdy przypadek nieprawidłowego funkcjonowania monitoringu.

Dyrektorzy ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostek penitencjarnych podejmowali działania w celu realizacji ww. poleceń i raportowali o podjętych działaniach Dyrektorom Okręgowym SW.

Zarządzenia Dyrektora Generalnego SW

Dyrektor Generalny SW nie wydawał instrukcji, wytycznych lub zaleceń dotyczących występowania w jednostkach penitencjarnych problemu przedmiotów niebezpiecznych lub zabronionych – problematyka występowania w jednostkach ww. przedmiotów uregulowana została w rozporządzeniu w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Zgodnie z § 2 pkt 24 tego rozporządzenia „przedmioty niedozwolone” to przedmioty, które mogą utrudniać prawidłowy tok postępowania karnego lub realizację ustalonego porządku w jednostce organizacyjnej, w tym przedmioty niebezpieczne, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej lub osób. Przedsięwzięcia ochronne w jednostce penitencjarnej polegają w szczególności na określaniu sposobu użytkowania przedmiotów niedozwolonych (§ 22 pkt 5), a odpowiedzialnym za określenie przedmiotów niedozwolonych, ustalenie sposobu ich ocechowania i trybu kontroli, wyznaczenie miejsca ich przechowywania oraz sposobu postępowania z tymi przedmiotami jest dyrektor jednostki (§ 27 ust. 1).

Dyrektor Generalny SW wydał 10 lipca 2014 r. zarządzenie Nr 24/14 w sprawie przeciwdziałania przedostawaniu się substancji odurzających i ich obrotowi na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych. W zarządzeniu tym wskazano, iż zadania związane z przeciwdziałaniem przenikaniu i obrotowi na terenie jednostek penitencjarnych substancji odurzających wykonują wszystkie działy służb funkcjonujące w jednostce. Zastępca Dyrektora Generalnego SW wskazał w wyjaśnieniach, że z inicjatywy CZSW w okresie od 26 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. na terenie jednostek penitencjarnych przeprowadzono 23 kontrole z wykorzystaniem Grup

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Interwencyjnych SW, Sił Wsparcia Dyrektorów Okręgowych SW oraz przewodników psów specjalnych. W ramach prowadzonych działań poddawano osadzonych badaniom na zawartość substancji narkotycznych i odurzających w organizmie, a także dokonano kontroli wyznaczonych cel mieszkalnych, budynków, hal produkcyjnych oraz rejonów jednostek.

Natomiast podstawowym aktem prawnym opisującym sposoby i procedury postępowania w celu przeciwdziałania wzajemnej demoralizacji osadzonych, negatywnym przejawom podkultury przestępczej oraz występowaniu zachowań agresywnych, jest zarządzenie 19/16. Zgodnie z § 56 ww. zarządzenia realizacji powyższych celów ma służyć w szczególności:

- analizowanie przyczyn atrakcyjności podkultury przestępczej dla osadzonych i ograniczanie korzyści wynikających z przynależności do grup nieformalnych;
- stwarzanie osadzonym możliwości zaspokojenia potrzeb psychologicznych, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, przynależności i aktywności zbiorowej, konkurencyjnych wobec wynikających z przynależności do grup nieformalnych;
- analizowanie zachowań osadzonych świadczących o związkach i przynależności do grup nieformalnych, które mogą wskazywać na pełnione role i pozycję w podkulturze przestępczej;
- zwracanie uwagi na osadzonych, którzy z racji cech wiktywnych⁴⁷ mogą stać się obiektem szykan, nietolerancji lub agresji, a w konsekwencji poszkodowanymi w wyniku zachowań innych osadzonych;
- osłabianie roli i pozycji przywódców grup nieformalnych, a także osadzonych prezentujących negatywne zachowania wobec funkcjonariuszy i pracowników zakładu karnego ograniczanie ich kontaktów i wpływu na innych osadzonych.

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

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

Okresowe odprawy
kierownictwa SW

⁴⁷ Czynniki tworzące podatność na stanie się ofiarą przestępstwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Działania dyrektorów ZK/AŚ

Na podstawie art. 108 § 1 *Kkw* administracja zakładu karnego ma obowiązek podejmowania odpowiednich działań celem zapewnienia skazanym bezpieczeństwa osobistego w czasie odbywania kary. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w zakładzie karnym lub areszcie śledczym jest zadaniem dyrektora ZK/AŚ i w ramach jego realizacji może on m.in. wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.

W okresie objętym kontrolą, dyrektorzy wszystkich skontrolowanych przez NIK jednostek penitencjarnych określili katalogi przedmiotów niedozwolonych w ZK/AŚ oraz ustalali porządki wewnętrzne w nich obowiązujące, uwzględniające wymogi rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w *sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności*⁴⁸ i *regulaminu organizacyjno-porządkowego tymczasowego aresztowania*⁴⁹.

W tym zakresie stwierdzono nieprawidłowość w AŚ w Gdańsku, gdzie w porządku wewnętrznym nie określono obowiązków skazanych funkcyjnych, wbrew wymogowi określonemu w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. W okresie objętym kontrolą nie wyznaczano w nim skazanych funkcyjnych, a dyrektor AŚ zmienił porządek wewnętrzny określając w nim obowiązki skazanych funkcyjnych.

Pomimo że porządek wewnętrzny jest podstawowym dokumentem określającym sposób funkcjonowania osadzonych w jednostce penitencjarnej (m.in. pory spożywania posiłków i ciszy nocnej, czas kąpieli, rodzaje i ilość rzeczy, które osadzony może posiadać w celi, a także dni i godziny widzeń), przepisy prawa nie wymagają, aby był on tłumaczony na język obcy.

Należy podkreślić, że problem ten był sygnalizowany np. w raporcie RPO z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2018 r., w którym wskazano, iż należy dokonywać tłumaczenia wszelkich istotnych dla więźnia dokumentów (np. porządku wewnętrznego, oświadczeń, decyzji) na język dla niego zrozumiały, zwłaszcza gdy dokumenty te rodzą dla więźnia określone skutki i musi on poświadczyć pisemnie fakt zapoznania się z nimi⁵⁰.

⁴⁸ Rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 2231).

⁴⁹ Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 2290).

⁵⁰ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/KMPT%20-%20raport%20za%20rok%202018.pdf>

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że tylko w dwóch jednostkach penitencjarnych (tj. AŚ w Katowicach i AŚ w Gdańsku) osadzonym cudzoziemcom udostępniono przetłumaczone na zrozumiałe dla nich języki egzemplarze porządku wewnętrznego (tj. po angielsku i rosyjsku).

W ZK w Goleniowie w dwóch z 11 poddanych oględzinom cel mieszkalnych nie było porządku wewnętrznego, mimo że zgodnie z rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości w *sprawie regulaminów organizacyjno-porzędkowych* tekst porządku wewnętrznego, powinien znajdować się w każdej celi mieszkalnej.

W skontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych przeprowadzano comiesięcznie odprawy penitencjarno-ochronne, na których omawiano zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w jednostce (takie jak zachowanie i nastroje osadzonych na oddziałach penitencjarnych, zdarzenia w jednostce i innych jednostkach na terenie kraju).

5.2. Infrastruktura jednostek penitencjarnych w kontekście ograniczania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Stan infrastruktury skontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych wpływa w znacznym stopniu na bezpieczeństwo osobiste osadzonych. Pomimo podejmowanych przez Ministra i Dyrektora Generalnego SW działań w celu poprawy infrastruktury jednostek penitencjarnych (m.in. w ramach Programu modernizacji SW), w ocenie NIK niezbędne jest pilne podjęcie działań w celu zlikwidowania cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe, w których pobyt zwiększa ryzyko występowania sytuacji konfliktowych wśród osadzonych. Nieuregulowana pozostaje również kwestia wprowadzenia jednolitego standardu systemu monitoringu, w szczególności w zakresie obciążenia funkcjonariuszy obsługujących stanowiska monitorowe. Zdaniem NIK jest to szczególnie istotne w kontekście jednego z największych problemów SW w zakresie bezpieczeństwa osadzonych, tj. skali samobójstw i usiłowań samobójczych podejmowanych w celach monitorowanych. Przeprowadzone oględziny cel mieszkalnych, poza trzema przypadkami, nie wykazały nieprawidłowości.

5.2.1. Liczba i stan zaludnienia jednostek penitencjarnych

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. funkcjonowało 176 jednostek penitencjarnych, w tym 81 zakładów karnych, 39 aresztów śledczych oraz 52 oddziały zewnętrzne⁵¹.

Stan zaludnienia
jednostek penitencjarnych

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. pojemność jednostek penitencjarnych⁵² wynosiła 83 410 (w tym oddziały mieszkalne – 80 867), a liczba osadzonych 73 822 osoby (w tym 65 769 skazanych i 7339 tymczasowo aresztowanych). Pojemność wg stanu na 31 grudnia 2018 r. wyniosła

⁵¹ Funkcjonowały również cztery oddziały tymczasowego zakwaterowania skazanych.

⁵² Pojemność ewidencyjna faktyczna tj. uwzględniająca miejsca wyłączone z pojemności (obiekty zakwaterowania osadzonych modernizowane/remontowane lub nieposiadające pozwolenia na ich użytkowanie).

80 365 (w tym oddziały mieszkalne: 77 852) a liczba osadzonych 72 204 (w tym 64 045 skazanych i 7360 tymczasowo aresztowanych). Pojemność jednostek penitencjarnych na 30 września 2019 r. wyniosła 80 324 (w tym 77 808 na oddziałach mieszkalnych), a liczba osadzonych – 74 443 (w tym 64 963 skazanych i 8594 tymczasowo aresztowanych). W jednostkach penitencjarnych przebywało 840 cudzoziemców⁵³ (na koniec 2017 r.), 1037⁵⁴ (na koniec 2018 r.) i 1249⁵⁵ (na 30 września 2019 r.).

Zgodnie z art. 110 § 2 *Kkw*, minimalna powierzchnia w celi mieszkalnej przypadająca na skazanego wynosi 3m². W wyjątkowych sytuacjach⁵⁶ dyrektor jednostki penitencjarnej może umieścić skazanego w celi mieszkalnej, w której powierzchnia przypadająca na osadzonego wynosi nie mniej niż 2 m².

W ocenie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, stan zaludnienia oddziałów mieszkalnych (na poziomie ok. 90%) uniemożliwia zmianę normy powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego osadzonego do 4 m², uwzględniając liczbę osób, które nie stały się w jednostkach penitencjarnych, pomimo upływu terminu stawienia się do odbycia kary wyznaczonego przez sąd (według stanu na 31 marca 2019 r. było to 37 885 osób). Jednocześnie na wykonanie oczekiwało 52 876 orzeczeń dotyczących 42 956 osób. Wprowadzenie takiego wymogu zmniejszyłoby pojemność oddziałów mieszkalnych o 22 806 miejsc⁵⁷. Jednocześnie, zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego SW od 17 czerwca 2019 r.⁵⁸ przy budowie nowych, adaptacji i przebudowie pawilonów penitencjarnych powierzchnia celi mieszkalnej wieloosobowej powinna uwzględniać możliwość zmiany przepisów w zakresie normy powierzchni 4 m² przypadającej na jednego osadzonego.

W okresie objętym kontrolą nie miało miejsce przeludnienie oddziałów mieszkalnych jednostek penitencjarnych. Ostatni raz stan przeludnienia rozpoczął się 22 lutego 2013 r. i wynosił 100,1% zaludnienia (według stanu na 2 maja 2013 r. zaludnienie oddziałów mieszkalnych spadło do poziomu 99,7%⁵⁹). Ponadto w okresie objętym kontrolą w jednostkach peniten-

⁵³ W tym 278 obywateli Ukrainy, 68 – Rosji, 57 – Rumunii i 45 – Wietnamu.

⁵⁴ W tym 375 obywateli Ukrainy, po 69 – Wietnamu i Rosji i 60 – Gruzji.

⁵⁵ W tym 476 obywateli Ukrainy, 92 – Rosji, 91 – Gruzji i 63 – Wietnamu.

⁵⁶ Tj. na okres nie dłuższy niż 90 dni w przypadku wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 110 § 2a *Kkw* (np. wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej) i nie dłuższy niż 14 dni, jeżeli zachodzi konieczność natychmiastowego umieszczenia w zakładzie karnym lub areszcie śledczym nieposiadającym wolnych miejsc w celach mieszkalnych osób określonych w art. 110 § 2b pkt 1-7 (np. skazanego na karę pozbawienia wolności przekraczającą dwa lata lub który samowolnie uwolnił się od odbywania kary pozbawienia wolności). Okres ten może być przedłużony tylko za zgodą sędziego penitencjarnego, przy czym łączny okres umieszczenia skazanego w takich warunkach nie może przekroczyć 28 dni.

⁵⁷ Według stanu na 13 maja 2019 r.

⁵⁸ Wytyczne nr 1/2019 Dyrektora Generalnego SW z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach penitencjarnych Służby Więziennej.

⁵⁹ Zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz. U. z 2018 r. poz. 946) z trzech kolejnych meldunków przesyłanych przez dyrektorów okręgowych SW w dniach 2, 6 i 10 maja 2013 r. wynikało, że liczba osadzonych zakwaterowanych w jednostkach penitencjarnych osiągnęła stan poniżej ich ogólnej pojemności.

cyjnych (w tym w jednostkach, które zostały zniesione lub przekształcone w oddziały zewnętrzne) dyrektorzy jednostek nie wydawali decyzji w trybie art. 110 § 2a–2c *Kkw* o umieszczeniu skazanych na czas określony w celi mieszkalnej, której powierzchnia przypadająca na skazanego wynosiła poniżej 3 m².

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

Pojemność oddziałów penitencjarnych

W CZSW nie był prowadzony monitoring realizacji obowiązku określonego w ww. przepisie, jak również nie były gromadzone dane w zakresie:

- pojemności oddziałów penitencjarnych;
- niespełniania przez oddziały penitencjarne wymogów, o których mowa w § 3 ust. 3 ww. zarządzenia;
- wyrażonych zgód przez dyrektorów okręgowych SW na utworzenie oddziałów penitencjarnych o pojemności poniżej 200 albo powyżej 350 miejsc zakwaterowania, zgodnie z § 3 ust. 4 ww. zarządzenia.

Kwestia pojemności oddziałów penitencjarnych była także przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach penitencjarnych. Ustalono, że w ZK w Goleniowie pojemność jednego z oddziałów penitencjarnych (OP III) ustalono na 367 miejsc – tj. o 17 więcej od dopuszczalnej maksymalnej pojemności.

5.2.2. Rodzaje cel w jednostkach penitencjarnych

Przepisy krajowe nie regulują maksymalnej pojemności cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych. Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego SW obowiązującymi od 2011 r.⁶⁰ w nowoprojektowanych pawilonach mieszkalnych przeznaczonych dla tymczasowo aresztowanych oraz osadzonych odbywających karę w zakładach typu zamkniętego nie należy planować cel mieszkalnych większych niż czteroosobowe, a w zakładach typu półotwartego większych niż sześcioosobowe.

Cele wieloosobowe

W toku kontroli stwierdzono, że w jednostkach penitencjarnych na oddziałach zamkniętych osadzeni umieszczani są nawet w celach kilkunastoosobowych. W celi o największej pojemności na takim oddziale przebywało 18 osadzonych. Według stanu na 21 listopada 2019 r. na oddziałach zakładów karnych typu zamkniętego w 3457 celach pięcio- i więcej osobowych przebywały łącznie 18 222 osoby pozbawione wolności, a typu półotwartego w 1232 celach siedmio- i więcej osobowych przebywało 9696 osób pozbawionych wolności.

⁶⁰ Zapis taki zawierały zarówno wytyczne nr 3/2011 Dyrektora Generalnego SW z dnia 4 października 2011 r. w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych, jak i wytyczne nr 1/2019 z dnia 17 czerwca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

CZSW nie prowadził analiz zależności pomiędzy pojemnością celi mieszkalnej a skutecznością działań nakierowanych na zapewnienie osadzonym bezpieczeństwa osobistego w trakcie odbywania kary. Nie były także analizowane bezpośrednio zależności pomiędzy liczbą zdarzeń a pojemnością cel mieszkalnych, w których zakwaterowani byli ich uczestnicy.

Cele większe niż 10-osobowe na oddziałach zamkniętych

Według stanu na dzień 28 października 2019 r., w jednostkach typu zamkniętego funkcjonowało 85 cel mieszkalnych o pojemności powyżej 10 osób (tj. 23 cele mniej niż rok wcześniej, co oznacza spadek o 21%). Spośród tych cel, celą o największej pojemności była 18-osobowa cela w Areszcie Śledczym w Białymstoku, w której przebywała maksymalna liczba osadzonych. Wykorzystywano także trzy cele 17-osobowe w Zakładzie Karnym w Nowym Wiśniczu (w jednej przebywało 17 osadzonych, w dwóch po 16). Spośród 19 cel 16-osobowych: osiem było maksymalnie zapełnionych, w sześciu przebywało po 15 osadzonych, w trzech po 14 osadzonych, w jednej 11 osadzonych i w jednej 10 osadzonych. Wykorzystywano również: dwie cele 15-osobowe, pięć cel 14-osobowych, 17 cel 13-osobowych, 22 cele 12-osobowe oraz 16 cel 11-osobowych.

W dwóch ze skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych – Zakładzie Karnym w Raciborzu oraz Areszcie Śledczym w Katowicach w trakcie kontroli funkcjonowały cele mieszkalne większe niż 10-osobowe na oddziałach zamkniętych. W ZK w Raciborzu działały trzy takie cele mieszkalne (11-osobowa, 12-osobowa i 17-osobowa) i na dzień 30 września 2019 r. umieszczono w nich maksymalną liczbę osadzonych. W Areszcie Śledczym w Katowicach funkcjonowały cele 12-osobowa i 14-osobowa, w których na dzień 31 października 2019 r. przebywało odpowiednio 12 i 11 osadzonych.

Zdjęcie nr 4

Cela wieloosobowa w AŚ w Katowicach



Źródło: materiały kontrolne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Problemy związane z warunkami w wieloosobowych celach mieszkalnych były przedmiotem interwencji RPO. W wystąpieniu z 22 listopada 2018 r.⁶¹, skierowanym do Dyrektora Generalnego SW, zwrócił uwagę na występowanie wielu problemów wynikających z kwaterowania osadzonych w wieloosobowych celach mieszkalnych, zwracając szczególną uwagę na warunki w celach większych niż 10-osobowe. Podkreślił, że umieszczenie w bardzo dużych celach wielu osób, często mających deficyty z kontrolowaniem emocji, stymuluje wzrost napięcia i stresu, które znajdują upust w sytuacjach konfliktowych. Każdy konflikt, z uwagi na możliwość eskalacji, stanowi z kolei zagrożenie dla wewnętrznego bezpieczeństwa jednostki i bezpieczeństwa osobistego osadzonych. RPO wskazał także, iż przepisy krajowe nie regulują maksymalnej pojemności cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych. Mając jednak na uwadze kodeksową zasadę wykonywania kar i środków zapobiegawczych w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej, a także zalecenia międzynarodowe, stwierdził, iż warunki sanitarno-higieniczne panujące w kilkunastoosobowych celach mieszkalnych, w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego, nie spełniają tych standardów. Mając na uwadze przedstawione w ww. wystąpieniu okoliczności RPO zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przyjęcie planu likwidacji w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego wszystkich cel mieszkalnych większych niż dziesięcioosobowe i zabezpieczenie na ten cel środków finansowych.

Dyrektor Generalny SW w grudniu 2018 r. podzielił stanowisko RPO o konieczności likwidacji cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe na oddziałach zamkniętych. Zmniejszanie pojemności tych cel miało nastąpić sukcesywnie. Bezkosztowa likwidacja wszystkich 108 cel mieszkalnych o pojemności powyżej 10 osób funkcjonujących w grudniu 2018 r. (poprzez zmniejszenie ich pojemności do 10 osób) skutkowałaby utratą łącznie 357 miejsc. Zlikwidowanie wszystkich cel wieloosobowych poprzez ich przebudowy (wydzielenie cel o mniejszej pojemności) skutkowałoby utratą 234 miejsc i kosztowałoby łącznie 35 875,5 tys. zł. Z tej kwoty 78% (tj. 28 000 tys. zł) to koszty przebudowy Zakładu Karnego w Barczewie, w którym funkcjonowało 20 cel 16-osobowych.

Dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych samodzielnie odpowiadają za zapewnienie odpowiednich warunków socjalno-bytowych w jednostkach. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały zakończone prace m.in. nad projektem ustawy *o ustanowieniu programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2021–2024*, w których zagadnienie to – według informacji przekazanych przez CZSW – może zostać uwzględnione, jeżeli Dyrektorzy Okręgowych SW przedłożą takie zgłoszenie.

