



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4101-006-03/2014

P/14/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/044 – „Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności” ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92627 z 16 września 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p> 2. Mirosław Kuśmierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92628 z 16 września 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej, 02-521 Warszawa, ul. Rakowiecka 37a
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej od 2 października 2010 r. jest gen. Jacek Włodarski <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 6)</p>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli, a także działania związane z zakresem przedmiotowym kontroli podejmowane w latach poprzednich, jeśli wpływały one na realizację zadań właściwych organów i instytucji w obszarze objętym kontrolą

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Dyrektor Generalny Służby Więziennej (dalej: Dyrektor Generalny SW) w ramach posiadanych kompetencji podejmował działania umożliwiające realizację zadań określonych w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej², a w szczególności prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych.

Pozytywnie należy ocenić działania podejmowane przez Dyrektora Generalnego SW i Biuro Penitencjarne z własnej inicjatywy, służące szeroko rozumianej readaptacji społecznej, które kierowane były zarówno do pracowników pionów odpowiedzialnych za prowadzenie oddziaływań penitencjarnych (np.

¹ Kara pozbawienia wolności lub kary pozbawienia wolności sięgające łącznie pięciu lat albo dłuższe – Zgodnie z rekomendacją Rec (2003) 23 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o wykonywaniu przez administracje więzienne kary dożywotniego pozbawienia wolności oraz innych długoterminowych kar pozbawienia wolności (przyjęta wraz z urzędowym komentarzem przez Komitet Ministrów na jego 855. posiedzeniu w dniu 9 października 2003 r.).

² Dz. U. z 2014 r., poz. 1415

przeprowadzony w 2014 r. konkurs na najlepszy program resocjalizacyjny), jak i osadzonych (np. dotyczącą umożliwienia skazanym utrzymywanie więzi z rodziną za pośrednictwem programu SKYPE).

2. Pomimo intensyfikacji działań dotyczących szkoleń wychowawców i psychologów w zakresie przygotowywania i realizacji programów resocjalizacyjnych, NIK zauważa, że ta sfera działalności jednostek penitencjarnych budzi najczęściej zastrzeżeń. Nieprawidłowości wykazują zarówno kontrole przeprowadzane przez Biuro Penitencjarne, jak i zakończona w dziewięciu jednostkach penitencjarnych kontrola NIK. Wiele krytycznych uwag co do jakości poszczególnych elementów programów resocjalizacyjnych, sposobów oceny efektów programu oraz przydatności w przygotowaniu do readaptacji społecznej sformułowanych zostało bowiem przez biegłych z zakresu resocjalizacji i readaptacji społecznej, powołanych przez NIK.

Ustalenia w powyższym zakresie wskazują na konieczność znacznego wzmocnienia nadzoru Dyrektora Generalnego SW nad działalnością aresztów śledczych i zakładów karnych. Uzasadnionym wydaje się także postulat – co podkreślał w trakcie kontroli Dyrektor Generalny SW – aby w jednostkach penitencjarnych realizowane były przede wszystkim programy oparte na szerokich podstawach teoretycznych i o udokumentowanej skuteczności, zamiast programów niemających wsparcia w istniejącej rzetelnej wiedzy naukowej i badaniach empirycznych, co musi skutkować zwiększeniem ilości szkoleń pracowników w tym zakresie.

3. Choć w wielu obszarach działania Dyrektora Generalnego SW przyczyniły się do poprawy w zakresie realizacji nałożonych obowiązków w pionach penitencjarnych i terapeutycznych, to jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że prowadzenie skutecznych zindywidualizowanych oddziaływań na skazanych wymaga ponoszenia dalszych wysiłków w obszarach, w których dotychczas nie zostały osiągnięte satysfakcjonujące parametry.

Ustalono na przykład, iż zbyt mała ilość oddziałów terapeutycznych powoduje, że średni czas oczekiwania na przyjęcie do oddziału dla uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających lub psychotropowych wynosi rok i więcej. Ponadto, w pionach penitencjarnych dotychczas nie zostały osiągnięte, określone przez Służbę Więzienną, wskaźniki liczby osadzonych przypadających na jednego wychowawcę i psychologa, co niewątpliwie powoduje zbytnie obciążenie pracą tych pracowników.

4. Fakt, iż w ujęciu systemowym nie jest przeprowadzana analiza skuteczności zastosowanych oddziaływań penitencjarnych, w tym zrealizowanych programów resocjalizacyjnych, i ich wpływu na przygotowania do readaptacji społecznej, a także przydatności w warunkach wolności, utrudnia obiektywną ocenę w tym zakresie. Warto jednak podkreślić, iż Centralny Zarząd Służby Więziennej wraz z Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości, Instytutem Amity oraz Instytutem Prewencji Przemocy, jest stroną porozumienia, w ramach którego dokonana zostanie ewaluacja programów ART i DULUTH³.