⁶¹ Sygn. IX.517.599.2017.PM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W odpowiedzi na pismo Dyrektora Okręgowego SW w Katowicach skierowane do wszystkich podległych mu dyrektorów ZK/AŚ o przekazanie propozycji sposobu likwidacji cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe Dyrektor **ZK w Raciborzu** zaproponował likwidację cel wieloosobowych poprzez ich podział, którego koszt oszacował na 308 tys. zł, co zmniejszyłoby pojemność ZK o 13 miejsc. Jako alternatywę dla tego rozwiązania przedstawił zmniejszenie pojemności cel wieloosobowych do 10 miejsc, co skutkowałoby zmniejszeniem pojemności ZK o 16 miejsc zakwaterowania.

Dyrektor **AŚ w Katowicach** zaproponował podzielenie celi 14-osobowej na dwie mniejsze (koszt remontu oszacował na 13,5 tys. zł. Podział tej celi miał nie zmniejszyć pojemności AŚ. Drugą z cel (12-osobowa) była zaadaptowaną na potrzeby mieszkalne świetlicą, która po zmniejszeniu zaludnienia ZK miała zostać przywrócona do poprzedniego stanu.

Ustalono, że w **ZK w Raciborzu** i **AŚ w Katowicach** nie podejmowano samodzielnie działań zmierzających do likwidacji cel wieloosobowych, ponieważ dyrektorzy nie byli uprawnieni do podjęcia autonomicznej decyzji o zmniejszeniu pojemności ZK/AŚ ani nie posiadali środków finansowych na ich przebudowę.

Cele mieszkalne W toku kontroli przeprowadzono oględziny łącznie 84 cel mieszkalnych⁶², w tym 36 monitorowanych. Celem oględzin było sprawdzenie, czy spełniały one wymogi określone w przepisach prawa i czy ich stan nie stanowił zagrożenia dla bezpieczeństwa osadzonych.

Zdjęcie nr 5

[Korytarz na oddziale mieszkalnym w AŚ w Warszawie-Białoleśce](#)



Źródło: materiały kontrolne NIK.

⁶² W tym 12 cel w AŚ w Katowicach, 11 w ZK we Włocławku i po 10 cel w pozostałych skontrolowanych jednostkach penitencjarnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dokonując doboru próby cel mieszkalnych NIK kierowała się najistotniejszymi kryteriami związanymi z bezpieczeństwem osadzonych, takimi jak: monitoring, umieszczenie w celach osadzonych z kartą OZS i obcokrajowców, uprzednie wystąpienie w celi zdarzenia lub stwierdzenie uchybień w jej organizacji w ramach kontroli przeprowadzanych przez SW.

W toku kontroli zweryfikowano m.in.: sprawność systemu przywoływania pomocy zamontowanego w celi, zgodność stanu osobowego ze stanem ewidencyjnym, dostępność w celi egzemplarza porządku wewnętrznego obowiązującego w ZK/AŚ oraz realizację ewentualnych zaleceń wydanych w wyniku kontroli SW.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ZK w Goleniowie, w którym obraz z kamer zamontowanych w dwóch (spośród ośmiu skontrolowanych) cel mieszkalnych objętych monitoringiem nie był w całości widoczny. Na obrazie z jednej celi niewidoczny był prawy dolny narożnik celi, na obrazie z drugiej celi ok. ¼ dolnej kondygnacji łóżka piętrowego. W jednej z cel mieszkalnych nie działał system przywoływania pomocy⁶³.

Ponadto w AŚ w Szczecinie w sześciu z 10 (tj. 60%) poddanych oględzinom cel mieszkalnych nie było kopii aktualnego porządku wewnętrznego obowiązującego w AŚ, co spowodowane było częstym ich niszczeniem przez osadzonych pomimo bieżącego drukowania i dostarczania do cel. W dwóch celach, w których przebywali obcokrajowcy nie było aktualnego porządku wewnętrznego przetłumaczonego na język dla nich zrozumiały.

Zgodnie z § 49 rozporządzenia w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych SW do zadań funkcjonariusza pełniącego służbę w oddziale mieszkalnym (tzw. oddziałowego), należą m.in. kontrole: osadzonych, cel i pomieszczeń oddziału mieszkalnego i zachowania osadzonych oraz niedopuszczanie do zachowań godzących w porządek i bezpieczeństwo zakładu.

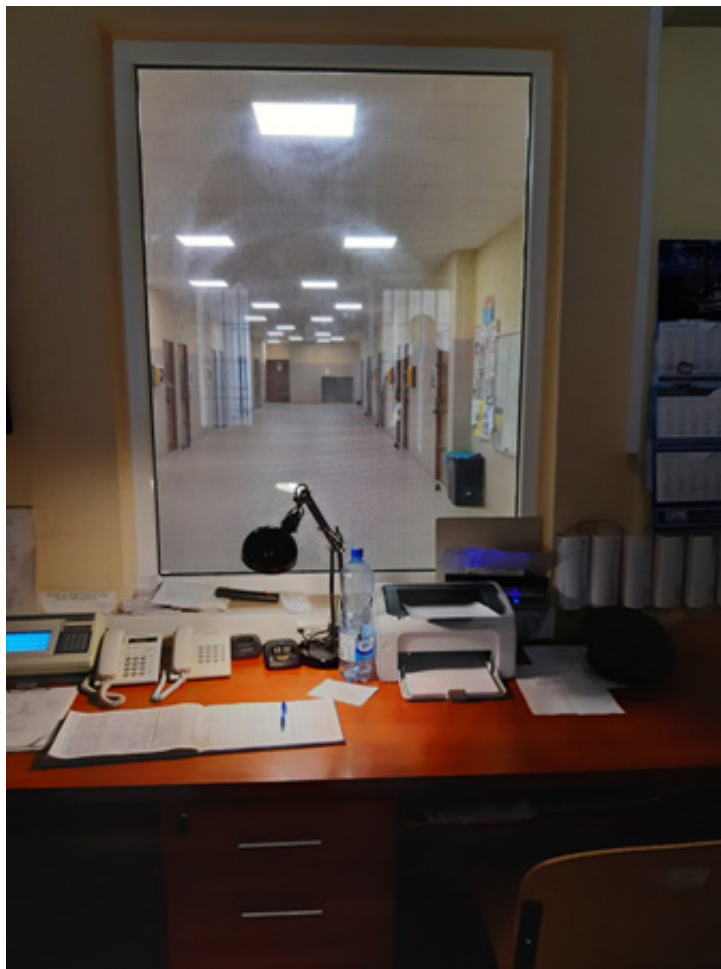
W toku oględzin sprawdzono dyżurki oddziałowych na oddziałach, w których znajdowały się cele mieszkalne wytypowane do oględzin. Weryfikowano czy oddziałowi, zgodnie z instrukcją 2/16, posiadają bezpieczne noże służące m.in. do odcięcia osoby, która podjęła próbę samobójczą poprzez powieszenie i przyciski napadowe. Kontrolerzy sprawdzali wiedzę oddziałowych o osadzonych przebywających na oddziale (m.in. co do stanu osobowego oddziału oraz tożsamości osadzonych z kartą OZS). Kontrolerzy zwracali także uwagę, czy na oddziałach, w których były cele monitorowane dyżurki oddziałowych wyposażone były w urządzenia umożliwiające obserwację tych cel oraz czy na oddziałach, na których przebywali osadzeni z kartą OZS znajdowały się zestawy reanimacyjne.

Dyżurki
oddziałowych

⁶³ System przywoływania pomocy w celi uległ w dniu oględzin awarii, którą niezwłocznie usunięto.

Zdjęcie nr 6

Dyżurka oddziałowego w ZK nr 1 w Grudziądzu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W trzech ze skontrolowanych jednostek penitencjarnych (AŚ Gdańsk, ZK Radom i ZK Goleniów) oddziałowi posiadali plany kontroli cel i pomieszczeń, w pozostałych pięciu jednostkach planami tymi dysponował dowódca zmiany, który codziennie na odprawach informował oddziałowych, w których celach należy przeprowadzić kontrolę w danym dniu. W zakresie kontroli cel przez oddziałowych nieprawidłowość stwierdzono w Zakładzie Karnym w Goleniowie – w całym okresie objętym kontrolą (lata 2017–2019) przyjęto te same dni tygodnia dla prowadzenia kontroli cel, w których zakwaterowano osadzonych przyjmujących leki psychotropowe (celem kontroli było m.in. wykrycie ewentualnego nielegalnego gromadzenia tych leków).

Wszyscy oddziałowi uczestniczący w oględzinach posiadali bezpieczne noże. W AŚ Wejherowo i ZK Grudziądz zarówno oddziałowi jak i wychowawcy wyposażeni byli w przenośne przyciski napadowe z funkcją lokalizacji pomieszczenia. W ZK Włocławek w pomieszczeniach oddziałowych i wychowawców zamontowane były przyciski napadowe. W AŚ Gdańsk, AŚ Szczecin i ZK Goleniów w przenośne przyciski napadowe wyposażeni byli oddziałowi, natomiast wychowawcy dysponowali przyciskami zamontowanymi w ich pokojach. W ZK Racibórz w dyżurkach oddziałowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i pokojach wychowawców zamontowano przyciski napadowe, a funkcjonariuszki mające bezpośredni kontakt z osadzonymi (oddziałowe i wychowawczynie) wyposażono w przenośne urządzenia alarmowe. W AŚ Katowice w dyżurkach na oddziałach męskich zamontowano na stałe przyciski napadowe, natomiast oddziałowa na skontrolowanym oddziale damskim posiadała przenośny przycisk napadowy.

Zdjęcie nr 7

[Przycisk napadowy w pokoju wychowawcy w AŚ w Gdańsku](#)



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Nie we wszystkich dyżurkach znajdowały się urządzenia umożliwiające obserwację cel monitorowanych. W ZK Goleniów stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowość – na dwóch skontrolowanych oddziałach dyżurki oddziałowych nie były wyposażone w urządzenia umożliwiające obserwację cel objętych monitoringiem, co było niezgodne z § 6 pkt 6 wytycznych nr 4/2013 Dyrektora Generalnego SW z dnia 10 czerwca 2013 r. w sprawie określenia standardów systemów zabezpieczeń elektronicznych w jednostkach organizacyjnych SW.

W dyżurkach oddziałowych znajdowały się apteczki lub zestawy pierwszej pomocy. Zestawy reanimacyjne (w tym defibrylatory) były umieszczone w takich pomieszczeniach jednostek penitencjarnych, aby zapewnić szybki dostęp oraz obsługę przez osoby przeszkolone (np. w ambulatoriach, wartowniach, stanowiskach dowodzenia i przy niektórych dyżurkach).

Aktualnie przepisy prawa nie wymagają aby w ZK i AŚ w łazniach na oddziałach mieszkalnych zamontowany był system przywoływania pomocy, dlatego w większości skontrolowanych jednostek penitencjarnych nie był on zamontowany. W AŚ w Gdańsku system przywoływania pomocy zamontowany był w pięciu (spośród siedmiu poddanych oględzinom) łazniach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i był sprawny. W AŚ w Szczecinie w dwóch z pięciu wytypowanych do oględzin oddziałów były łaźnie, w obu zamontowano sprawny system przywoływania pomocy. W ZK Goleniów system był zamontowany w jednej (z czterech skontrolowanych) łaźni, ale w dniu oględzin był niesprawny; AŚ Katowice w łaźniach męskich system przyzywowy był niesprawny, a na skontrolowanym oddziale damskim nie był zamontowany. W ocenie NIK, mimo specyfiki łaźni (z uwagi na dużą wilgotność, która może utrudniać prawidłową pracę systemu przyzywowego) dyrektorzy jednostek penitencjarnych powinni dążyć do zapewnienia osadzonym odbywającym kąpiel możliwości szybkiego wezwania pomocy.

Cele zabezpieczające

Cela zabezpieczająca jest pomieszczeniem wentylowanym, oświetlonym i ogrzewanym, znajdującym się na terenie zakładu karnego lub aresztu śledczego i powinna być urządzona w sposób uniemożliwiający dokonanie osobie w niej umieszczonej samouszkodzenia. Cela zabezpieczająca składa się z pomieszczenia dźwiękochłonnego o powierzchni nie mniejszej niż 4 m² oraz przedsionka.

W kontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych przeprowadzono oględziny wszystkich (łącznie 27) funkcjonujących w nich cel zabezpieczających, które zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 14 ustawy *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, stanowią środek przymusu bezpośredniego. W toku oględzin weryfikowano czy spełniały one wymogi określone przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu *w sprawie celi zabezpieczającej i izby izolacyjnej*. Ustalono, że 24 cele zabezpieczające te wymogi spełniały.

Trzy spośród 27 zbadanych cel zabezpieczających nie spełniały wymogów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, tj. nie były urządzone w sposób uniemożliwiający osobie w niej umieszczonej samouszkodzenie. W Areszcie Śledczym w Szczecinie w jednej z cel nie działała instalacja przyzywowa (usterkę usunięto w trakcie kontroli NIK), a w drugiej miejscami ze ścian odpadał tynk (zaplanowano remont), a w Zakładzie Karnym w Goleniowie w jednej z sześciu użytkowanych cel zabezpieczających ze ściany odpadały płatki farby olejnej (zaplanowano usunięcie tej nieprawidłowości).

Zdjęcie nr 8

Cela zabezpieczająca w AŚ w Szczecinie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zgodnie z art. 73a *Kkw* zakłady karne, w szczególności cele mieszkalne, mogą być monitorowane przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk, w tym przez system telewizji przemysłowej. O stosowaniu monitorowania w określonych miejscach i pomieszczeniach decyduje dyrektor jednostki, mając na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym. Dyrektor ZK/AŚ wydaje pisemną decyzję o zastosowaniu wobec osadzonego monitoringu wraz z uzasadnieniem.

Cele monitorowane

W toku oględzin 36 cel monitorowanych stwierdzono nieprawidłowości polegające na występowaniu tzw. martwych stref (obszary niewidoczne na obrazie z zamontowanych w celi kamerach) w dwóch celach w Zakładzie Karnym w Goleniowie. Na obrazie z celi nr 115 na oddziale BI, w której stało łóżko pojedyncze, nie widać było prawego dolnego narożnika celi, a w celi nr 450 na oddziale C IV, w którym stało łóżko piętrowe, nie było widać ok. $\frac{1}{4}$ łóżka dolnego od strony ściany.

5.2.3. Monitoring cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych

Objęcie monitoringiem miejsc, w których przebywają osadzeni (w szczególności wyznaczonych cel mieszkalnych, korytarzy oddziałów mieszkalnych, placów spacerowych, miejsc zatrudnienia osadzonych) jest jednym z najważniejszych wyzwań w zakresie dostosowania infrastruktury jednostek penitencjarnych w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych. Konieczna jest także wymiana kamer analogowych na kamery IP, z uwagi na stan urządzeń dotychczas używanych (niejednokrotnie wyeksploatowanych i niepozwalających na właściwą obserwację zachowania osadzonych).

Brak szczegółowych uregulowań w zakresie monitoringu cel mieszkalnych

NIK zauważa, iż ten priorytetowy obszar mający zapewnić bezpieczeństwo osadzonych, wciąż wymaga uregulowania. Dyrektor Generalny SW wprowadził w dniu 13 sierpnia 2018 r. *instrukcję w sprawie organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej*⁶⁴ (numer 1/2018), to jednak w wyniku nierzetelnie przeprowadzonego procesu opracowania projektu tego dokumentu w dniu 28 stycznia 2019 r. wydał zarządzenie nr 2/2019 w sprawie utraty mocy przez instrukcję nr 1/2018 (tj. jeszcze przed jej wejściem w życie).

Brak takiej regulacji, w której ustalony byłby w szczególności limit liczby obrazów z kamer umieszczonych w celach, które może jednocześnie obserwować jeden funkcjonariusz na stanowisku monitorowego, ma w praktyce bardzo duże znaczenie. Ciągła obserwacja osadzonych przebywających w celach mieszkalnych jest nużąca, a przy tym wymaga dużego skupienia i czujności (np. osadzeni podejmujący próby samobójcze w celach monitorowanych często zasłaniają się kocami udając, że śpią). Dlatego, ze względu na odmienną specyfikę, nie należy powierzać jednemu funkcjonariuszowi obserwowania cel mieszkalnych oraz ciągów komunikacyjnych lub terenu zewnętrznego.

⁶⁴ Zgodnie z tą instrukcją minimalna rozdzielczość monitora ekranowego miała wynosić Full HD, minimalna przekątna ekranu wynosi 22", a stanowisko monitorowego mogło obejmować maksymalnie 21 obrazów z cel mieszkalnych, przy maksymalnie siedmiu celach mieszkalnych na jednego monitorowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Próba rozwiązania tego problemu była wydana przez Dyrektora Generalnego SW instrukcja nr 1/2018 z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie organizacji i szkolenia funkcjonariuszy na stanowisku monitorowego oraz organizacji monitorowanej celi mieszkalnej. Impulsem do rozpoczęcia prac nad instrukcją było samobójstwo osadzonego w AŚ w Warszawie-Białołęce w 2017 r. Powołana przez Dyrektora Generalnego SW grupa robocza złożona z kwatermistrzów, informatyków i penitencjarzystów, opracowała standardy redukujące możliwość popełnienia samobójstwa w celi monitorowanej (m.in. poprzez ujednoczenie procedur postępowania, doboru kadry i organizacji zarówno cel monitorowanych jak i stanowisk monitorowych).

Instrukcja zawierała szczegółowe wymagania techniczne dotyczące monitoringu cel mieszkalnych, zgodnie z którymi m.in.:

- liczba kamer i ich optyka musi umożliwiać identyfikację nieprawidłowych zachowań osadzonego monitorowanego w całym obszarze celi monitorowanej wraz z kącikiem sanitarnym;
- kamera typu dzień noc w celi musi być wyposażona w promiennik podczerwieni o emisji fali podczerwieni o niewidocznym żarzeniu diod;
- minimalna rozdzielczość monitora ekranowego – full HD, a minimalna przekątna ekranu 22'.

Jednym z najważniejszych wymogów było ograniczenie liczby obserwowanych kamer i cel. Zgodnie z instrukcją, stanowisko monitorowego mogło obejmować maksymalnie 21 obrazów kamer z cel mieszkalnych, przy maksymalnie siedmiu celach mieszkalnych na jednego monitorowego. Stanowisko musiało także umożliwiać przełączanie obrazów w zależności od bieżących potrzeb obserwacji przy zachowaniu ciągłości obserwacji pozostałych kamer.

Proces opracowania tej instrukcji nie został jednak przeprowadzony rzetelnie tj. nie przeanalizowano skutków finansowych ani nie oszacowano kosztów dostosowania istniejącej infrastruktury ZK/AŚ (w tym przebudowy cel monitorowanych, zakupu sprzętu oraz dostosowania stanowisk monitorujących) do określonych w niej wymogów. Koszty dostosowania jednostek penitencjarnych do nowych wymogów przekraczały możliwości finansowe SW (m.in. Dyrektor ZK w Goleniowie koszt wdrożenia rozwiązań określonych w instrukcji oszacował na 638,5 tys. zł, Dyrektor AŚ w Szczecinie na 652,2 tys. zł, Dyrektor AŚ w Gdańsku – 313,9 tys. zł.). Z tego powodu jeszcze przed jej wejściem w życie została uchylona⁶⁵.

W ocenie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, pomimo że ww. instrukcja nie weszła w życie, zakłada się wykorzystanie jej zapisów przy organizacji cel mieszkalnych i stanowisk monitorowych, a także w trakcie codziennej realizacji obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy.

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w zakładach karnych i aresztach śledczych nie potwierdziły tej tezy. Funkcjonariusze na stanowiskach

⁶⁵ Instrukcja 1/2018 z 13 sierpnia 2018 r. miała wejść w życie po upływie sześciu miesięcy od jej podpisania. W dniu 28 stycznia 2019 r. Dyrektor Generalny SW wydał zarządzenie nr 2/2019 w sprawie utraty mocy przez instrukcję nr 1/2018.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

monitorowych obserwowali znacznie więcej obrazów z kamer niż pozwalała instrukcja (maksymalnie 21 obrazów z cel mieszkalnych, przy maksymalnie siedmiu celach mieszkalnych na jednego monitorowego). W toku przeprowadzonych w kontroli NIK oględzin stanowisk ustalono, że spośród ośmiu skontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych tylko jeden (Areszt Śledczy w Katowicach) spełniał ten wymóg. Ponadto w AŚ w Wejherowie monitorowy, który obserwował cele, obejmował monitoringiem równocześnie także inne pomieszczenia.

Zdjęcie nr 9

Stanowisko monitorowego w AŚ w Wejherowie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W wyniku kontroli w ZK w Grudziądzu stwierdzono, że duża liczba podglądów z kamer, które musi jednocześnie obserwować funkcjonariusz na stanowisku monitorowego, może mieć realne przełożenie na skuteczność prowadzonego monitoringu.

Ustalona w toku oględzin organizacja stanowiska monitorowego w skontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych wyglądała następująco:

- W AŚ w Katowicach jeden monitorowy obserwował obraz z 18 kamer z siedmiu cel.
- W ZK Włocławek jeden monitorujący obserwował obraz z 11 kamer z dziewięciu cel, drugi obraz z 17 kamer z 10 cel.
- W AŚ Gdańsk jeden monitorowy obserwował obraz z 25 kamer z 12 cel.
- W ZK w Grudziądzu monitorujący obserwował obraz z 29 kamer z 13 cel.
- W AŚ Szczecin wyodrębniono dwa stanowiska monitorowego do obserwowania cel. Jeden monitorowy obserwował obraz z 39 kamer z 15 cel, drugi obserwował obraz z 38 kamer z 13 cel.
- W ZK Racibórz monitorowy obserwował obraz z 40 kamer z 16 cel.

Organizacja
stanowiska
monitorowego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W ZK w Goleniowie monitorujący obserwował obraz z 38 kamer w 19 celach⁶⁶.
- W AŚ Wejherowo jeden monitorowy obserwował obraz z 65 kamer na 21 monitorach. Pole obserwacji poza celami obejmowało teren jednostki oraz przyległy. Stała obserwacja zachowań osadzonych obejmowało 10 kamer z monitorowanych cel izolacyjnych, szpitalnych i zabezpieczających.

Zdjęcie nr 10

Stanowisko monitorowego w ZK nr 1 w Grudziądzu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W związku z rezygnacją przez Kierownictwo SW z ustalenia standardów monitoringu cel w jednostkach penitencjarnych obowiązek ten spoczywa na dyrektorach zakładów karnych i aresztów śledczych. Zgodnie z § 42 ust. 1 zarządzenia w sprawie sposobów ochrony, za ustalenie prawidłowego sposobu ochrony oraz jego realizację w jednostce organizacyjnej odpowiada dyrektor. Dyrektor ZK/AŚ określa liczbę stanowisk monitorującego i organizację jego stanowiska. Stosowane rozwiązania są wypadkową możliwości finansowych i kadrowych poszczególnych jednostek.

Organizacja stanowiska monitoringu w ZK/AŚ oraz liczba i jakość kamer zamontowanych w celach monitorowanych zależy od środków finansowych posiadanych przez dyrektorów tych jednostek penitencjarnych oraz ich oceny ryzyka w tym zakresie.

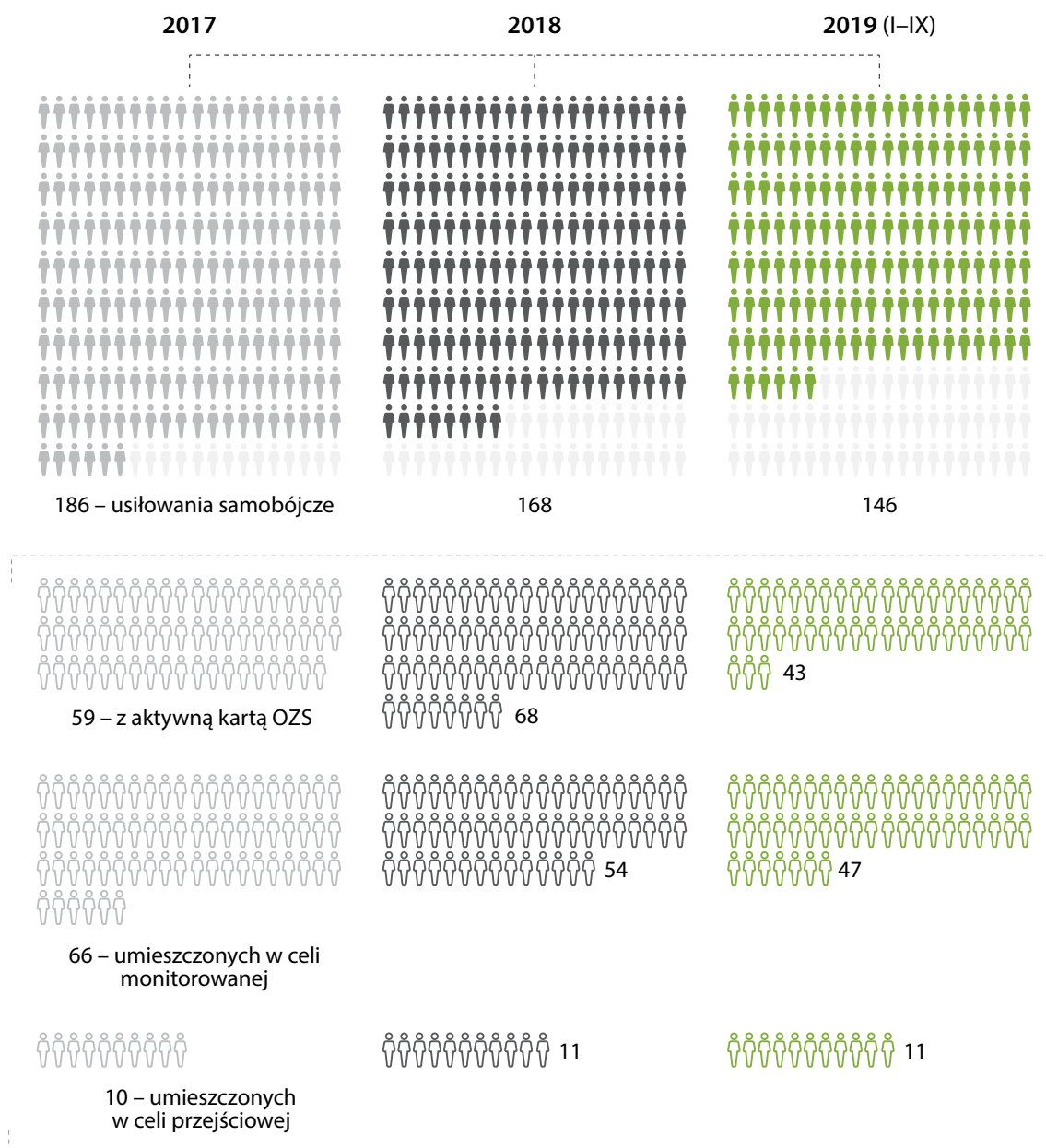
Zagadnienie to jest szczególnie istotne w kontekście jednego z największych problemów SW w zakresie bezpieczeństwa osadzonych – samobójstwami i usiłowaniami samobójczymi podejmowanymi także w celach monitorowanych. W 2017 r. w celach monitorowanych miały miejsce trzy samobójstwa i 66 usiłowań, w 2018 r. jedno samobójstwo i 54 usiłowania samobójcze. Dane te zostały zaprezentowane w infografice nr 6.

⁶⁶ Oddzielnie monitorowano 16 cel na oddziale dla więźniów niebezpiecznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Usiłowania dokonania samobójstwa przez osadzonych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nieprawidłowości w zakresie monitoringu cel mieszkalnych potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzanych przez funkcjonariuszy CZSW. W AŚ w Katowicach w wyniku niezapowiedzianej inspekcji przeprowadzonej przez funkcjonariuszy OISW stwierdzono tzw. martwe pola w ujęciach z niektórych kamer umieszczonych w celach oraz mało czytelny obraz z kamer.

W wyniku inspekcji przeprowadzonej w ZK we Włocławku 22 sierpnia 2019 r. zespół funkcjonariuszy CZSW uznał za nieprawidłowość obserwowanie przez jednego monitorowego 25 osadzonych w 20 celach mieszkalnych. Dyrektor ZK wyodrębnił dwa stanowiska monitorowego, co potwierdzono w toku kontroli NIK.

Nieprawidłowości w zakresie monitoringu cel mieszkalnych

W przeprowadzonej przez OISW w Gdańsku kontroli AŚ w Wejherowie (18–22 czerwca 2018) stwierdzono, że zamontowana w jednej z cel monitorowanych (izba chorych) kamera analogowa z trybem nocnym nie pozwalała na skuteczne monitorowanie celi i występują tzw. martwe pola. W grudniu 2018 r. przeprowadzono remont tej celi i zlikwidowano nieprawidłowości.

5.2.4. Działania podejmowane w celu poprawy infrastruktury jednostek penitencjarnych

Likwidacja starych i budowa nowych jednostek penitencjarnych

W okresie objętym kontrolą SW realizowała działania określone w Programie modernizacji SW⁶⁷, w którym określono założenia dotyczące modernizacji wielu zakładów karnych, a także ich reorganizację poprzez likwidację „małych” jednostek penitencjarnych albo ich przekształcenie w oddziały zewnętrzne innych zakładów karnych lub aresztów śledczych. W wyniku tych działań zniesiono 15 aresztów śledczych oraz cztery oddziały zewnętrzne o łącznej pojemności 3019 miejsc oraz 154 miejsca w oddziałach szpitalnych AŚ w Warszawie-Mokotowie.

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

W ramach „Programu budowy 2500 miejsc zakwaterowania w latach 2019–2021” prowadzone były inwestycje, m.in. budowane pawilony i budynki zakwaterowania (m.in. ZK w Przytułach Starych, ZK we Włocławku, ZK w Barczewie i ZK w Rzeszowie), w wyniku których planowane jest uzyskanie 2442 nowych miejsc zakwaterowania osadzonych.

Brak metodyki liczenia kosztów dotyczących bezpieczeństwa osadzonych

W CZSW nie opracowano metodyki liczenia kosztów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, w tym bezpieczeństwa osobistego osadzonych. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. w SW zrealizowano m.in. przedsięwzięcia w zakresie: zakupu sprzętu i wyposażenia specjalnego (łącznie 6579 tys. zł), zakupu i modernizacji urządzeń bezpieczeństwa techniczno-ochronnego oraz sprzętu ratowniczo-pożarniczego (łącznie 28 093,9 tys. zł), budowy nowych jednostek organizacyjnych SW oraz rozbudowy i poprawy istniejącej infrastruktury (łącznie 418 407,8 tys. zł), a także modernizacji systemów informatycznych i systemów łączności (48 947,8 tys. zł).

⁶⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020 (Dz. U. z 2019 r. poz. 614, ze zm.).

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

- w 2017 r. zgłoszono zapotrzebowanie na 81 697 tys. zł, a przyznano 7933 tys. zł (tj. 9,7%);
- w 2018 r. zgłoszono zapotrzebowanie na 41 781 tys. zł, przyznano 8735 tys. zł (tj. 20,9%);
- w 2019 r. zgłoszono zapotrzebowanie na 27 541,3 tys. zł, przyznano 7230 tys. zł (tj. 26,3%).

Przy podziale środków finansowych CZSW uwzględniał m.in. zakup urządzeń i systemów podnoszących stopień bezpieczeństwa i zapewniających pełną kontrolę oraz kompatybilność z już istniejącymi systemami. Dodatkowym czynnikiem było dążenie do wspomagania wybranych rejonów jednostek penitencjarnych systemami kontroli dostępu i systemami monitoringu, co pozwalało na zmniejszenie liczny „stanowisk uzbrojonych” oraz umożliwiała zmianę miejsca pełnienia służby przez funkcjonariuszy.

5.3. Zindywidualizowane oddziaływania mające na celu ograniczanie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Podjęte przez Dyrektora Generalnego SW działania w celu zindywidualizowania oddziaływań na osadzonych, ukierunkowane na minimalizowanie ryzyka naruszeń ich bezpieczeństwa, miały ograniczony zakres. Wprawdzie znał on skalę zdarzeń wpływających na bezpieczeństwo osadzonych, to jednak przeprowadzane przez CZSW analizy przyczyn zmian (dynamiki) niektórych z nich były niewystarczające. Dotyczyło to przede wszystkim bezpieczeństwa osadzonych należących do grup szczególnie narażonych na akty agresji ze strony współosadzonych (np. osób osadzonych w związku z popełnieniem lub podejrzeniem popełnienia zbrodni pedofilii, ale także osób powyżej 60. roku życia). Dyrektor Generalny SW ustalił natomiast sposób postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń związanych z naruszeniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych (m.in. bójek, pobic, zgwałceń, a także samobójstw i prób samobójczych). W tym zakresie NIK rekomenduje rozważenie aktualizacji instrukcji nr 2/16 w sprawie zapobiegania samobójstwom osób osadzonych. Jednocześnie w ocenie NIK stwierdzone znaczne przekroczenia liczebności grup wychowawczych oraz grup powierzonych opiece jednego psychologa (nawet do 200 osadzonych) znacznie utrudniają zapewnienie rzeczywistego indywidualnego wsparcia dla osób osadzonych.

5.3.1. Zdarzenia w Służbie Więziennej

Zdarzenie to sytuacja, która spowodowała zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa jednostki organizacyjnej lub konwoju SW, zagrożenie życia osoby tymczasowo aresztowanej, skazanej, ukaranej lub wymienionej w art. 589a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*⁶⁸, funkcjonariusza SW albo pracownika SW a także naruszenie prawa przez osadzonego lub funkcjonariusza albo pracownika SW. Wykaz zda-

Zdarzenia w SW

⁶⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.

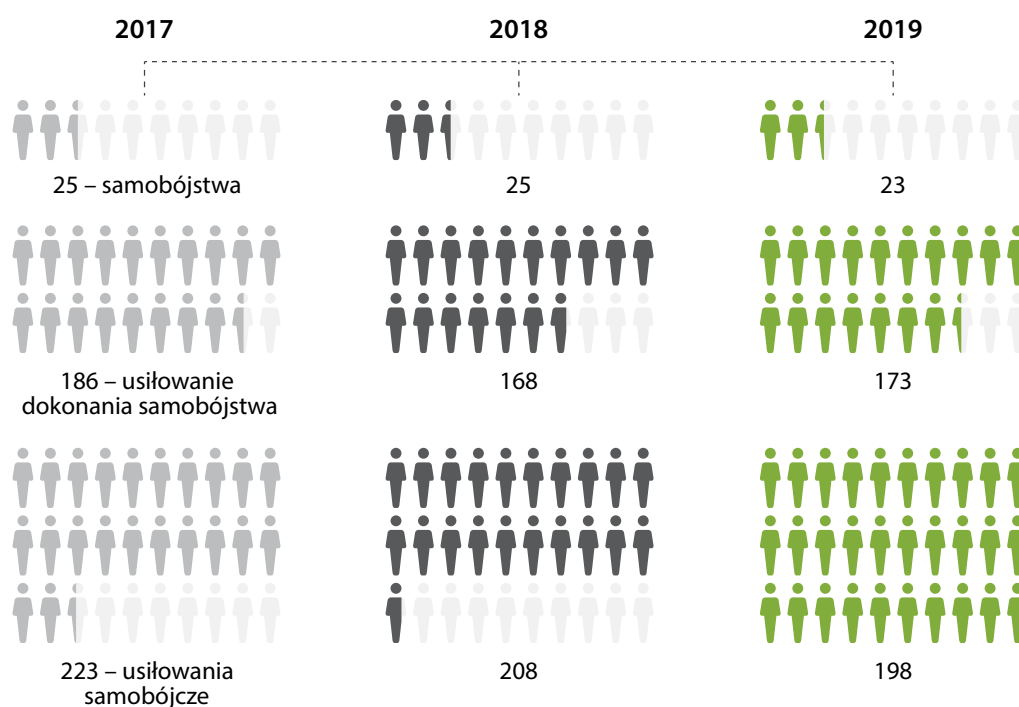
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zeń został określony w załączniku do zarządzenia nr 1/2018. Wymienione w nim zdarzenia to m.in: samobójstwo i usiłowanie popełnienia samobójstwa przez osadzonego, zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym, bójkę oraz pobicie, a także ujawnienie przedmiotu niedozwolonego na terenie jednostki organizacyjnej.

W 2017 r. doszło łącznie do 3608 zdarzeń. W 2018 r. doszło do 2637 zdarzeń, a w 2019 r. – 2594 zdarzeń.

W 2017 r. w zakładach karnych i aresztach śledczych miało miejsce 25 samobójstw osadzonych i 186 usiłowań popełnienia samobójstwa. W 2018 r. doszło do 25 samobójstw osadzonych i 168 usiłowań, a w 2019 r. – 23 samobójstwa i 173 usiłowania.

Infografika nr 7
Samobójstwa i próby samobójcze



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie objętym kontrolą znacząco wzrosła liczba ujawnień przedmiotów niedozwolonych⁶⁹. Było to najczęściej występujące zdarzenie. W 2017 r. ujawniono takie przedmioty 1133 razy (31,40% wszystkich zdarzeń w SW), 2018 r. – 1302 razy (49,37% zdarzeń), a w 2019 r. – 1447 razy (55,8% zdarzeń).

Brak analiz w zakresie bezpieczeństwa wybranych grup osadzonych

W piśmie z 25 czerwca 2019 r. Zastępcy Dyrektora Generalnego SW do Dyrektorów Okręgowych SW zwrócono uwagę na wynikający z ustawy o osobach starszych obowiązek monitorowania przez SW osadzonych powyżej 60. roku życia. Skazani seniorzy, przewlekłe chorzy i osoby z niepełno-

⁶⁹ Zgodnie § 27 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Dyrektor ZK/AŚ określa przedmioty niedozwolone, ustala sposób ich ocechowania i tryb kontroli, wyznacza miejsca ich przechowywania oraz sposób postępowania z tymi przedmiotami. Do przedmiotów niedozwolonych należą także przedmioty niebezpieczne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sprawnościami zintegrowanymi mieli zostać objęci oddziaływaniami dostosowanymi do ich możliwości psychofizycznych, a osobom tym należało zapewnić właściwy dobór osadzonych w celi mieszkalnej oraz prowadzić stały nadzór nastrojów. Polecenie takie wynikało z faktu, iż zmiany wynikające ze starości oraz niepełnosprawności przekładają się na pozycję wśród innych osadzonych prowadząc do degradacji w środowisku więźniów.

Wyniki kontroli wskazują, że pomimo przywołanego wyżej polecenia, CZSW nie prowadził odrębnych statystyk umożliwiających ustalenie liczby zdarzeń, których ofiarami były osoby niepełnosprawne, upośledzone oraz powyżej 60. roku życia, obejmujących zgwałcenie osadzonego, znęcanie się nad osadzonym oraz pobicie. Statystyki takie nie były prowadzone także dla osadzonych w związku z popełnieniem (lub podejrzeniem popełnienia) zbrodni pedofilii oraz szczególnie chronionych (art. 88d *Kkw*).

W toku kontroli NIK zweryfikowała działania administracji penitencjarnej ZK/AŚ podjęte w związku z 204 zdarzeniami, w tym czterema samobójstwami i 51 usiłowaniami popełnienia samobójstwa przez osadzonych. Spośród zbadanych zdarzeń 70 (tj. 34,3%) stanowiły ujawnienia przedmiotów niedozwolonych. Weryfikowano przede wszystkim zgodność prowadzonych czynności wyjaśniających z zasadami określonymi w zarządzeniu 1/2018.

Badanie zdarzeń
w kontrolowanych
jednostkach penitencjarnych

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W Areszcie Śledczym w Gdańsku:

- w trzech (tj. 15%) ze zbadanych 20 zdarzeń nie zaktualizowano meldunku o wystąpieniu zdarzenia, chociaż w wyniku prowadzonych w jednostce czynności wyjaśniających ustalono, że nie wyczerpywały one znamion zdarzeń (odpowiednio dwa usiłowania popełnienia samobójstwa oraz jedna bójka/pobicie);
- dwa (tj. 10%) z 20 sprawozdań z czynności wyjaśniających w sprawie zdarzeń właściwi kierownicy działów nie udokumentowali podpisem sprawdzenia notatek pod względem merytorycznym;
- w dwóch (tj. 10%) z 20 czynności wyjaśniających przeprowadzających je funkcjonariusze nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających ich wyłączenie z udziału w tych czynnościach;
- w trzech (tj. 15%) z 20 sprawozdań z czynności wyjaśniających Dyrektor AŚ nie określił terminów realizacji wniosków i osób odpowiedzialnych za ich realizację;
- nie zrealizowano określonego w jednym z 20 sprawozdań z czynności wyjaśniających wniosku dotyczącego przeprowadzenia szkolenia dla funkcjonariuszy Działu Ochrony AŚ.

W Zakładzie Karnym we Włocławku nie skierowano niezwłocznie wszystkich uczestników zdarzeń, w wyniku których doszło do naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych do psychologa (osadzony, który był ofiarą pobicia odbył rozmowę z psychologiem po 45 dniach od zdarzenia, a osadzony który znęcał się nad innym osadzonym – 70 dni od zdarzenia).

Spośród zweryfikowanych w toku kontroli czterech samobójstw jedno zostało popełnione w celi monitorowanej, a spośród 51 usiłowań – siedem dokonano w celi monitorowanej.

5.3.2. Bójki i pobicia

Klasyfikacja bójek i pobic

Zgodnie z zarządzeniem 52/2013 Dyrektora Generalnego SW z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, jako bójkę klasyfikowano starcie fizyczne, co najmniej dwóch osadzonych, z których każdy atakuje i broni się, a jako pobicie – napaść fizyczną na osadzonego przez innego osadzonego, gdy napadnięty nie dążył aktywnie do starcia, a jedynie mógł się bronić przed atakiem. Na podstawie nowego, obowiązującego od 11 stycznia 2018 r. zarządzenia nr 1/2018, takie zajście (tj. bójka lub pobicie) jest klasyfikowane jako zdarzenie tylko wtedy, gdy spowodowało ono naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż siedem dni.