5. W okresie objętym kontrolą system szkolenia pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie oddziaływań penitencjarnych umożliwiał podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Pozytywnie należy ocenić także działania zmierzające do zapewnienia pracownikom pionów penitencjarnych i terapeutycznych możliwości skonsultowania

³ Termin realizacji porozumienia określony został na marzec 2016 r.

z podmiotami zewnętrznymi prawidłowości wykonywania obowiązków służbowych, przede wszystkim w formie superwizji⁴.

6. Pomimo, że to nie długość kary pozbawienia wolności, a przede wszystkim stwierdzone u skazanego deficyty, stanowią główną przesłankę objęcia konkretnym rodzajem oddziaływania penitencyjnego, to według NIK celowym byłoby określenie obszarów interwencji, w ramach których osoby skazane na kary wieloletniego pozbawienia wolności byłyby traktowane w sposób priorytetowy, zwłaszcza na końcowym etapie odbywania kary.

7. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli szczególnej analizy przez Dyrektora Generalnego SW wymagają wnioski wynikające z ankiet wśród wychowawców, psychologów, a także osadzonych, przeprowadzonych w trakcie kontroli w dziewięciu jednostkach penitencjarnych⁵. Zwracali oni uwagę m.in. na zagadnienia, które – jak wykazały wyniki kontroli – nie były dotychczas przedmiotem analizy Dyrektora Generalnego SW, m.in. celowości przekazywania wychowawcom i psychologom informacji zwrotnej o postawie skazanego w okresie po zwolnieniu z jednostki penitencjarnej, a także odgórnym nacisków w zakresie zwiększania ilości realizowanych programów resocjalizacyjnych spowodowanych dokonywaniem klasyfikacji (rankingiem) jednostek penitencjarnych według tego kryterium.

8. Dyrektor Generalny SW zapewniał współdziałanie z organami państwowymi i samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami i fundacjami poprzez uczestnictwo osobiste lub swoich przedstawicieli w licznych inicjatywach, konferencjach i spotkaniach roboczych, a także na wszystkich szczeblach zarządzania w Służbie Więziennej, poprzez tworzenie warunków i bazy do współpracy z tymi podmiotami oraz promowanie form współpracy służących resocjalizacji skazanych. Współpraca taka ma charakter zarówno sformalizowany (np. porozumienie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej), jak i niesformalizowany (np. współpraca z kuratorami sądowymi oraz organami samorządu kuratorskiego).

Najwyższa Izba Kontroli podziela przy tym stanowisko Dyrektora Generalnego SW, który wskazał, iż mechanizm współpracy i koordynacji działań pomiędzy Służbą Więzienną, kuratorami, ośrodkami pomocy społecznej i urzędami pracy powinien uwzględniać globalną problematykę związaną z przygotowaniem skazanych do powrotu do społeczeństwa. Winien obejmować nie tylko działania bezpośrednio poprzedzające zwalnianie skazanych z jednostek, ale również wszystkie oddziaływania prowadzone na etapie wykonywania kary. Działania realizowane przez podmioty funkcjonujące w środowisku wolnościowym powinny być zatem skorelowane z zadaniami wykonywanymi przez Służbę Więzienną i stanowić kontynuację procesu rozpoczętego w warunkach więziennych. Podstawowym problemem w organizacji współpracy pomiędzy podmiotami jest brak jednolitego systemu precyzującego obszary działania różnych służb, działających w oparciu o szereg różnorodnych, specyficznych dla siebie przepisów prawa, co może skutkować niespójnością prowadzonych oddziaływań, a co za tym idzie, obniżeniem ich skuteczności.

⁴ Metoda używana w konsultacjach, psychoterapii i innych dyscyplinach związanych z opieką nad zdrowiem psychicznym oraz kontaktach z osobami dotkniętymi psychologicznymi problemami zdrowotnymi. Superwizja polega na konsultowaniu pracy z pacjentem i innych kwestii związanych z wykonywaniem obowiązków psychoterapeuty w toku ustrukturyzowanej dyskusji.