Celem tej zmiany było wprowadzenie obiektywnego kryterium wystąpienia naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwającego dłużej niż 7 dni, nawiązującego do art. 157 i 158 *Kodeksu karnego*, a przez to ujednolicenie i uporządkowanie sposobu postępowania w sytuacji poważnego naruszenia nietykalności cielesnej osadzonego.

Według Zastępcy Dyrektora Generalnego SW decyzję o tym, czy miała miejsce bójka lub pobicie w rozumieniu *Kodeksu karnego* podejmuje nie SW, lecz prokurator i ewentualnie sąd – po skierowaniu aktu oskarżenia. Jednakże dzięki przyjętemu trybowi już na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez SW możliwe jest przyjęcie właściwej kwalifikacji prawnej czynu i wskazanie jej w zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W przypadku innych naruszeń nietykalności cielesnej występują takie same obowiązki w zakresie wyjaśnienia zdarzenia, ale – według Zastępcy Dyrektora Generalnego SW – zarządzenie 1/18 pozwala na bardziej profesjonalne, nawiązujące do rozwiązań *Kodeksu karnego*, kwalifikowanie poszczególnych zachowań. Dyrektorzy okręgowi SW oraz dyrektorzy jednostek penitencjarnych nie sygnalizowali wątpliwości i problemów w zakresie praktycznego stosowania ww. zarządzenia.

W 2017 r. w zakładach karnych i aresztach śledczych doszło do 1102 bójek i pobic. W 2018 r. jako takie zdarzenie zakwalifikowano 127 zajść (tj. o 88,48% mniej). W 2019 r. doszło do 131 bójek i pobic.

Kontrolerzy NIK zweryfikowali postępowanie administracji penitencjarnej w związku z 91 zajściami, które miały miejsce po wejściu w życie nowej regulacji i nie zostały zakwalifikowane jako bójka lub pobicie przez SW. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania tych zajść ani oceny naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia. Dyrektorzy jednostek kontrolowanych wyznaczali funkcjonariuszy do przeprowadzenia czynności wyjaśniających w sprawie tych zajść, które dokumentowano w notatkach służbowych, akceptowanych przez dyrektorów jednostek penitencjarnych.

Dane o bójkach i pobiciach osadzonych, które nie skutkowały naruszeniem czynności narządów ciała lub rozstroju zdrowia trwającym powyżej siedmiu dni, pomimo że nie były ewidencjonowane w systemie Noe.NET, były przekazywane przez zakłady karne i areszty śledcze jednostkom wyższego szczebla na żądanie. W 2018 r. miało miejsce łącznie 1017 takich zajść, a w 2019 r. – 1138.

5.3.3. Środki przymusu bezpośredniego

Zgodnie z art. 19 ustawy *o SW* w przypadkach, o których mowa w art. 11 pkt 1–6, 8, 9 i 11–14 ustawy *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* (w szczególności wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem albo odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby) funkcjonariusze mogą użyć środków przymusu bezpośredniego w postaci: siły fizycznej, kajdanek, pasa obezwładniającego, kasku zabezpieczającego, pałki służbowej, wodnych środków obezwładniających, psa służbowego, pocisków niepenetracyjnych, ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, granatów łzawiących i innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających, a także celi zabezpieczającej.

Użycie środków przymusu bezpośredniego

W 2017 r. w zakładach karnych i aresztach śledczych względem osadzonych użyto środków przymusu bezpośredniego 714 razy (w tym 415 razy celi zabezpieczającej); w 2018 r. – 750 razy (w tym 415 razy celi zabezpieczającej), a do 20 listopada 2019 r. – 694 (w tym 107 razy celi zabezpieczającej).

W ośmiu objętych kontrolą zakładach karnych i aresztach śledczych od 1 stycznia 2017 r. do 30 listopada 2019 r. użyto środków przymusu bezpośredniego 260 razy (w tym 151 razy celi zabezpieczającej). Szczegółowym badaniem objęto 112 przypadków użycia ŚPB (w tym 67 celi zabezpieczającej).

W żadnej z kontrolowanych jednostek penitencjarnych nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania ŚPB. Stosowano je w celu: wyegzekwowania od osadzonych wymaganego prawem zachowania zgodnie z poleceniem wydanym przez funkcjonariusza SW; odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby, a także przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji. Użycie środków przymusu bezpośredniego weryfikowano pod kątem zgodności z regulacją ustawy *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, przede wszystkim pod kątem zasadności użycia ŚPB i prawidłowego udokumentowania jego zastosowania. Weryfikowano czy administracja ZK/AŚ analizowała praworządność użycia ŚPB.

W latach 2017–2019 funkcjonariusze Biura Ochrony i Spraw Obronnych CZSW przeprowadzili 36 kontroli w zakresie zasadności i prawidłowości użycia środków przymusu bezpośredniego. W wyniku przeprowadzonych czynności nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast zidentyfikowano przypadki stosowania ŚPB nieadekwatnych do stopnia zagrożenia, braku doświadczenia i niedostatecznego przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie praktycznego użycia ŚPB oraz uchybienia w zakresie dokumentowania (lub jego braku) użycia tych środków (np. nagrania, raporty). W wystąpieniach pokontrolnych formułowano wnioski dotyczące wyeliminowania stwierdzonych uchybień i niedopuszczania do ich powtarzania się.

5.3.4. Samobójstwa i próby samobójcze**Kategorie pojęciowe**

W 2017 r. w jednostkach penitencjarnych doszło do 25 samobójstw. W 2018 r. miało miejsce 25 samobójstw, a w 2019 r. – 23.

W odniesieniu do nieskutecznych prób samobójczych podejmowanych przez osadzonych w Służbie Więziennej stosowane są dwie kategorie pojęciowe – „usiłowanie dokonania samobójstwa” i „usiłowanie samobójcze”. W okresie objętym kontrolą dane te nie były spójne.

„Usiłowania samobójcze” prezentowane są na podstawie danych Biura Penitencjarnego CZSW wpisanych do systemu Noe.NET po pierwszej, wstępnej ocenie zdarzenia. W 2017 r. wykazano 223 usiłowań samobójczych, w 2018 r. – 208, a w 2019 r. – 198.

„Usiłowania dokonania samobójstwa” wykazywane są na podstawie danych gromadzonych przez Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW w oparciu o zdarzenia zweryfikowane w toku prowadzonych czynności wyjaśniających (nie uwzględniają one tzw. prób demonstracyjnych, czyli działań osadzonych pozorujących próbę samobójczą, ale nakierowanych na wywarcie presji na administrację penitencjarną dla osiągnięcia określonego celu). W 2017 r. wykazano 186 usiłowań dokonania samobójstwa, w 2018 r. 168, a w 2019 r. – 173.

Zgodnie z danymi o samobójstwach w jednostkach penitencjarnych prezentowanymi przez Radę Europy w 2017 r. współczynnik samobójstw na 10 tys. osadzonych w Polsce wyniósł 3,0 i był prawie trzykrotnie niższy niż średnia europejska (która wyniosła 10,8) i zdecydowanie niższy niż mediana (która wyniosła 5,5).

Zgodnie z publikowanymi przez CZSW rocznymi informacjami statystycznymi według danych Biura Służby Zdrowia CZSW w 2017 r. doszło do 153 zgonów osadzonych, a w 2018 r. – do 171. Natomiast zgodnie z danymi zamieszczonymi przez Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW w 2017 r. doszło do 111 zgonów osadzonych, a w 2018 – do 169.

Rozbieżności w liczbie zgonów w 2017 r. spowodowane były niekwalifikowaniem przez jednostki organizacyjne zgonów osadzonych, które wystąpiły poza terenem jednostek organizacyjnych (np. szpitale pozawieżienne, w trakcie przepustek). Zgodnie z obowiązującym w 2017 r. zarządzeniem Nr 52/13 Dyrektora Generalnego SW z dnia 29 listopada 2013 r. *w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej*, zgon osadzonego poza terenem jednostki organizacyjnej nie był ujmowany w wykazie zdarzeń mogących wystąpić w SW, w związku z czym zdarzenia te nie podlegały ewidencjonowaniu w systemie Noe.NET.

Natomiast odnosząc się do rozbieżności w liczbie zgonów w 2018 r. należy podkreślić, iż ww. zarządzenie Nr 52/13 przestało obowiązywać 10 stycznia 2018 r. W okresie od 1 do 10 stycznia wystąpił jeden zgon osadzonego poza terenem jednostki⁷⁰, w związku z czym nie został ujęty jako

⁷⁰ W dniu 4 stycznia 2018 r. osadzony zmarł na oddziale intensywnej opieki medycznej w Szpitalu Miejskim w Śremie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgon na podstawie tego zarządzenia. Wpływ na wystąpienie różnicy w liczbie zgonów miał też błąd popełniony w zliczaniu tego rodzaju zdarzeń, spowodowany wejściem w życie 11 stycznia 2018 r. zarządzenia Nr 1/2018.

Dużym problemem SW są samobójstwa i usiłowania samobójcze osadzonych w celach monitorowanych. Jest to swego rodzaju paradoks, ponieważ często osadzeni są umieszczani w takich celach właśnie z powodu podejrzenia skłonności samobójczych i w celu zwiększenia ich bezpieczeństwa poprzez całodobową obserwację ich zachowania. W 2017 r. w celach monitorowanych miały miejsce trzy samobójstwa (tj. 12,0%) i 66 usiłowań (35,5%), w 2018 r. jedno samobójstwo (4,0%) i 54 usiłowania samobójcze (31,1%). W okresie od 1 stycznia do 30 września 2019 r. trzy samobójstwa (17,6%) i 47 usiłowań (32,2%).

Jedną z przyczyn takich zdarzeń jest zły stan techniczny systemu monitoringu, opisany szerzej w części informacji dotyczącej stanu technicznego cel monitorowanych, lub nieprawidłowe wykonywanie zadań przez funkcjonariuszy na stanowiskach monitorowych.

Samobójstwa
osadzonych w celach
monitorowanych

Przykład

W trakcie kontroli w **ZK w Goleniowie** 25 września 2019 r. doszło do samobójstwa osadzonego, który w związku z wysokim ryzykiem suicydalnym (miał założoną kartę OZS, a psycholog stwierdził konieczność jego całodobowej obserwacji) został umieszczony w pojedynczej celi monitorowanej.

W ocenie zespołu funkcjonariuszy wyznaczonych przez Dyrektora Okręgowego SW w Szczecinie do przeprowadzenia czynności wyjaśniających w sprawie tego zdarzenia, na jego okoliczności i przebieg pośredni wpływ miał stan techniczny celi oraz zła organizacja służby ochronnej.

Jakość obrazu z kamery zainstalowanej w celi, w której doszło do samobójstwa (cela pojedyncza monitorowana) nie budziła zastrzeżeń w porze dziennej, jednak w porze nocnej była, w ocenie zespołu przeprowadzającego czynności wyjaśniające, niedostateczna. Kamera nie obejmowała swoim zasięgiem całej celi – występowały tzw. „martwe pola”. W jej obiektywie znajdowały się także przedmioty (podwieszana szafka i przesłona z pleksy zasłaniająca WC w celi). Przy ograniczonym doświetleniu (zgaszone światło w celi, pora nocna) obraz z kamery, poza łóżkiem które było dobrze widoczne, był nieczytelny i bardzo złej jakości (występowały tzw. „piksele”). Stan ten, w ocenie zespołu, uniemożliwiał obserwację zachowania osadzonego zagrożonego samobójstwem rozmieszczonego w tej celi.

Za nieprawidłowość zespół uznał także rozmieszczenie osadzonego w celi w złym stanie technicznym (niesprawne: instalacja przyzywowa i domofonowa oraz oświetlenie celi). Za pośrednią przyczynę zdarzenia zespół uznał ciąg zdarzeń składający się na złą organizację służby ochronnej w dniu samobójstwa osadzonego.

W związku z ww. nieprawidłowościami Dyrektor Okręgowy SW w Szczecinie polecił wszczęcie szeregu postępowań dyscyplinarnych, w tym wobec dyrektora ZK w Goleniowie.

W trakcie oględzin przeprowadzanych przez kontrolerów NIK w dniu 29 października 2019 r. cela nr 138 na oddziale CI w której doszło do samobójstwa osadzonego, była w trakcie remontu i usunięto z niej całe wyposażenie, dlatego nie została poddana oględzinom.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Instrukcja DG SW w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności

W dniu 29 sierpnia 2016 r. Dyrektor Generalny SW zatwierdził instrukcję 2/16 w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności. Instrukcja została opracowana przez pracowników Biura Penitencjarnego CZSW po konsultacjach ze środowiskiem więziennym (w tym funkcjonariuszami pionu ochrony i służby zdrowia CZSW) i stanowiła nowelizację pierwszej instrukcji obowiązującej w SW od 2010 r.

Zgodnie z instrukcją samobójstwom osadzonych zapobiega się poprzez prowadzenie profilaktyki presuicydialnej pierwszego rzędu (wobec ogółu osadzonych), drugiego rzędu (osadzeni, u których zidentyfikowano wzmożone ryzyko samobójcze) oraz trzeciego rzędu (osadzeni po nieskutecznej próbie samobójczej).

W prowadzeniu profilaktyki presuicydialnej uczestniczą wszyscy funkcjonariusze i pracownicy oraz wszystkie służby zakładu karnego lub aresztu śledczego. Każdy funkcjonariusz i pracownik jednostki penitencjarnej zobowiązany jest zwracać uwagę na zachowania osadzonego oraz inne sygnały i informacje, mogące świadczyć o zagrożeniu samobójstwem.

Instrukcja reguluje sposób postępowania w przypadku podejrzenia występowania u osadzonego skłonności samobójczych. W takiej sytuacji wychowawca zakłada osadzonemu kartę zagrożonego samobójstwem⁷¹ i kieruje go do psychologa, który sporządza opinię psychologiczną o osadzonym, w której stwierdza potrzebę lub brak potrzeby objęcia go nasilonymi oddziaływaniami profilaktycznymi ze względu na wzmożone ryzyko samobójcze.

Osadzonych, którzy uprzednio dokonali próby samobójczej lub są objęci nasilonymi oddziaływaniami profilaktycznymi ze względu na wzmożone ryzyko samobójcze nie umieszcza się w celi jednoosobowej, chyba że jest to cela monitorowana. Takich osadzonych przebywających w jednostce penitencjarnej, w której cele pozostają zamknięte, nie pozostawia się samotnie w celi wieloosobowej ani innych pomieszczeniach, z wyjątkiem cel i pomieszczeń monitorowanych.

Opinia biegłej w sprawie instrukcji 2/16

Powołana w toku kontroli NIK biegła⁷² w dziedzinie psychiatrii⁷³ dokonała oceny ww. instrukcji, a w szczególności czy z punktu widzenia współczesnej wiedzy psychiatrycznej instrukcja zawierała elementy, w tym wytyczne dla pracowników jednostek penitencjarnych, które wpływają na bezpieczeństwo osadzonych, u których wystąpiły myśli samobójcze, a także czy w sposób wyczerpujący odnosiła się do problematyki zapobiegania podejmowania prób samobójczych przez osadzonych w jednostkach penitencjarnych.

W swojej opinii biegła – podkreślając złożoną problematykę samobójstw, stanowiącą wyzwanie dla wszelkich specjalistów działających w obszarze ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego – wskazała, że sam pobyt

⁷¹ Liczba osadzonych z aktywną kartą OZS (tj. osadzonego zagrożonego samobójstwem) w trzech losowo wybranych dniach prowadzenia czynności kontrolnych wynosiła we wszystkich jednostkach penitencjarnych od 1211 do 1223 (we wszystkich tych dniach stanowiło to 1,6% ogółu osadzonych).

⁷² Postanowieniem Dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK z 11 października 2019 r. (sygn. KPB.410.003.02.2019.04).

⁷³ Pracownik Katedry i Kliniki Psychiatrycznej Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w jednostce penitencjarnej stanowi niezależny, istotny czynnik ryzyka samobójstwa. Biegła oceniła, że w instrukcji nr 2/16 zawarto szereg istotnych elementów zwiększających bezpieczeństwo osadzonych w jednostkach penitencjarnych, w kontekście potencjalnego ryzyka podjęcia działań suicydalnych.

Za szczególnie istotne biegła uznała w szczególności wprowadzenie trójstopniowych oddziaływań profilaktycznych oraz zobowiązanie wszystkich pracowników jednostek penitencjarnych mających kontakt z osadzonymi do zwracania uwagi na zachowania osadzonych lub inne sygnały mogące świadczyć o ryzyku podjęcia próby samobójczej. Instrukcja zobowiązuje ich także do podejmowania działań zapobiegających tym zachowaniom (poinformowanie przełożonego i innych osób, których działania mogą być istotne dla zapobieżenia próbie samobójczej). Jak podkreśliła biegła, jest to szczególnie istotne z uwagi na obserwacje medyczne, iż osoby planujące podjęcie próby samobójczej często wcześniej sygnalizują swoje zamiary otoczeniu.

Za kluczowe w tym zakresie biegła uznała zapewnienie szkoleń, wsparcia i jednoznacznych wytycznych postępowania wszystkim osobom, których dotyczy ten obowiązek (w instrukcji przewidziano obowiązek przeprowadzania takich szkoleń corocznie).

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

- określenia zasad kontroli przez personel jednostki penitencjarnej zachowania osadzonych z kartą OZS przebywających w celach monitorowanych oraz wieloosobowych, także w porze nocnej. Powyższa rekomendacja znajduje swoje uzasadnienie w szczególności w tym, że ponad 40% zgonów było konsekwencją prób samobójczych podjętych w kąciakach sanitarnych;
- uzupełnienia wskazanych w instrukcji czynników ryzyka samobójstwa o dodatkowe, wynikające z aktualnej wiedzy naukowej (tj. obecność symptomów choroby i zaburzeń psychicznych – przede wszystkim zaburzeń o charakterze depresyjnym, uzależnień, przewlekłego bólu, podwyższonej tolerancji bólu i obniżonego lęku przed śmiercią), będących podstawą do ewentualnego wyższego poziomu profilaktyki;
- zastosowania powszechnie uznanych narzędzi do oceny nasilenia objawów depresji czy też myśli samobójczych, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia trafności wstępnej oceny ryzyka samobójstwa. Biegła podkreśliła, iż istnieje wiele narzędzi, z których część wykorzystywana jest w opiece pozapsychiatrycznej lub jako kwestionariusze samooceny i których rzetelność oraz trafność w ocenie zagrożenia samobójstwem wykazano w wielu badaniach. Według NIK nie ma żadnych przeciwskażeń, aby katalog takich narzędzi został wymieniony np. w załączniku do instrukcji. Umożliwiłoby to korzystanie z tych samych,

Rekomendacje
biegłej w sprawie
instrukcji 2/16

powtarzalnych i łatwo dostępnych narzędzi przez wszystkich funkcjonariuszy odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Powyższa rekomendacja jest w szczególności konsekwencją zastosowania w instrukcji pojęcia „wzmożone ryzyko samobójcze”, które nie zostało doprecyzowane w analizowanym dokumencie, ale uzasadniającego zastosowanie profilaktyki drugiego rzędu. Biegła podkreśliła, że brak jednoznacznych wykładników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie ryzyka samobójstwa, w sytuacji, gdy oceny dokonuje osoba niebędąca psychologiem lub lekarzem psychiatrą, może wiązać się z wyższym ryzykiem błędu. Jest to szczególnie istotne, gdyż ryzyko to należy uznać za podwyższone już na wstępie, z uwagi na osadzenie w jednostce penitencjarnej. Jednocześnie sygnały wskazujące na plany samobójcze nie muszą być przez daną osobę wprost werbalizowane;

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

Część wskazań biegłej jest zbieżna, co do istoty, z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego, zawartymi w ogólnodostępnej publikacji pt. *Zapobieganie samobójstwom. Poradnik dla funkcjonariuszy służby więziennej*⁷⁴. Jak wynika ze wstępu do tego opracowania, w 1999 r. Światowa Organizacja Zdrowia rozpoczęła na całym świecie program zapobiegania samobójstwom – SUPRE. Opracowanie to, kierowane do funkcjonariuszy SW, należy do serii poradników adresowanych do określonych grup społecznych, szczególnie ważnych dla zapobiegania samobójstwom. Jest ogniwem długiego i zróżnicowanego łańcucha, na który składa się wiele różnych osób i grup, m.in. pracownicy służby zdrowia, nauczyciele i pedagodzy, organizacje społeczne, rządy, legislatorzy, osoby zajmujące się zawodowo środkami przekazu i egzekwowaniem prawa, a także rodziny i społeczność.

Zbieżność stanowiska biegłej z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia

W kontekście rekomendacji biegłej, zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia i Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego odnoszą się w szczególności do kwestii zapewnienia odpowiedniego monitorowania więźniów o skłonnościach samobójczych (które ma zasadnicze znaczenie, szczególnie podczas nocnej zmiany⁷⁵), a także dokonywania oceny ryzyka samobójstwa za pomocą ustrukturyzowanego kwestionariusza.

Konieczność dokonania ponownej analizy zapisów instrukcji 2/16 w zakresie opisanych powyżej rekomendacji⁷⁶ uzasadnia także fakt, iż w przypadku samobójstw, które miały miejsce w jednostkach penitencjarnych w 2017 r. jedynie dwóch osadzonych na 25 (8%) w chwili wystąpienia tego zdarzenia miało aktywną kartę OZS. W 2018 r. było to 16% (czterech z 25 osadzonych). W przypadku usiłowań dokonania samobójstwa, do których doszło w 2017 r., aktywną kartę OZS w chwili wystąpienia tych zdarzeń miało 59 z 186 osadzonych (31,7%), natomiast 2018 r. – 68 z 168 osadzonych (40,5%). Jednocześnie, jak wynika ze złożonych wyjaśnień, Biuro Penitencjarne CZSW nie gromadzi danych o tym, w ilu przypadkach czynności wyjaśniające w sprawach związanych z samobójstwem lub usiłowaniem popełnienia samobójstwa przez osadzonego wykazały, że dokonano uprzednio niewłaściwej diagnozy skłonności samobójczych u osadzonego, wskutek czego nie miał on aktywnej karty OZS w momencie wystąpienia ww. zdarzeń, a także w ilu przypadkach bezpośrednio po usiłowaniu popełnienia samobójstwa osadzonemu – w konsekwencji wystąpienia tego zdarzenia – założono kartę OZS.

NIK zauważa, że szkolenia pracowników jednostek penitencjarnych w zakresie problematyki zachowań autoagresywnych, w tym samobójczych, uwzględniające ocenę ryzyka samobójstwa oraz wdrażanie wyżej wymie-

⁷⁴ https://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/preventing_suicide_prison_officers_polish.pdf

⁷⁵ W postępowaniu odwoławczym Dyrektor Generalny SW, polemizując z tą rekomendacją, wskazał na ograniczenia wynikające z art. 112 § 1 *Kkw*. Nie zostały przedstawione jednak jakiegokolwiek argumenty wskazujące na możliwość naruszenia prawa osadzonych do 8-godzinnego czasu przeznaczanego na sen w ciągu doby w przypadku wdrożenia tej rekomendacji.

⁷⁶ W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Generalnego SW – powołując się na analizę przeprowadzoną przez Biuro Penitencjarne CZSW – zakwestionował celowość wprowadzenia do instrukcji części rekomendacji.

nionych procedur, z jednej strony zwiększając bezpieczeństwo osadzonych, ale także dzięki jednoznacznym wytycznym odnośnie postępowania i dokumentowania podejmowanych działań, bezpieczeństwo pracowników jednostek penitencjarnych. Mało prawdopodobne jest, aby stworzona została procedura, dzięki której ryzyko popełnienia samobójstwa przez osadzonych zostanie zredukowane do zera, tym bardziej że największe polskie autorytety w dziedzinie psychiatrii podkreślają, że nawet brak werbalizacji myśli i tendencji samobójczych lub zaprzeczanie im wprost, nie oznacza iż ryzyko samobójstwa jest równe zero. W związku z powyższym, istotna jest szczegółowa analiza każdego zdarzenia o charakterze suicydalnym (próba samobójcza lub samobójstwo) w celu udoskonalania obowiązujących procedur, tak aby ryzyko podobnego zdarzenia było możliwie najniższe. Za szczególne istotne wydaje się podążanie za współczesną nauką, stosowanie uznanych narzędzi kwestionariuszowych, szkolenie wszystkich członków personelu, a szczególnie tych, którzy na co dzień mają kontakt z osadzonymi oraz dostęp do profesjonalistów z zakresu psychologii i psychiatrii.

Brak systemowych analiz czynników wpływających na tendencje w zakresie liczby usiłowań samobójczych i samobójstw

Dyrektor Generalny SW nie dokonywał w sposób systemowy analizy w zakresie czynników mających wpływ w latach 2014–2018 na tendencje w zakresie liczby usiłowań samobójczych oraz samobójstw w jednostkach penitencjarnych. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego SW, Biuro Penitencjarne systematycznie monitoruje zjawisko samobójstw występujących w izolacji penitencjarnej. Zagadnienie to jest omawiane podczas rocznych odpraw służbowych kierowników działów penitencjarnych jednostek podstawowych. W wyniku tej analizy pracownicy Biura Penitencjarnego opracowali trzy publikacje⁷⁷.

Należy zauważyć, że przywołane przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW publikacje dotyczyły jedynie lat 2006–2013. W okresie tym zaobserwować można było pozytywne tendencje zarówno w zakresie spadku liczby samobójstw udanych w liczbach bezwzględnych (z 42⁷⁸ do 17⁷⁹, tj. o 59,5%), jak i w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 4,8 do 2,0⁸⁰). Ponadto z 229 do 176⁸¹ (tj. o 23,1%) spadła liczba usiłowań samobójczych oraz z 26,2 do 21 w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych. Podkreślić przy tym także należy odnotowany w tym okresie – wynoszący 4% – spadek średniej liczby osadzonych (z 87 370 do 83 898).

Odnosząc się do przywołanych przez Zastępcę Dyrektora Generalnego SW publikacji, trudno jest jednak uznać, aby ewentualne wnioski wynikające z tych opracowań – zawierających w dużej części znane kierownictwu SW

⁷⁷ Głowik T., Matyba A., *Samobójstwa osadzonych w latach 2006–2009, Przegląd więziennictwa polskiego*, 2010, nr 66. Sasin A., *Informacja na temat wybranych zdarzeń nadzwyczajnych, „Oddziaływania penitencjarne i terapeutyczne w zakładach karnych i aresztach śledczych w 2010 r. Praca zbiorowa”*, Warszawa 2011. Lizińczyk S., *Próby i skuteczne samobójstwa w polskim systemie penitencjarnym w latach 2010–2013*, wybrane charakterystyki penitencjarne.

⁷⁸ Dane zamieszczone w rocznym sprawozdaniu CZSW dla pozycji „Zgon z powodu autoagresji”.

⁷⁹ Dane zamieszczone w miesięcznej statystyce CZSW za grudzień 2013 r.

⁸⁰ Do wyliczenia tego wskaźnika przyjęto średnie dane o liczbie osadzonych prezentowane w rocznych informacjach statystycznych CZSW.

⁸¹ Zgodnie z danymi Biura Ochrony i Spraw Obronnych CZSW, publikowanymi w rocznych informacjach statystycznych CZSW.

ogólne dane statystyczne – mogły stanowić podstawę do wprowadzania jakichkolwiek bieżących zmian w tym obszarze, zwłaszcza że – jak podkreślono wcześniej – dotyczyły one sytuacji historycznej.

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

Ma to, w ocenie NIK, tym istotniejsze znaczenie, że począwszy od 2014 r. pogorszeniu uległy prawie wszystkie spośród analizowanych parametrów. Jak wynika z analizy danych zawartych w sprawozdaniach statystycznych CZSW, znacznemu – wynoszącemu w latach 2013–2018 blisko 12%⁸² – spadkowi średniej liczby osadzonych towarzyszył wzrost samobójstw w liczbach bezwzględnych (z 17 do 25, tj. o 47,1%) oraz w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 2,0 na 3,4). W przypadku usiłowań samobójczych nie odnotowano tak znacznych różnic, tj. spadek liczby tego rodzaju zdarzeń (z 176 do 168, tj. o 4,5%) oraz wzrost w przeliczeniu na 10 tysięcy osadzonych (z 2,1 na 2,3).

5.3.5. Grupy wychowawcze

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

Zdaniem Biura Penitencjarnego CZSW istnieje korelacja pomiędzy liczebnością grup wychowawczych a liczbą osadzonych przypadających na psychologa z prowadzonymi oddziaływaniami resocjalizacyjnymi, dlatego kwestie te uregulowane zostały w zarządzeniu Dyrektora Generalnego SW. Jednocześnie nie wskazano szczegółowych mechanizmów tej korelacji.

Zgodnie z zarządzeniem 19/16 Dyrektora Generalnego SW wychowawca prowadzi oddziaływania w powierzonej mu grupie wychowawczej, nieprzekraczającej 40 skazanych, ukaranych i tymczasowo aresztowanych względem, których stosuje się przepisy o wykonaniu kary pozbawienia wolności lub 60 tymczasowo aresztowanych.

W sześciu z ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przekroczenia liczebności grup wychowawczych, w tym w trzech (ZK w Raciborzu, AŚ w Szczecinie i ZK we Włocławku) przekroczone także limit osadzonych przypadających na psychologa (patrz: punkt 5.3.6.).

Standardy liczebności grup wychowawczych

⁸² Z 83 898 do 74 077 osadzonych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- W AŚ w Wejherowie dwóch (z ośmiu) wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych przekraczających limit 40 osadzonych o odpowiednio 18 i 20 osób (17 października 2019 r.) oraz 16 i 29 osób (28 i 31 października 2019 r.).
- W AŚ w Szczecinie w dniu: 17 października 2019 r. ośmiu (spośród 11) wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 41 do 104 osadzonych (przekroczenia limitów wynosiły od jednego do 64 osadzonych na wychowawcę). W dniach 24 i 31 października 2019 r. siedmiu wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 43 do 103 osadzonych (przekroczenia limitów wynosiły od trzech do 63 osadzonych).
- W ZK w Goleniowie w dniach: 17 i 31 października 2019 r. 12 (spośród 11) wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 41 do 76 osadzonych (przekroczenia limitów wynosiły od jednego do 36 osadzonych na wychowawcę). W dniu 24 października 2019 r. 10 wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 42 do 71 osadzonych (przekroczenia limitów wynosiły od dwóch do 31 osadzonych).
- W ZK w Raciborzu w dniach: 17 i 31 października 2019 r. czterech wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 43 do 78 osadzonych (przekroczenia limitów wynosiły od trzech do 38 osadzonych na wychowawcę). W dniu 24 października 2019 r. trzech wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 41 do 77 osadzonych (przekroczenia limitów wynosiły od jednego do 37 osadzonych).
- W AŚ w Gdańsku utworzono mieszane grupy wychowawcze, w skład których wchodziło zarówno skazano, ukarani i tymczasowo aresztowani względem których stosuje się przepisy o wykonaniu kary pozbawienia wolności (wobec których obowiązuje limit 40 osób na wychowawcę) jak i tymczasowo aresztowanymi (wobec których obowiązuje limit 60 osób na wychowawcę). W celu zweryfikowania czy takie mieszane grupy wychowawcze nie były zbyt liczne, w porozumieniu z administracją AŚ do celów kontroli przyjęto przeliczenie, że jeden osadzony skazany odpowiadał 1,5 tymczasowo aresztowanego.
- Uwzględniając ten przelicznik w AŚ w Gdańsku w dniu: 17 października 2019 r. jedenastu (z 23) wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych przekraczających limit 40 osadzonych o wartość od 0,6 do 21,0 osadzonych. W dniach 24 i 31 października 2019 r. dziesięciu (z 23) wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych przekraczających limit 40 osadzonych o wartość od 1,0 do 24,0 osadzonych.
- W ZK we Włocławku w dniach: 17, 24 i 31 października 2019 r. ośmiu (spośród 26) wychowawców prowadziło oddziaływania penitencjarne w grupach wychowawczych liczących od 46 do 84 skazanych oraz od 76 do 79 tymczasowo aresztowanych (przekroczenia limitów wynosiły od sześciu do 44 skazanych oraz od 16 do 19 tymczasowo aresztowanych na wychowawcę).

5.3.6. Pomoc psychologiczna

Zgodnie z zarządzeniem 19/16 psycholog prowadzi badania psychologiczne, udziela pomocy psychologicznej oraz obejmuje osadzonych odpowiednimi oddziaływaniami psychokorekcyjnymi grupę nieprzekraczającą 200 osadzonych.

W trzech z ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostek penitencjarnych stwierdzono przekroczenia limitu osadzonych przypadających na psychologa:

W ZK w Raciborzu:

- 30 września 2019 r. dwaj psychologowie obejmowali oddziaływaniami odpowiednio 293 i 221 osadzonych;
- 17 października 2019 r. dwaj psychologowie obejmowali oddziaływaniami odpowiednio 263 i 265 osadzonych;
- 31 października 2019 r. jeden psycholog obejmował oddziaływaniami 509 osadzonych.

W AŚ w Szczecinie 24 października 2019 r. jeden psycholog (z ośmiu) obejmował oddziaływaniami 229 osadzonych.

W ZK we Włocławku w dniach: 17, 24 i 31 października 2019 r. czterech psychologów obejmowało oddziaływaniami od 271,75 do 272 osadzonych, co skutkowało przekroczeniem limitu od 71,75 do 72 osadzonych.

Stwierdzone w trzech z ośmiu (tj. 37,5%) skontrolowanych jednostek penitencjarnych przekroczenia limitu osadzonych przypadających na jednego psychologa są niepokojące w szczególności w świetle zgłoszonych przez powołaną przez NIK biegłą w dziedzinie psychiatrii uzasadnionych wątpliwości, co do wysokości tego limitu.

Wskazane wyżej problemy znalazły potwierdzenie w analizie obciążenia pracą zatrudnionych w skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych psychologów – ustalono, że odbywali oni dziennie rozmowy/konsultacje jedynie z kilkoma (najczęściej od dwóch do czterech) osadzonymi.

W AŚ w Szczecinie psycholog pełniący służbę na oddziale mieszkalnym, któremu przydzielono grupę 229 osadzonych przeprowadził 17 i 24 października 2019 r. po dwie rozmowy psychologiczne, a 31 października 2019 r. – cztery rozmowy. W ZK w Goleniowie psycholog, która 17 października 2019 r. miała przypisaną grupę 132 osadzonych uczestniczyła w szkoleniu, 24 października 2019 r. (mając przypisaną grupę 127 osadzonych) konsultowała jednego osadzonego, a 31 października 2019 r. (mając przypisaną grupę 129 osadzonych) była nieobecna w pracy.

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

5.3.7. Wykazy osadzonych**Prowadzenie wykazów osadzonych**

Biuro Ochrony i Spraw Obronnych CZSW prowadzi wykaz osadzonych stanowiących potencjalnie zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa jednostek organizacyjnych. Pismem Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z 2 kwietnia 2019 r.⁸³ zobowiązano kierowników jednostek organizacyjnych do informowania o osadzonych, którzy powiązani są z szeroko rozumianą działalnością terrorystyczną, w tym:

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

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

W pięciu z ośmiu skontrolowanych jednostek penitencjarnych nie prowadzono wykazów osadzonych narażonych w sposób szczególny na akty agresji ze strony innych osadzonych ani osadzonych, którzy mogą stanowić zagrożenie dla współosadzonych. Dyrektorzy ZK i AŚ wskazywali na brak obowiązku prowadzenia tego rodzaju wykazów, bieżące obserwowanie i gromadzenie informacji o nastrojach panujących wśród osadzonych. W ocenie NIK prowadzenie wykazu osadzonych narażonych na ataki lub stanowiących zagrożenie dla współosadzonych mogłoby usprawnić przepływ informacji w jednostce penitencjarnej, np. w sytuacji przeniesienia osadzonego na inny oddział, wychowawca i oddziałowy dysponowałoby wiedzą o jego sytuacji i mogliby szybko działać w celu ograniczenia ewentualnych ryzyk dla bezpieczeństwa tego osadzonego. Ponadto takie dane, gromadzone przez zakłady karne i areszty śledcze, mogłyby być ważnym elementem analiz w zakresie bezpieczeństwa osadzonych prowadzonych przez CZSW i MS (np. o liczbie pobić osadzonych o określonych cechach – np. cudzoziemców i osób starszych).

W ZK nr 1 w Grudziądzu i AŚ w Szczecinie prowadzono wykaz osadzonych mogących zakłócić porządek i bezpieczeństwo w zakładzie, w którym uwzględniano osadzonych mogących stanowić zagrożenie dla jednostki oraz osadzonych, którzy mogli być potencjalnymi ofiarami napaści. Wykaz sporządzany był w oparciu o informacje uzyskane w toku czynności profilaktycznych, zaistniałych zdarzeń oraz analizę danych zawartych w aktach osobowych i systemie Noe.NET. W ZK w Raciborzu prowadzono m.in. wykaz osadzonych, objętych procedurą przeciwdziałania przedostawaniu się substancji odurzających i ich obrotowi na terenie ZK.

⁸³ Sygn. BO.52.1.2019.HO.

W ZK w Goleniowie stwierdzono ponadto, że skazani z podgrupy R-2 (recydywiści penitencjarni) umieszczeni na Oddziale Terapeutycznym nie mogli przebywać w porze dziennej w otwartych celach mieszkalnych (do czego mieli prawo zgodnie z art. 91 pkt 1 *Kkw*). Było to spowodowane koniecznością izolowania osadzonych z zakładu typu otwartego od osadzonych z zakładu typu zamkniętego.

Inne nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli

5.4. Zatrudnienie i szkolenie funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz warunki ich pracy

Podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości i Dyrektora Generalnego SW działania w zakresie poprawy warunków służby funkcjonariuszy były w ocenie NIK niewystarczające. Pomimo podwyżki uposażeń i wprowadzenia od lipca 2019 r. możliwości uzyskania rekompensaty pieniężnej za pracę w godzinach nadliczbowych, z roku na rok wzrastała zarówno liczba wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy SW, zwłaszcza w pionach ochrony, jak też liczba godzin nadliczbowych przez nich wypracowywanych. Zdaniem NIK obciążenie pracą funkcjonariuszy realizujących podstawowe zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych, wpływa na ich przemęczenie i wypalenie zawodowe, co w konsekwencji negatywnie oddziałuje także na bezpieczeństwo osobiste osadzonych. NIK zwraca również uwagę, że przyjęty przez SW system raportowania o nadgodzinach w wartościach „netto” (tj. po odliczeniu godzin nadliczbowych zrekomensowanych udzieleniem czasu wolnego) nie pozwala na przedstawienie rzeczywistej ich skali.

5.4.1. Zatrudnienie w Służbie Więziennej

Zatrudnienie w SW, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, zaprezentowane w infografice nr 8, wyniosło:

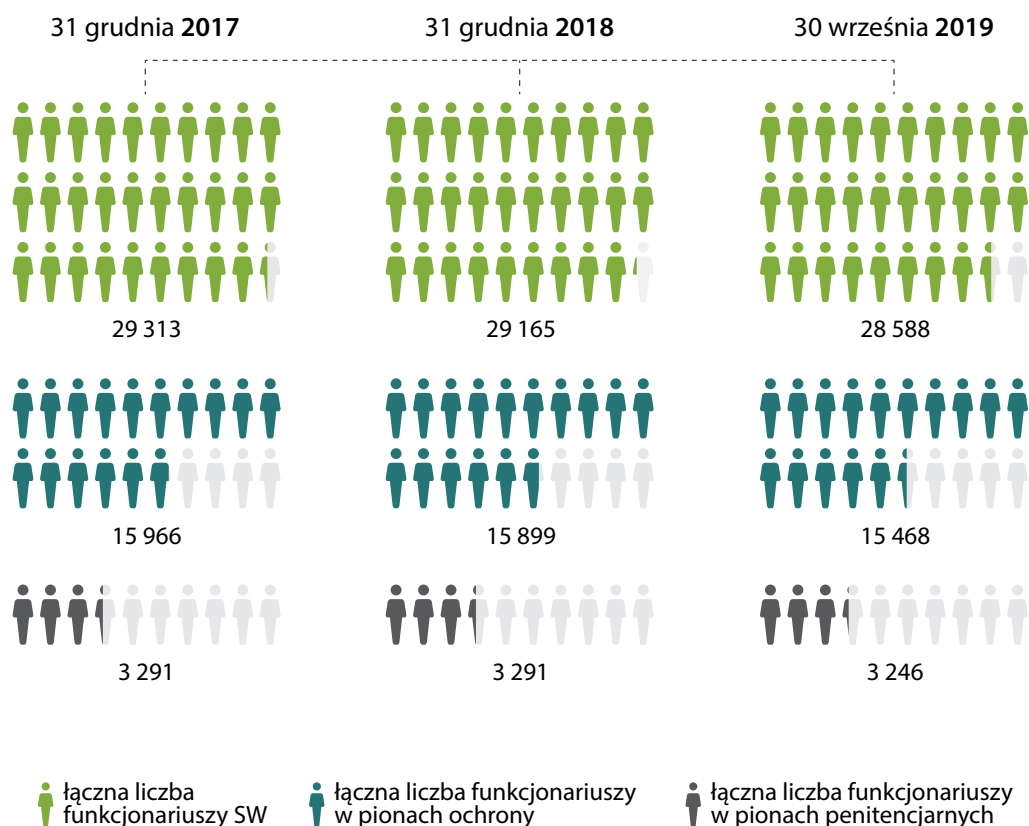
Liczba funkcjonariuszy SW

- 29 313 funkcjonariuszy (w tym 15 966 w pionach ochrony i 3291 w pionach penitencjarnych) na 31 grudnia 2017 r.;
- 29 165 funkcjonariuszy (15 899 w pionach ochrony i 3291 w pionach penitencjarnych) na 31 grudnia 2018 r.;
- 28 588 funkcjonariuszy (15 468 w pionach ochrony i 3246 w pionach penitencjarnych) na 30 września 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Liczba funkcjonariuszy Służby Więziennej (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 2018 r. na własną prośbę ze SW zwolniono 971 funkcjonariuszy (w 2017 r. o 129 mniej), w tym: 90 funkcjonariuszy w przedziale wiekowym 21–25 lat (78 w 2017 r.), 156 funkcjonariuszy w przedziale 31–35 lat (81 w 2017 r.).

Miały miejsce przypadki odejścia funkcjonariuszy po zaledwie kilku dniach służby. Jest to problem znany kierownictwu SW od lat, spowodowany m.in. nieświadomością kandydatów, co do realiów służby oraz wysokim poziomem stresu spowodowanym bezpośrednim kontaktem funkcjonariuszy z osadzonymi o dużym stopniu demoralizacji i stałym nadzorem przełożonych nad nowoprzyjętymi funkcjonariuszami. Od 1 stycznia do 30 września 2019 r. ze służby w SW odeszło 1540 funkcjonariuszy, a do służby przyjęto 966 funkcjonariuszy.

Działania Ministra w celu podwyższenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW

W okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości podejmował działania w celu podwyższenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW i poprawy warunków pełnienia służby. We wrześniu 2017 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju i Finansów z prośbą o uwzględnienie w budżecie na 2018 r. zwiększenia wynagrodzeń funkcjonariuszy SW na zasadach analogicznych jak przyjęte w Programie modernizacji dla służb MSWiA (m.in. Policji i Służby Ochrony Państwa), wskazując na nieuzasadnione zróżnicowanie warunków płacowych funkcjonariuszy. Budżet Ministerstwa został zwiększony o środki na podwyższenie od 1 maja 2018 r. uposażeń najmniej zarabiających funkcjonariuszy SW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Od stycznia 2019 r., na podstawie porozumienia Ministra Sprawiedliwości z Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa, funkcjonariusze otrzymali podwyżkę uposażenia o przeciętnej wysokości 655 zł miesięcznie, a od stycznia 2020 r. kolejną (przeciętnie nie mniej niż 500 zł na etat).

W okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości wprowadzał zmiany organizacyjne w SW zmierzające do poprawy poziomu zatrudnienia w służbie, m.in.: zwiększył liczbę etatów w SW w czerwcu 2017 r. o 313 w związku z utworzeniem nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych z innych krajów UE; utworzył 125 dodatkowych etatów w 2018 r. (w związku ze zmianą koncepcji obsługi Systemu Dozoru Elektronicznego). W 2019 r. zmniejszył stan etatowy SW o 22 etaty na rzecz Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki i 52 na służbę kandydacką. Pomimo tych działań liczba wakatów w Służbie, a co za tym idzie nadgodzin wypracowywanych przez funkcjonariuszy, nadal pozostaje na wysokim poziomie i może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo zarówno osadzonych jak i funkcjonariuszy.

Działania Ministra
w celu zwiększenia
poziomu zatrudnienia

Według stanu na 30 września 2019 r. w SW było 1314,53 wakatów, z których większość występowała w pionach ochrony – 797 (tj. 60,65% wakatów w SW), najwięcej w okręgu poznańskim (113 wakatów), szczecińskim (99 wakatów) oraz katowickim (84 wakaty).

Wakaty

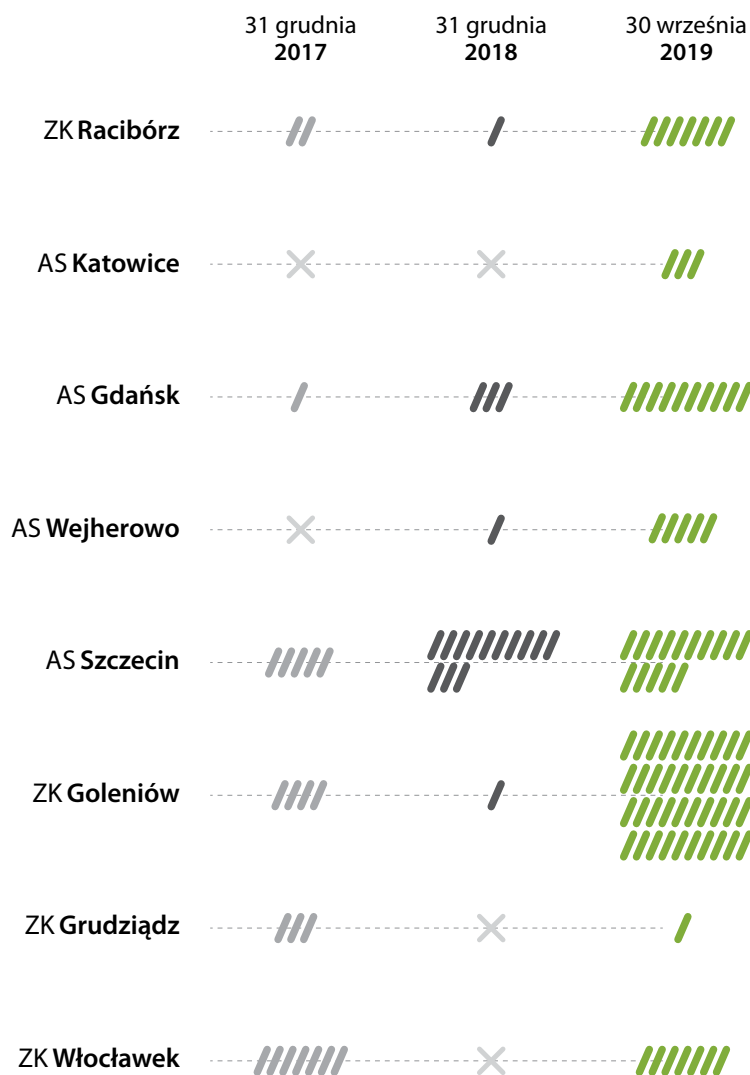
We wszystkich ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych na 30 września 2019 r. występowały wakaty w pionach ochrony. Najwięcej – 40 wakatów (które stanowiły 17,2% etatów w tym pionie) wystąpiło w ZK w Goleniowie. W pionie ochrony w AŚ w Szczecinie (tj. 8,9%), było 15 wakatów, w AŚ w Gdańsku – 10 (tj. 4,6%). W pozostałych jednostkach liczba wakatów w pionie ochrony wyniosła od jednego do siedmiu.

W okresie objętym kontrolą w dwóch kontrolowanych jednostkach liczba wakatów w pionie ochrony rosła z roku na rok: w AŚ w Szczecinie liczba wakatów wzrosła z pięciu (na koniec 2017 r.) do 15 (na 30 września 2019 r.), a w AŚ w Gdańsku odpowiednio z jednego do 10. Natomiast w ZK w Goleniowie w pionie ochrony na 31 grudnia 2017 r. występowały cztery wakaty, na koniec 2018 r. nie było wakatów, ale na 30 września 2019 r. liczba wakatów wzrosła do 40. Dane te zaprezentowano w infografice nr 9.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Wakaty w pionach ochrony – osiem skontrolowanych jednostek penitencjarnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na 30 września 2019 r. w pionach penitencjarnych SW było 86 wakatów. Najwięcej – 16 w jednostkach penitencjarnych w okręgu warszawskim. W okręgu olsztyńskim występowało 12 wakatów, a w bydgoskim 10.

Podkreślenia wymaga fakt, że na odprawie rocznej kierownictwa SW w marcu 2017 r. Dyrektor Generalny SW wspominał o stosowanej w porozumieniu ze stroną związkową polityce utrzymywania wakatów, przez co jak wskazano kontrolerom NIK należy rozumieć, racjonalną politykę wakatową, polegającą na wydatkowaniu środków finansowych pozostałych w jednostkach z powodu istniejących wakatów m.in. na nagrody dla funkcjonariuszy oraz wydatki z tytułu świadczeń i pozostałych należności dla funkcjonariuszy zwalnianych ze służby.

Nadgodziny

Za czas pracy przekraczający przeciętnie 40 godzin tygodniowo w półrocznym okresie rozliczeniowym (praca w godzinach nadliczbowych) funkcjonariuszowi przysługuje czas wolny od służby w tym samym wymiarze. Od 1 lipca 2019 r., w związku z wejściem w życie znowelizowanego art. 131

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ustawy o SW, za pracę w nadgodzinach funkcjonariusz może otrzymać rekompensatę pieniężną, o ile w terminie 10 dni od dnia zakończenia okresu rozliczeniowego nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze. Wcześniej funkcjonariusze SW nie byli uprawnieni do odpłatnych godzin nadliczbowych.

Dane o nadgodzinach przekazane NIK w trakcie kontroli przez zakłady karne i areszty śledcze dotyczą tzw. nadgodzin netto, czyli nadgodzin, od których zostały odliczone godziny odebrane przez funkcjonariuszy. Ten sposób raportowania, stosowany przez SW we wszystkich jednostkach, uniemożliwia ustalenie liczby nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy w okresie rozliczeniowym i został uznany przez NIK za nieprawidłowość. Praca w godzinach nadliczbowych, która została zrekompensowana udzieleniem czasu wolnego, nie zmienia swojego charakteru, dlatego również powinna być wykazywana w statystykach SW, jako godziny nadliczbowe. Konsekwencją przyjęcia odmiennych założeń było to, że Dyrektor Generalny SW nie posiadał rzetelnej wiedzy liczbie nadgodzin faktycznie wypracowanych przez funkcjonariuszy.

Na podstawie analizy dostępnych danych o nadgodzinach (netto) funkcjonariuszy pionów ochrony zatrudnionych w zakładach karnych i aresztach śledczych, NIK stwierdziła, że ich łączna liczba w okresie objętym kontrolą rosła z roku na rok. Na 1 stycznia 2017 r. było to 1 914 725 nadgodzin; na 31 grudnia 2017 r. – 2 017 178 nadgodzin; na 31 grudnia 2018 r. 2 615 040 nadgodzin, na 30 września 2019 r. – 3 249 103 nadgodziny. Liczba nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy pionów ochrony zakładów karnych i aresztów śledczych na 30 września 2019 r. była o 69,7% wyższa niż 1 stycznia 2017 r. W tym okresie liczba nadgodzin w okręgach: białostockim, poznańskim i wrocławskim wzrosła o ponad 100%, a w okręgu warszawskim o ponad 200%.

W ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. funkcjonariusze pionów ochrony i penitencjarnego wypracowali łącznie 410 491,60 nadgodzin. Nadgodziny wypracowane przez funkcjonariuszy pionu ochrony stanowią 94% tej liczby (tj. 386 335 godzin), pozostałe 6% tych nadgodzin (tj. 24 136,60 godzin) wypracowali funkcjonariusze pionu penitencjarnego. Dane te zaprezentowano w infografice nr 10.

Spośród skontrolowanych jednostek największą liczbę nadgodzin wypracowali funkcjonariusze z Aresztu Śledczego w Szczecinie – łącznie 108 729,50 godzin (tj. 26,49% nadgodzin wypracowanych przez skontrolowane ZK/AŚ). Prawie w całości nadgodziny te wypracowali funkcjonariusze pionu ochrony.

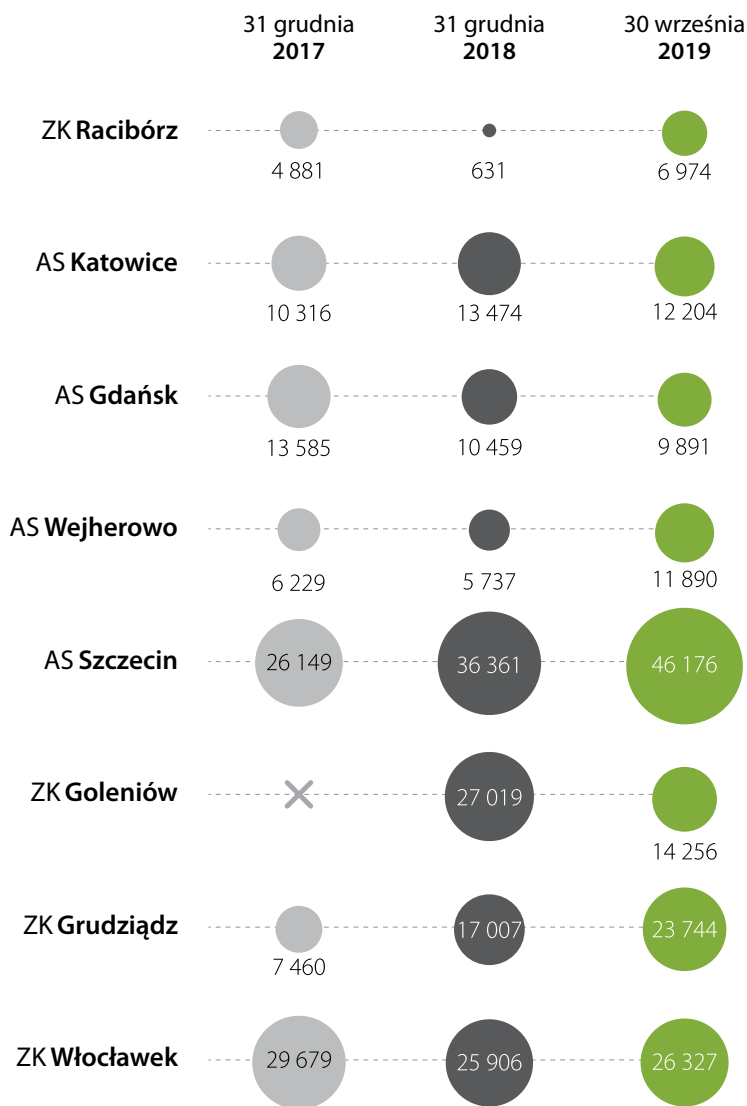
W wystąpieniach pokontrolnych NIK do dyrektorów pięciu z ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostek penitencjarnych zwrócono uwagę na rosnącą liczbę nadgodzin wypracowywanych przez funkcjonariuszy oraz ich potencjalny wpływ na przemęczenie funkcjonariuszy, mogące negatywnie wpływać na bezpieczeństwo osadzonych. W ocenie NIK jest to bardzo niepokojący trend występujący w wielu zakładach karnych i aresztach śledczych. Przepracowanie i zmęczenie funkcjonariuszy negatywnie wpływa

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na poziom bezpieczeństwa zarówno osadzonych (narażonych na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy) jak i samych funkcjonariuszy (chwila nieuwagi funkcjonariusza może zostać wykorzystana przez osadzonego do napaści).

Infografika nr 10

Nadgodziny w skontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W Areszcie Śledczym w Wejherowie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że tygodniowy czas służby trzech funkcjonariuszy działu ochrony przekroczył (łącznie) w czterech okresach rozliczeniowych normę wynoszącą 40 godzin, określoną w art. 121 ust. 1 ustawy o SW.

5.4.2. Szkolenia funkcjonariuszy

System szkolenia SW określa zarządzenie nr 61/2018 Dyrektora Generalnego SW z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej dla funkcjonariuszy i pracowników⁸⁴. W zarządzeniu określono zakres tematyczny, metodykę oraz efekty kształcenia, które mają być osiągnięte w blokach i modułach tematycznych, a w odniesieniu do szkoleń: organizację procesu kształcenia, w tym czas jego trwania, sposób uzyskiwania zaliczeń i zdawania egzaminów, skalę ocen, stanowiska pracowników podlegających tym szkoleniom, z uwzględnieniem formy i wymiaru zatrudnienia.

Szkolenia
funkcjonariuszy SW

W ośmiu skontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych na podstawie badania próby 163 funkcjonariuszy stwierdzono, że odbywali oni szkolenia wstępne, zawodowe i specjalistyczne, zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 61/18 Dyrektora Generalnego SW z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego i specjalistycznego w Służbie Więziennej dla funkcjonariuszy i pracowników.

W ramach ww. badania stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w Areszcie Śledczym w Wejherowie stwierdzono, że obowiązkowym, corocznym szkoleniem w zakresie rozpoznawania zachowań sygnalizujących możliwość autoagresji nie objęto dziewięciu z 20 funkcjonariuszy objętych badaniem, wbrew regulacji instrukcji 2/16;
- w Zakładzie Karnym we Włocławku jeden z 20 objętych badaniem funkcjonariuszy nie został w 2018 r. przeszkolony w zakresie rozpoznawania zachowań sygnalizujących możliwość autoagresji, wbrew regulacji instrukcji 2/16.

Poza ww. zagadnieniami funkcjonariusze w skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych byli szkoleni m.in. z komunikacji interpersonalnej i zapobiegania wypaleniu zawodowemu oraz standardów postępowania z osobami pozbawionymi wolności.

5.5. Działania administracji penitencjarnej w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa osadzonych przez funkcjonariuszy

Nie stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do działań administracji penitencjarnej w przypadku zgłoszenia lub stwierdzenia naruszeń bezpieczeństwa osadzonych przez funkcjonariuszy, w szczególności w zakresie użycia przez funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego (w tym wykorzystania celi zabezpieczającej) wobec osadzonych oraz prowadzonych wobec funkcjonariuszy postępowań dyscyplinarnych.

W zakresie sposobu rozpatrywania skarg osadzonych na funkcjonariuszy stwierdzono uchybienia formalne dotyczące m.in. nieinformowania wnoszących skargi o przedłużeniu terminu ich rozpatrzenia i braku pouczeń o możliwości wniesienia skargi na sposób rozpatrzenia.

⁸⁴ Wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 87/2010 Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej oraz czasu trwania szkoleń.

5.5.1. Skargi

Skargi w MS i CZSW

Skargi osadzonych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu załatwiania wniosków, skarg i próśb osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych⁸⁵ rozpatrują: dyrektor jednostki penitencjarnej (skargi na funkcjonariuszy), dyrektor Okręgowy (skargi na rozpatrzenie skargi przez dyrektora ZK/AŚ), Dyrektor Generalny (skargi na dyrektorów ZK/AŚ) oraz Minister Sprawiedliwości (skargi na Dyrektora Generalnego SW).

Do Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, który rozpatrywał skargi i wnioski dotyczące działalności CZSW, wpłynęło w 2017 r. – 3368 skarg, w 2018 r. – 3387 skarg, a do 25 września 2019 r. – 2679 skarg. Do Wydziału ds. Skarg w Biurze Ministra od 1 stycznia 2017 do 30 września 2019 r. wpłynęły 334 skargi na funkcjonariuszy SW. Spośród nich 278 przekazano do CZSW, 49 do DWOiP a w siedmiu udzielono skarżącym odpowiedzi.

W toku kontroli w MS zweryfikowano pod kątem formalnym i materialnym 20 spośród 113 przedłożonych teczek dokumentacji zakończonych postępowania skargowych z lat 2017–2019 dotyczących skarg osadzonych pośrednio dotyczących bezpieczeństwa. Skargi osadzonych na rozstrzygnięcia CZSW rozpatrywano przede wszystkim w oparciu o stanowiska Dyrektora Generalnego SW lub dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych CZSW i przekazane materiały. W tym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieinformowaniu wnoszących skargę o przedłużeniu terminu jej załatwienia (tylko jedna ze zbadanych skarg została rozpatrzona w 14-dniowym terminie ustawowym), wbrew regulacji rozporządzenia w sprawie skarg.

W CZSW NIK zweryfikowała postępowania wyjaśniające dotyczące 20 skarg osadzonych, w których nie stwierdzono nieprawidłowości.

Skargi w jednostkach penitencjarnych

W okresie objętym kontrolą do ośmiu jednostek penitencjarnych skontrolowanych przez NIK wpłynęło łącznie 928 skarg osadzonych na funkcjonariuszy SW w zakresie bezpieczeństwa (581 z nich, tj. 62,61%, złożono w ZK w Raciborzu). Szczegółowym badaniem objęto 148 skarg⁸⁶.

Zweryfikowano sposób postępowania ze skargami pod kątem formalnym (tj. zgodność z rozporządzeniem w sprawie skarg) oraz pod kątem materialnym (rzetelność zbadania zarzutów zawartych w skardze).

Stwierdzone nieprawidłowości:

- W AŚ w Wejherowie w dwóch (spośród siedmiu zbadanych) postępowaniach w sprawie skarg w zawiadomieniu osadzonego o sposobie rozstrzygnięcia skargi na funkcjonariusza nie zawarto pouczenia o możliwości złożenia skargi na sposób załatwienia sprawy do Dyrektora Okręgowego SW w Gdańsku.
- ZK we Włocławku przekazał sześć skarg osadzonych Okręgowemu Inspektoratowi SW (który był właściwy do ich rozpatrzenia) po upływie siedmiodniowego terminu.

⁸⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 647.

⁸⁶ W AŚ w Wejherowie skontrolowano sposób rozpatrzenia siedmiu skarg na funkcjonariuszy AŚ w zakresie bezpieczeństwa (tj. wszystkie, które wpłynęły do jednostki); w ZK w Grudziądzu zbadano 21 skarg, a w pozostałych ZK/AŚ po 20 skarg.

Ponadto w ZK we Włocławku stwierdzono praktykę polegającą na przekazywaniu do Dyrektora Okręgowego SW w Bydgoszczy skarg osadzonych, (do których rozpatrzenia był on właściwy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie skarg) po przeprowadzeniu z własnej inicjatywy postępowania wyjaśniającego w ZK, wraz ze zgromadzonym przez ZK materiałem dowodowym oraz propozycją uznania skargi za bezzasadną. Dyrektor ZK we Włocławku uzasadniał tę praktykę usprawnieniem postępowania skargowego i korzyścią dla obu stron postępowania w postaci istotnego skrócenia okresu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. W ocenie NIK stwierdzona praktyka, zastosowana w sześciu z 20 zbadanych przez NIK w ZK we Włocławku skarg osadzonych, jest niedopuszczalna i stanowi rażące naruszenie prawa osadzonych do skargi. Tego rodzaju „wstępne” rozpatrywanie skargi przez jednostkę, której działania skarga dotyczy, budzi uzasadnione obawy, co do rzetelności prowadzonych czynności nie ma oparcia w obowiązujących w SW procedurach.

W CZSW stwierdzono, że jeden z osadzonych złożył skargę dotyczącą m.in. niewłaściwego traktowania podczas pobytu w Zakładzie Karnym Nr 1 we Wrocławiu, która została przesłana według właściwości dyrektorowi tej jednostki. W aktach sprawy znajdowało się oświadczenie osadzonego dotyczące wycofania tej skargi, sporządzone na wydruku z komputera, z adnotacją osadzonego *Treść oświadczenia zrozumiałem*, datą i jego podpisem. W związku z powyższym sprawę pozostawiono bez rozpatrzenia, pomimo wątpliwości co do autonomiczności decyzji skarżącego. Sytuacja taka, zdaniem NIK, stanowi wystarczającą przesłankę wszczęcia czynności wyjaśniających.

W trakcie kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej przez NIK w AŚ w Warszawie-Białołęce stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym rozpatrzeniu trzech skarg osadzonych i niesporządzeniu sprawozdania z postępowania wyjaśniającego w sprawie jednej z nich. Skargi te zostały rozpatrzone jedynie w oparciu o wyjaśnienia funkcjonariuszy, których dotyczyły (w formie notatek służbowych). Prowadzący postępowanie wyjaśniające nie kontaktowali się z osobami wnoszącymi skargę, mimo że przebywały one na terenie AŚ i nie uszczegóławiali zarzutów nawet bardzo ogólnych skarg. Nie konfrontowano wyjaśnień funkcjonariuszy ze skarżącymi ani nie zasięgnięto informacji od innych osadzonych.

5.5.2. Postępowania dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy

Zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy o SW funkcjonariusze odpowiadają dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem.

Naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn funkcjonariusza popełniony umyślnie lub nieumyślnie polegający na naruszeniu dobrego imienia służby lub na przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Naruszeniem dyscypliny służbowej są m.in.:

- zaniechanie czynności służbowej albo wykonanie jej w sposób nieprawidłowy,
- niehumanitarne traktowanie, uwłaczające godności osób pozbawionych wolności,
- niedopełnienie obowiązków służbowych albo przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa,
- nadużycie zajmowanego stanowiska służbowego lub służby dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Stwierdzone przypadki postępowań dyscyplinarnych

Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. w Służbie Więziennej wszczęto łącznie 1277 postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy, z których 137 dotyczyło naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych (58 w 2017 r., 44 w 2018 r. i 35 do 30 września 2019 r.).

Żaden spośród sześciu funkcjonariuszy SW zwolnionych na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 10 ustawy o SW nie naruszył bezpieczeństwa osobistego osadzonych. W okresie objętym kontrolą stwierdzono jeden przypadek znęcania się przez funkcjonariusza nad osobą pozbawioną wolności w typie podstawowym (znęcanie się psychiczne lub fizyczne spenalizowane w art. 247 § 1 kk).

W ośmiu skontrolowanych przez NIK jednostkach penitencjarnych wszczęto 128 postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy. Z tych postępowań 50⁸⁷ dotyczyło czynów związanych z naruszeniem bezpieczeństwa osadzonych. Funkcjonariuszom zarzucano m.in.: zaniechanie kontroli zachowania osadzonych w celi lub niedokonywanie ich wymaganej częstotliwością, pozostawianie osadzonych bez nadzoru, niedopełnienia obowiązku stałej obserwacji osadzonych w celi monitorowanej.

W postępowaniach zastosowano następujące kary dyscyplinarne: 22 nagany, dwa ostrzeżenia o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku służbowym, jedno ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby w SW, jedno wydalenie ze służby. Spośród tych postępowań dyscyplinarnych 13 zostało umorzonych, dwa zawieszono. Jeden funkcjonariusz został uniewinniony w postępowaniu odwoławczym.

⁸⁷ Z tego: dwa postępowania dyscyplinarne w AŚ w Katowicach, po pięć w AŚ w Gdańsku i ZK w Grudziądzu, 10 w ZK we Włocławku, 13 w ZK w Goleniowie i 15 w AŚ w Szczecinie. W ZK w Raciborzu i AŚ w Wejherowie nie wszczęto w okresie objętym kontrolą postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy w związku z naruszeniem bezpieczeństwa osadzonych.

5.6. Nadzór nad działaniami służby więziennej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad SW, w okresie objętym kontrolą, był ograniczony, a Minister w dużej mierze opierał się na działaniach Dyrektora Generalnego SW. Minister nie przeprowadzał okresowych analiz ani kompleksowych kontroli w zakresie bezpieczeństwa osadzonych, a podejmowane działania kontrolne ograniczały się co do zasady do czynności podejmowanych w związku ze zdarzeniami zaistniałymi w jednostkach penitencjarnych.

5.6.1. Nadzór Ministra Sprawiedliwości

Minister Sprawiedliwości prowadził nadzór nad SW w ograniczonym zakresie. Nie korzystał w pełni z będących w jego dyspozycji środków nadzoru i kontroli, co ograniczało możliwość oddziaływania prewencyjnego w obszarze bezpieczeństwa osadzonych. Nadzór Ministra w znacznej mierze polegał na działaniach podejmowanych przez CZSW, ograniczając się do udziału w naradach SW oraz doraźnych kontrolach przeprowadzanych w jednostkach penitencjarnych głównie z związku z poważnymi zdarzeniami. W szczególności w Ministerstwie nie opracowywano analiz w zakresie bezpieczeństwa osadzonych (co opisano w pkt 5.1 niniejszej Informacji).

Minister sprawował nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych głównie poprzez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, który wykonywał czynności nadzorcze na działalności SW. Departament ten prowadził kontrole doraźne w jednostkach organizacyjnych SW, w ograniczonym zakresie monitorował i analizował zdarzenia w jednostkach penitencjarnych oraz rozpatrywał skargi osadzonych na działalność CZSW.

W okresie objętym kontrolą do DWOiP wpływały codziennie meldunki dobowe o zdarzeniach zgłoszonych przez jednostki organizacyjne SW (za pomocą służby dyżurnej). Dyrektor tego departamentu oraz Naczelnik Wydziału ds. SW otrzymywali te informacje także w formie wiadomości SMS.

Minister Sprawiedliwości nie w pełni wykorzystywał swoje uprawnienia nadzorcze do przeprowadzania kontroli merytorycznych w jednostkach penitencjarnych. W rocznym planie kontroli MS nie uwzględniano obszarów związanych z bezpieczeństwem osadzonych, a DWOiP realizował jedynie kontrole doraźne, głównie w związku ze zdarzeniami, które miały miejsce w jednostkach penitencjarnych.

W latach 2017–2019 DWOiP przeprowadził 49 kontroli doraźnych, w tym 36 w zakładach karnych i aresztach śledczych dotyczących m.in. wyjaśnienia okoliczności zgonów i samobójstw osadzonych (osiem kontroli), sprawdzenia informacji prasowych wskazujących na nieprawidłowości w działaniach jednostek penitencjarnych i weryfikacji informacji zawartych w skargach.

Sprawozdania z kontroli przekazywano kierownikowi kontrolowanej jednostki oraz jednostki nadrzędnej, a niekiedy także Dyrektorowi Generalnemu SW, w celu poinformowania go o ustaleniach i umożliwienia realizacji zaleceń w całej formacji.

Nadzór nad Służbą
Więzienną

Kontrole MS
w jednostkach
penitencjarnych

Biorąc pod uwagę fakt, że w Polsce funkcjonuje ponad 170 jednostek penitencjarnych, przeprowadzenie przez przedstawicieli Ministra w ciągu trzech lat tylko 49 kontroli w nich wydaje się niewystarczające dla zapewnienia adekwatnego wglądu w ich funkcjonowanie, zwłaszcza uwzględniając charakter kontroli doraźnych.

5.6.2. Nadzór Dyrektora Generalnego Służby Więziennej

Czynności
wyjaśniające
przeprowadzane
przez CZSW

Dyrektor Generalny SW kieruje Centralnym Zarządem SW oraz jednostkami organizacyjnymi SW (w tym zakładami karnym i aresztami śledczymi) a także sprawuje nadzór nad ich organizacją i realizowaniem przez nie zadań⁸⁸.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny SW przejął z urzędu prowadzenie 21 czynności wyjaśniających w związku z wystąpieniem zdarzenia, w tym: 11 uciezek lub prób uciezek przez osadzonych, jedno samobójstwo osadzonego, dwa czyny zabronione popełnione przez funkcjonariuszy SW, jeden przypadek nieprawidłowego użycia środka przymusu bezpośredniego oraz pięć innych sytuacji (np. wypadki z udziałem funkcjonariuszy, zabójstwo dokonane przez osadzonego na przepustce, utrzymywanie przez funkcjonariusza niedozwolonych kontaktów z osadzonymi).

Decyzje w przedmiocie przejścia czynności wyjaśniających zdarzenie podejmowano na podstawie zapisów § 10 ust. 3 zarządzenia Nr 1/2018. Uzasadnieniem przedmiotowych działań był charakter i złożoność badanych okoliczności ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa, potrzeby oceny istniejących rozwiązań organizacyjnych oraz nadzoru sprawowanego nad sposobem realizowania zadań i kierunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych przez jednostki organizacyjne SW.

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

Dyrektor Generalny SW zarekomendował w czterech przypadkach właściwemu dyrektorowi okręgowemu SW wznowienie czynności wyjaśniających zdarzenie z powodu ich negatywnej oceny. CZSW nie posiadał dokładnych informacji dotyczących czynności wyjaśniających ze zdarzeń, które zostały wznowione przez dyrektorów okręgowych SW. W wyniku wznowionych czynności, zarekomendowanych przez Dyrektora Generalnego SW ujawniono okoliczności świadczące o przyczynieniu się funkcjonariuszy SW do zaistnienia tych zdarzeń.

Kontrole wewnętrzne
jednostek penitencjarnych

Tryb i sposób przeprowadzania kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych SW określił Dyrektor Generalny SW zarządzeniem nr 25/2017. Plany kontroli CZSW na lata 2017–2019 opracowywane były na podstawie analizy ryzyka i w zakresie bezpieczeństwa osadzonych dotyczyły m.in.:

⁸⁸ Zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o SW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- praworządności użycia środków przymusu bezpośredniego;
- organizacji i realizacji nadzoru nad osadzonymi „szczególnymi” (tj. medialni, objęci szczególną ochroną, niebezpieczni i zagrożeni samobójstwem), w tym funkcjonowania cel monitorowanych oraz stanowisk monitorowego;
- stanu zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostek (w tym poziomu wyposażenia jednostek w zabezpieczenia techniczno-ochronne, zabezpieczeń elektronicznych, organizacji służby ochronnej);
- organizacji i sposobu realizacji czynności profilaktycznych, w tym profilaktyki narkotykowej;
- organizacji oddziaływań terapeutycznych prowadzonych wobec skazanych: uzależnionych, z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo.

W toku kontroli przeprowadzonej w CZSW zweryfikowano dokumentację dotyczącą 14 kontroli wewnętrznych z ww. zakresu przeprowadzanych przez funkcjonariuszy Biura Ochrony i Spraw Obronnych w jednostkach organizacyjnych SW w latach 2017–2019. Nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w toku tych kontroli dotyczyły m.in. stanu zabezpieczenia ochronnego jednostki, występowania w celach monitorowanych tzw. „martwych pól” uniemożliwiających realizację kontroli zachowania osadzonych, przypisanie funkcjonariuszom sprawującym funkcje monitorowego innych zadań, co uniemożliwiało prawidłową realizację podstawowego obowiązku, jakim była obserwacja zachowania osadzonego. Dyrektorzy kontrolowanych ZK/AŚ raportowali Dyrektorowi Generalnemu SW o zrealizowanie wniosków pokontrolnych lub etapy ich realizacji.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Biura Ochrony i Spraw Obronnych CZSW przeprowadzali w jednostkach organizacyjnych SW inspekcje a od 24 października 2019 r. wizytacje⁸⁹. Były to niezapowiedziane kontrole mające na celu sprawdzenie bieżącej działalności jednostek organizacyjnych, w tym sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy i pracowników na poszczególnych stanowiskach.

W 2018 r. przeprowadzono 10 inspekcji, a w 2019 r. (do 30 września) 54. Najważniejsze ustalenia z inspekcji dotyczyły uchybień związanych ze stanem i sprawnością zabezpieczeń techniczno-ochronnych jednostek, niewłaściwą organizacją stanowiska monitorowego oraz niewłaściwym sposobem pełnienia służby przez funkcjonariuszy pełniących służbę przy wejściu do jednostki.

Inspekcje
i wizytacje CZSW
w jednostkach
penitencjarnych

⁸⁹ W związku z wejściem w życie z dniem 24 października 2019 r. zarządzenia nr 53/2019 z dnia 17 października 2019 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli wewnętrznej i wizytacji w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: <i>Czy organy administracji publicznej skutecznie ograniczają zagrożenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych?</i>
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy funkcjonuje spójny system działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych?2. Czy istniejąca infrastruktura sprzyja ograniczeniu ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych?3. Czy prowadzi się zindywidualizowane oddziaływania na osadzonych mające na celu ograniczanie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych?4. Czy mechanizmy zatrudniania, szkolenia funkcjonariuszy oraz warunki pracy zapewniają ograniczenie ryzyka naruszeń bezpieczeństwa osobistego osadzonych?5. Czy administracja penitencjarna podejmowała adekwatne działania w przypadku zgłoszenia lub stwierdzenia naruszeń bezpieczeństwa osadzonych przez funkcjonariuszy?6. Czy zapewniono właściwy nadzór nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobistego osadzonych?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 10 jednostek, w tym: MS, CZSW, Areszty Śledcze w Gdańsku, Katowicach Szczecinie i Wejherowie oraz Zakłady Karne w Goleniowie, Grudziądzu, Raciborzu i we Włocławku. <p>Do kontroli wybrano jednostki penitencjarne, w których miały miejsce przypadki prób samobójczych oraz samoagresji spowodowane działalnością administracji penitencjarnej, z wyłączeniem jednostek małych, jednostek z oddziałami zewnętrznymi i jednostek które w okresie objętym kontrolą podlegały zmianom organizacyjnym (np. łączeniu).</p>
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do dnia 30 grudnia 2019 r. oraz działania związane z wytworzeniem dokumentów obowiązujących w tym okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli. <p>Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 września 2019 r. do 23 grudnia 2019 r.</p>
Dobór próby do badania	Dobór próby do badania (np. zdarzeń nadzwyczajnych, przypadków użycia środków przymusu bezpośredniego oraz skarg na funkcjonariuszy) dokonywany był w sposób celowy, w porozumieniu z koordynatorem kontroli i w oparciu o osąd kontrolera, z uwzględnieniem wytycznych zawartych w programie kontroli.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy <i>o NIK</i> uzyskano informacje dotyczące bezpieczeństwa osadzonych z Centralnego Zarządu SW.

Kontrola pt. *Bezpieczeństwo osadzonych* (P/19/040) została podjęta z inicjatywy własnej NIK i została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą w Areszcie Śledczym w Warszawie-Białołęce⁹⁰ w dniach 23 maja–16 lipca 2019 r.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 29 wniosków pokontrolnych, z czego:

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Do Ministra Sprawiedliwości skierowano trzy wnioski pokontrolne:

1. Powołanie Rady Polityki Penitencjarnej III kadencji oraz wdrożenie mechanizmów umożliwiających Radzie wsparcie merytoryczne działań Ministra, zgodnie z kompetencjami, zasadami i trybem pracy określonymi w ustawie o SW i wewnętrznych procedurach organizacyjnych.
2. Opracowywanie przez aparat wykonawczy MS na potrzeby Ministra okresowych opinii i analiz dotyczących problematyki polityki penitencjarnej, w szczególności obejmujących kwestie bezpieczeństwa osadzonych.
3. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością rozpatrywania skarg osób osadzonych.

Do Dyrektora Generalnego SW skierowano dwa wnioski pokontrolne:

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

Do dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych skierowano łącznie 24 wnioski pokontrolne, które dotyczyły m.in.:

- zapewnienia wielkości grup wychowawczych zgodnych z limitami (sześć jednostek),
- zapewnienia odpowiedniej liczby psychologów przypadających na 200 osadzonych (trzy jednostki),
- odbywania przez wszystkich funkcjonariuszy szkoleń z zakresu zapobiegania samobójstwom osadzonych (dwie jednostki),
- udostępnienia osadzonym egzemplarzy porządku wewnętrznego (dwie jednostki),
- niezwłocznego usuwania usterek i dostosowania elementów infrastruktury do wymogów w zakresie bezpieczeństwa,
- usunięcia uchybień formalnych w prowadzonych postępowaniach wyjaśniających w zakresie zdarzeń oraz w postępowaniach skargowych.

Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków NIK. Zrealizowano 20 wniosków, w trakcie realizacji pozostawało pięć, a nie zrealizowano czterech wniosków pokontrolnych.

⁹⁰ Kontrola nr R/19/003 „Bezpieczeństwo osadzonych w warunkach izolacji penitencjarnej”.

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli kierownicy czterech jednostek kontrolowanych, tj. MS (trzy zastrzeżenia), CZSW (dwa zastrzeżenia), ZK w Goleniowie (jedno zastrzeżenie) oraz AŚ w Wejherowie (jedno zastrzeżenie).

Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Sprawiedliwości zostały uwzględnione w części na podstawie uchwały Nr 24/2020 Kolegium NIK z dnia 16 kwietnia 2020 r.

Zastrzeżenia Dyrektora Generalnego SW zostały uwzględnione w części, a zastrzeżenie Dyrektora Zakładu Karnego w Goleniowie – uwzględnione w całości. Natomiast zastrzeżenie zgłoszone przez Dyrektora Aresztu Śledczego w Wejherowie zostało oddalone w całości.

W kontroli uczestniczył Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK oraz cztery Delegatury NIK: w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach i Szczecinie.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	MS	Zbigniew Ziobro
2.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Centralny Zarząd Służby Więziennej	gen. Jacek Kitliński
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Zakład Karny nr 1 w Grudziądzu	ppłk Andrzej Gniot
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Zakład Karny we Włocławku	mjr Krzysztof Zientara
5.	Delegatura NIK w Gdańsku	Areszt Śledczy w Gdańsku	płk Artur Król
6.	Delegatura NIK w Gdańsku	Areszt Śledczy w Wejherowie	ppłk Maciej Uchman
7.	Delegatura NIK w Katowicach	Zakład Karny w Raciborzu	płk dr Grzegorz Kosiński
8.	Delegatura NIK w Katowicach	Areszt Śledczy w Katowicach	ppłk Grzegorz Janik
9.	Delegatura NIK w Szczecinie	Areszt Śledczy w Szczecinie	ppłk Radosław Jaźwiński
10.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zakład Karny w Goleniowie	mjr Przemysław Jaszczuk

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawienie wolności jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*.

W rozdziale IX Kara ograniczenia wolności *Kkw* reguluje na poziomie ustawowym sposób wykonywania kary pozbawienia wolności. W rozdziale Rozdział XV Tymczasowe aresztowanie określa sposób wykonywania tego środka zabezpieczającego.

Zgodnie z art. 69 *Kkw*, karę pozbawienia wolności wykonuje się, z zastrzeżeniem art. 87 § 4 *Kkw*, w następujących rodzajach zakładów karnych:

Kara pozbawienia wolności

- zakładach karnych dla młodocianych,
- zakładach karnych dla odbywających karę po raz pierwszy,
- zakładach karnych dla recydywistów penitencjarnych,
- zakładach karnych dla odbywających karę aresztu wojskowego.

Na podstawie art. 70 *Kkw* ww. zakłady karne mogą być organizowane jako:

- a) zakłady karne typu zamkniętego,
- b) zakłady karne typu półotwartego,
- c) zakłady karne typu otwartego.

Zakłady karne typu zamkniętego, półotwartego i otwartego różnią się w szczególności stopniem zabezpieczenia, izolacji skazanych oraz wynikającymi z tego ich obowiązkami i uprawnieniami w zakresie poruszania się w zakładzie i poza jego obrębem.

W zakładzie karnym typu zamkniętego (art. 90 *Kkw*):

- cele mieszkalne skazanych mogą być otwarte w porze dziennej przez określony czas, jeżeli względy bezpieczeństwa nie stoją temu na przeszkodzie;
- skazani mogą być zatrudniani poza terenem zakładu karnego w pełnym systemie konwojowania;
- zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe oraz nauczanie organizuje się w obrębie zakładu karnego;
- ruch skazanych po terenie zakładu karnego odbywa się w sposób zorganizowany i pod dozorem;
- skazani mogą korzystać z własnej bielizny i obuwia, a za zezwoleniem dyrektora zakładu karnego – także z odzieży;
- skazani mogą korzystać z dwóch widzeń w miesiącu, a za zgodą dyrektora zakładu karnego wykorzystać je jednorazowo;
- widzenia skazanych podlegają nadzorowi administracji zakładu karnego; rozmowy skazanych w trakcie widzeń podlegają kontroli administracji zakładu karnego;
- korespondencja skazanych podlega cenzurze administracji zakładu karnego, chyba że ustawa stanowi inaczej;
- rozmowy telefoniczne skazanych podlegają kontroli administracji zakładu karnego.

W zakładzie karnym typu półotwartego (art. 91 *Kkw*):

- cele mieszkalne skazanych pozostają otwarte w porze dziennej, natomiast w porze nocnej mogą być zamknięte;
- skazani mogą być zatrudniani poza terenem zakładu karnego w systemie zmniejszonego konwojowania lub bez konwojenta, w tym również na pojedynczych stanowiskach pracy;
- skazanym można zezwalać na uczestniczenie w nauczaniu, szkoleniu oraz w zajęciach terapeutycznych organizowanych poza terenem zakładu karnego;
- skazani mogą brać udział w organizowanych przez administrację poza terenem zakładu karnego grupowych zajęciach kulturalno-oświatowych lub sportowych;
- skazani mogą poruszać się po terenie zakładu karnego w czasie i miejscach ustalonych w porządku wewnętrznym;
- skazani mogą korzystać z własnej odzieży, bielizny i obuwia;
- skazanym można udzielać przepustek z zakładu karnego, nie częściej niż raz na dwa miesiące, łącznie na okres nieprzekraczający 14 dni w roku;
- skazani mogą korzystać z trzech widzeń w miesiącu, które za zgodą dyrektora zakładu karnego mogą być połączone;
- widzenia skazanych podlegają nadzorowi administracji zakładu karnego; rozmowy skazanych w trakcie widzeń mogą podlegać kontroli administracji zakładu karnego;
- korespondencja skazanych może podlegać cenzurze administracji zakładu karnego;
- rozmowy telefoniczne skazanych mogą podlegać kontroli administracji zakładu karnego.

W zakładzie karnym typu otwartego (art. 92 *Kkw*):

- cele mieszkalne skazanych pozostają otwarte przez całą dobę;
- skazanych zatrudnia się przede wszystkim poza terenem zakładu karnego, bez konwojenta, na pojedynczych stanowiskach pracy;
- skazanym można zezwalać na uczestniczenie w nauczaniu, szkoleniu oraz zajęciach terapeutycznych organizowanych poza terenem zakładu karnego;
- skazani mogą brać udział w organizowanych przez administrację, poza terenem zakładu karnego, grupowych zajęciach kulturalno-oświatowych lub sportowych;
- skazanym można zezwalać na udział w zajęciach i imprezach kulturalno-oświatowych lub sportowych organizowanych poza terenem zakładu karnego;
- skazani mogą poruszać się po terenie zakładu karnego w czasie i miejscach ustalonych w porządku wewnętrznym;
- skazani mogą korzystać z własnej odzieży, bielizny i obuwia;
- skazani mogą otrzymywać z depozytu zakładu karnego pieniądze pozostające do ich dyspozycji;
- skazanym można udzielać przepustek z zakładu karnego, nie częściej niż raz w miesiącu, łącznie na okres nieprzekraczający 28 dni w roku.
- skazany może korzystać z nieograniczonej liczby widzeń;

- widzenia skazanych mogą podlegać nadzorowi administracji zakładu karnego. Rozmowy skazanych w trakcie widzeń nie podlegają kontroli administracji zakładu karnego;
- skazanym, w miarę możliwości, stwarza się warunki do przygotowywania dodatkowych posiłków we własnym zakresie;
- korespondencja skazanych nie podlega cenzurze administracji zakładu karnego;
- rozmowy telefoniczne skazanych nie podlegają kontroli administracji zakładu karnego.

Zgodnie z art. 68 *Kkw* zakłady karne podlegają Ministrowi Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości, w drodze zarządzenia, tworzy i znosi zakłady karne, mając na względzie istniejące potrzeby w tym zakresie (art. 72 § 4 *Kkw*). Zakłady karne mogą być tworzone, jako samodzielne zakłady lub jako wyodrębnione oddziały zakładów karnych i aresztów śledczych. Kilka zakładów może posiadać wspólną administrację bądź wydzielone służby (art. 72 § 3 *Kkw*).

Zakłady karne

Przeznaczenie zakładów karnych określa w drodze zarządzenia Dyrektor Generalny SW, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia oraz racjonalnego wykorzystania miejsc zakwaterowania dla wszystkich grup skazanych (art. 72 § 4a *Kkw*).

Zakładem karnym kieruje dyrektor, a wyodrębnionym oddziałem może kierować podlegający dyrektorowi kierownik. Funkcjonariusze i pracownicy zakładu karnego, w którym skazany przebywa, a także osoby kierujące jego pracą lub innymi zajęciami są, w zakresie wykonywanych przez nich czynności służbowych, przełożonymi skazanego (art. 72 § 1 i 2 *Kkw*).

W zakładzie karnym utrzymuje się dyscyplinę i porządek w celu zapewnienia bezpieczeństwa i realizacji zadań kary pozbawienia wolności, w tym ochrony społeczeństwa przed przestępczością (art. 73 § 1 *Kkw*).

Dyrektor ustala porządek wewnętrzny zakładu karnego (art. 73 § 2 *Kkw*), który z punktu widzenia osadzonych reguluje podstawowe zasady obowiązujące w ZK.

Zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie *regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności*, w porządku wewnętrznym zakładu karnego dyrektor określa w szczególności:

- godziny oraz sposób przeprowadzania apelu porannego i wieczornego;
- godziny przeznaczone na sen, pracę, naukę, zajęcia kulturalno-oświatowe, sportowe oraz zajęcia własne skazanego;
- godziny i miejsce spożywania posiłków dostarczanych przez administrację zakładu karnego;
- godziny, miejsce i sposób poruszania się po terenie zakładu karnego;
- godziny, miejsce i sposób odbywania spacerów oraz korzystania z kąpeli;
- godziny i miejsce, w którym jest dozwolone palenie wyrobów tytoniowych;

- ilość i rodzaj własnej odzieży, bielizny i obuwia, które skazany może posiadać w celi mieszkalnej;
- ilość i wymiary przedmiotów, które skazany może posiadać w celi mieszkalnej, oraz sposób ich przechowywania, a w razie potrzeby zasady ich używania;
- dni, godziny i miejsce przyjmowania skazanych przez dyrektora i innych przełożonych, lekarzy oraz sposób składania pisemnych wniosków, skarg i próśb;
- dni, godziny, miejsce i porządek przeprowadzania widzeń;
- godziny i miejsce korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych;
- dni, godziny i miejsce odprawiania nabożeństw, odbywania spotkań religijnych oraz nauczania religii;
- częstotliwość, terminy, miejsce i sposób dokonywania zakupów artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz przedmiotów dopuszczonych do sprzedaży w zakładzie karnym;
- godziny i sposób przyjmowania i wydawania korespondencji;
- dni, godziny i sposób przyjmowania i wydawania paczek, o których mowa w art. 113a § 4 *Kkw*;
- sposób zamawiania i otrzymywania paczek żywnościowych;
- dni, godziny i miejsce bezpośredniego kontaktowania się z przedstawicielami podmiotów, o których mowa w art. 38 § 1 *Kkw*;
- osoby upoważnione do przyznawania nagród oraz ulg oraz wymierzania kar dyscyplinarnych;
- obowiązki skazanych funkcyjnych, o których mowa w § 6 rozporządzenia.

Stosownie do § 15 ww. rozporządzenia, tekst porządku wewnętrznego powinien znajdować się w każdej celi mieszkalnej.

Tymczasowe aresztowanie i areszty śledcze

Tymczasowe aresztowanie wykonuje się w aresztach śledczych. Areszty śledcze podlegają Ministrowi Sprawiedliwości. Areszty śledcze mogą być tworzone jako samodzielne areszty lub jako wyodrębnione oddziały zakładów karnych. Kilka aresztów śledczych może posiadać wspólną administrację bądź wydzielone służby (art. 208 § 1–3 *Kkw*).

Minister Sprawiedliwości, w drodze zarządzenia, tworzy i znosi areszty śledcze, mając na względzie istniejące potrzeby w tym zakresie. Dyrektor Generalny SW, określa, w drodze zarządzenia, przeznaczenie aresztów śledczych, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia oraz racjonalnego wykorzystania miejsc zakwaterowania dla wszystkich tymczasowo aresztowanych. Aresztem śledczym kieruje dyrektor; wyodrębnionym oddziałem może kierować podlegający dyrektorowi kierownik (art. 208 § 4–6 *Kkw*).

Zgodnie z art. 209 *Kkw* do wykonywania tymczasowego aresztowania stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do wykonywania kary pozbawienia wolności, ze zmianami wynikającymi z przepisów rozdziału XV *Kkw*

Tymczasowe aresztowanie.

MS zapewnia obsługę Ministra Sprawiedliwości, który kieruje działem administracji rządowej sprawiedliwość obejmujący m.in. sprawy wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarne (art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o działach administracji rządowej⁹¹).

Ministerstwo
Sprawiedliwości

W celu realizacji uprawnień wynikających z podległości SW Minister Sprawiedliwości może, na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹², przeprowadzać kontrole organów SW i jednostek organizacyjnych SW (art. 1a ustawy o SW).

Zgodnie z art. 10 ustawy o SW Centralnym Zarządem SW oraz pozostałymi jednostkami organizacyjnymi SW, kieruje Dyrektor Generalny podległy Ministrowi Sprawiedliwości. Dyrektor Generalny jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy. Statut Centralnemu Zarządowi SW nadaje, w drodze zarządzenia Minister Sprawiedliwości.

Centralny Zarząd
Służby Więziennej

Na podstawie art. 11 ustawy o SW do zakresu działania Dyrektora Generalnego należy w szczególności:

- ustalanie kierunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i nadzór nad ich realizacją;
- tworzenie warunków prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania;
- ustalanie zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych, rodzaju uzbrojenia i środków ochrony stosowanych przez funkcjonariuszy w różnych rodzajach jednostek organizacyjnych oraz szczegółowego sposobu wykorzystywania zwierząt do realizacji zadań SW;
- ustalanie metod i form działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych;
- udział w pracach nad projektem budżetu państwa w zakresie dotyczącym więziennictwa oraz opracowywanie planu dochodów i wydatków budżetowych więziennictwa w ramach kwot wynikających z ustawy budżetowej;
- nadzorowanie działalności okręgowych inspektoratów SW, Centralnego Ośrodka Szkolenia SW, ośrodków szkolenia SW i ośrodków doskonalenia kadr SW bezpośrednio mu podległych oraz sprawowanie nadzoru nad organizacją i realizowaniem zadań przez pozostałe jednostki organizacyjne;
- kształtowanie polityki kadrowej w SW;
- ustalanie liczby etatów i stanowisk w Centralnym Zarządzie SW, liczby etatów w okręgowych inspektoratach SW oraz łącznej liczby etatów w podległych jednostkach organizacyjnych;
- ustalanie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątkowymi i racjonalnego wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na działalność SW;
- ustalanie programów szkoleń wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w SW dla funkcjonariuszy i pracowników;

⁹¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).

⁹² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

ZAŁĄCZNIKI

- inicjowanie badań naukowych dotyczących zadań SW oraz współdziałanie z placówkami naukowymi w tym zakresie;
- ustalanie metod i form wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy w zakresie nieobjętym przepisami wydanymi na podstawie niniejszej ustawy;
- realizacja zadań wynikających z innych ustaw.

W ramach realizacji swoich zadań Dyrektor Generalny może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 523, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1998 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. *o Służbie Więziennej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1427, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
8. Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2418).
9. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. *o osobach starszych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1705).
10. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. *o ustanowieniu Programu modernizacji SW w latach 2017–2020* (Dz. U. z 2019 r. poz. 614, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. *w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1067).
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. *w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych SW* (Dz. U. poz. 1804).
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2015 r. *w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności* (Dz. U. poz. 927, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. *w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności* (Dz. U. poz. 2231).
15. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. *w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania* (Dz. U. poz. 2290).
16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2013 r. *w sprawie celi zabezpieczającej i Izby izolacyjnej* (Dz. U. poz. 638).
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2013 r. *w sprawie sposobu załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 647).

ZAŁĄCZNIKI

18. Zarządzenie nr 1/2018 Dyrektora Generalnego SW z dnia 3 stycznia 2018 r. w sprawie służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej oraz sposobu ich wyjaśniania i dokumentowania.
19. Zarządzenie nr 19/16 Dyrektora Generalnego SW z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych.
20. Zarządzenie nr 21/2012 Dyrektora Generalnego SW z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie organizacji ochrony przeciwpożarowej i zabezpieczenie przeciwpożarowego w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.
21. Zarządzenie nr 23/18 Dyrektora Generalnego SW z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych.
22. Zarządzenie nr 52/2013 Dyrektora Generalnego SW z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie zdarzeń mogących wystąpić w Służbie Więziennej, sposobu ich dokumentowania oraz służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.
23. Zarządzenie Nr 61/18 Dyrektora Generalnego SW z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego i specjalistycznego w Służbie Więziennej dla funkcjonariuszy i pracowników.
24. Zarządzenie Nr 89/2010 Dyrektora Generalnego SW z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie programów szkolenia wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej oraz czasu trwania szkoleń.
25. Instrukcja nr 2/16 Dyrektora Generalnego SW z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
9. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP
10. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP
11. Dyrektor Generalny Służby Więziennej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli**MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI**

www.ms.gov.pl

Warszawa, 4 lipca 2020 r.

Sekretarz Stanu**BM-VI.0910.12.2019****Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli****Szanowny Panie Prezesie,**

stosownie do dyspozycji art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam poniżej stanowisko Ministra Sprawiedliwości do *Informacji o wynikach kontroli – Bezpieczeństwo osadzonych*.

Minister Sprawiedliwości podtrzymuje swoje stanowisko, które było wyrażane na każdym etapie prowadzonych czynności kontrolnych, zwłaszcza w zakresie zastrzeżeń wniesionych do wystąpienia pokontrolnego oraz przekazanej informacji na temat sposobu wykonania wniosków pokontrolnych. Ministerstwo Sprawiedliwości wykonuje na bieżąco rzetelny i usystematyzowany nadzór nad całokształtem realizowanej polityki penitencjarnej, w tym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych i zapewnia Ministrowi Sprawiedliwości niezbędnych, aktualnych informacji co do funkcjonowania służby więziennej, realizowania przez nią zadań oraz wykonywania polityki karnej, również w obszarze bezpieczeństwa osadzonych.

Najwyższa Izba Kontroli w *Informacji o wynikach kontroli - Bezpieczeństwo osadzonych* stwierdza, że „Minister Sprawiedliwości nie w pełni wykorzystywał swoje uprawnienia nadzorcze do przeprowadzania kontroli merytorycznych w jednostkach penitencjarnych” oraz że „przeprowadzenie przez przedstawicieli Ministra w ciągu trzech lat tylko 49 kontroli w nich (tj. jednostkach penitencjarnych) wydaje się niewystarczające dla

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, 1571.

*zapewnienia adekwatnego wglądu w ich funkcjonowanie, zwłaszcza uwzględniając charakter kontroli doraźnych*². Formułując taką opinię Najwyższa Izba Kontroli, zdaje się pomijać fakt, że nadzór penitencjarny w polskim systemie prawnym nie jest sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości i znacznie wykracza poza zakres sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad służbą więzienną.

W obowiązującym polskim systemie prawnym nadzór penitencjarny, na mocy przepisów prawa, został przekazany sędziom penitencjarnym i sądom penitencjarnym. Stosownie do art. 32 kodeksu karnego wykonawczego³ to sędzia penitencjarny sprawuje nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonania kary pozbawienia wolności, zastępczej kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu lub zastępczej kary aresztu, kary porządkowej, tymczasowego aresztowania, zatrzymania, środka przymusu skutkującego pozbawieniem wolności oraz środka zabezpieczającego związanego z umieszczeniem w zakładzie psychiatrycznym. To sędzia penitencjarny w ramach wykonywanych czynności nadzorczych wizytuje jednostki penitencjarne, w których przebywają osoby pozbawione wolności. W każdym czasie i bez żadnych ograniczeń ma on prawo wstępu do tych zakładów, aresztów i miejsc oraz poruszania się po ich terenie, przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji tych jednostek. Ponadto ma prawo przeprowadzania podczas nieobecności innych osób rozmów z osobami pozbawionymi wolności oraz badania ich wniosków, skarg i próśb. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów kodeksu karnego wykonawczego. Ponadto zakres nadzoru penitencjarnego przez sędziego penitencjarnego został wskazany przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego⁴. Podkreślić należy, że zgodnie z § 4 ust. 2 i 3 przywołanego rozporządzenia wizytacje zakładów karnych przeprowadza się nie rzadziej niż raz na cztery lata, a pozostałych jednostek (np. aresztów śledczych) nie rzadziej niż raz na dwa lata. Jeżeli natomiast zachodzi uzasadnione podejrzenie uchybień w funkcjonowaniu jednostki, prezes sądu okręgowego lub apelacyjnego bezzwłocznie poleca sędziemu penitencjarnemu przeprowadzenie lustracji. Rola Ministra Sprawiedliwości w tym obszarze polega na dokonywaniu analiz przekazywanych przez sądy sprawozdań z wizytacji i lustracji wydziałów i sekcji wykonawczych sądów oraz wizytacji i lustracji przeprowadzanych przez sędziów penitencjarnych w ramach sprawowanego nadzoru

² Informacja o wynikach kontroli – Bezpieczeństwo osadzonych, str. 67.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 523, 568.

⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 152, poz. 1496 z późn. zm.

penitencjarnego nad zakładami karnymi i aresztami śledczymi oraz innymi miejscami w których przebywają osoby pozbawione wolności i w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby podejmowanie dalszych czynności nadzorczych.

Biorąc pod uwagę złożony charakter nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad więziennictwem oraz systemem penitencjarnym, prezentowane przez Najwyższą Izbę Kontroli stwierdzenie jest mylne i nie daje pełnego obrazu istniejącej sytuacji.

Z poważaniem,



SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Michał Wójcik

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

KPB.430.002.2020
P/19/040/KPB

Warszawa, 27 lipca 2020 r.

**OPINIA
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
do stanowiska Ministra Sprawiedliwości przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli
*Bezpieczeństwo osadzonych***

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zawartą w informacji ocenę o niewykorzystywaniu przez Ministra w pełni będących w jego dyspozycji środków nadzoru i kontroli, takich jak okresowe analizy czy też kompleksowe kontrole dotyczące bezpieczeństwa osadzonych.

Podkreślany przez Ministra fakt, że nadzór penitencjarny sprawują sędziowie penitencjami i sądy penitencjarne nie ma wpływu na ocenę działań Ministra. Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej¹, Minister Sprawiedliwości kieruje działem Sprawiedliwość, który obejmuje m.in. sprawy wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy. Ponadto Ministrowi podlega Służba Więzienna, realizująca zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności.

Wskazywany przez Ministra nadzór penitencjarny dotyczy legalności i prawidłowości wykonywania kary pozbawienia wolności, czyli de facto kryterium zgodności z prawem. W przeprowadzonej kontroli NIK oceniła działania Ministra z uwzględnieniem czterech kryteriów - legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Przenalizowano całe spektrum działań Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym rzetelność sprawowanego nadzoru nad Służbą Więzienną i na podstawie ustalonego stanu faktycznego dokonano zobiektywizowanej oceny. Kontrola wykazała, że Minister Sprawiedliwości nie sprawował aktywnego nadzoru nad Służbą Więzienną (w szczególności nie prowadził systemowych analiz z zakresu bezpieczeństwa osadzonych oraz nie przeprowadzał systemowych kontroli z zakresu działania Służby). Minister nie korzystał także ze wsparcia merytorycznego Rady Polityki Penitencjarnej.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 945.