⁵ Areszt Śledczy w Kielcach, Zakład Karny w Pińczowie, Zakład Karny w Krzywańcu, Areszt Śledczy w Międzyrzeczu, Zakład Karny w Czerwonym Borze, Areszt Śledczy w Białymstoku, Areszt Śledczy w Suwałkach, Zakład Karny Nr 2 we Wrocławiu i Zakład Karny w Wołowie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustalenia wstępne

Opis stanu faktycznego

1.1. Szczegółowe zasady prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakres czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych uregulowane zostały w Zarządzeniu Nr 2/04 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 24 lutego 2004 r. (dalej: Zarządzenie Nr 2/04), wydanym na podstawie art. 249a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy⁶ (dalej: Kkw). W związku z nowelizacją ww. ustawy⁷, z dniem 1 stycznia 2012 r. zmianie uległo brzmienie art. 249a Kkw, a tym samym moc obowiązującą straciło Zarządzenie Nr 2/04.

W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (dalej: CZSW) prowadzone są prace nad projektem nowego zarządzenia, które obejmie swoim zasięgiem obszary działalności penitencjarnej zawarte w obowiązujących przepisach prawnych, w tym znowelizowanego Kodeksu karnego wykonawczego. Jak podał w wyjaśnieniu Pan Michał Zoń – Dyrektor Biura Prawnego CZSW, w związku z faktem, iż nowelizowana materia jest skomplikowana do wdrożenia, do czasu wejścia w życie nowego zarządzenia w pracy penitencjarnej stosowane są procedury zawarte w Zarządzeniu Nr 2/04.

(dowód: akta kontroli str. 83-215, 320-322, 957, 976-1003)

1.2. Odpowiedzialnym w ramach CZSW za nadzór organizacyjny i merytoryczny nad stosowaniem środków i metod oddziaływania penitencjarnego, inicjowanie i nadzorowanie spraw dotyczących zatrudnienia osób pozbawionych wolności, a także pozyskiwanie zagranicznych środków pomocowych służących rozwojowi postępu w zakresie efektywności wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania jest Biuro Penitencjarne, nad którym bezpośredni nadzór sprawuje Dyrektor Generalny SW. Do zakresu działania Biura Penitencjarnego należy w szczególności:

- sprawowanie nadzoru nad działalnością pedagogiczną szkół przywieziennych oraz organizacją nauczania i szkolenia kursowego osadzonych,
- ustalanie struktury organizacyjnej i sieci oddziałów systemu terapeutycznego dla skazanych uzależnionych, skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi (w tym skazanych z art. 197 – 203 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁸ – dalej: Kk – za przestępstwa popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych), a także kierunków realizacji oddziaływań terapeutycznych prowadzonych w tym systemie wykonywania kary pozbawienia wolności,
- określanie potrzeb finansowych oraz wyznaczanie kierunków oddziaływań w zakresie przygotowania skazanych do readaptacji społecznej oraz udzielania pomocy osobom opuszczającym jednostki penitencjarne,
- współpraca z organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi w zakresie przygotowania skazanych do readaptacji społecznej,
- dokonywanie ocen organizacji i prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w jednostkach organizacyjnych,

⁶ Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

⁷ Na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431)

⁸ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

- sprawowanie nadzoru nad realizacją oddziaływań penitencjarnych w poszczególnych systemach wykonywania kary pozbawienia wolności, typach i rodzajach zakładów karnych oraz prawidłowością realizacji zadań przez komisje penitencjarne,
- sprawowanie nadzoru nad indywidualizacją wykonywania kary pozbawienia wolności,
- sprawowanie nadzoru nad organizowaniem i udzielaniem pomocy w zakresie przygotowania skazanych do readaptacji społecznej oraz udzielania pomocy osobom opuszczającym zakłady karne i areszty śledcze,
- nadzór nad wychowawczą funkcją pracy,
- inicjowanie i koordynowanie działań dotyczących poszukiwania nowych miejsc zatrudnienia dla osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 9-75)

1.3. Wobec skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności prowadzi się analogiczne oddziaływania penitencjarne, jak w stosunku do innych kategorii skazanych. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SW, oddziaływania projektowane i realizowane wobec skazanych na kary wieloletnie uwzględniają także wymiar kary, a odstępstwa od ogólnych zasad wynikają jedynie z uregulowanych w Kkw formalnych obostrzonych warunków wykonywania kary wobec skazanych na kary 25 lat pozbawienia wolności oraz kary dożywotniego pozbawienia wolności.

Także zakres i rodzaje oddziaływań penitencjarnych w stosunku do skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu (art. 83 §3 Kkw) co do zasady nie różnią się od oddziaływań kierowanych w stosunku do pozostałych osadzonych. Odstępstwa wynikają z uregulowanych w Kkw odrębnych warunków wykonywania kary.

W celu doprecyzowania metod pracy z tą kategorią skazanych oraz właściwego doboru kadry, Dyrektor Generalny SW wydał 13 sierpnia 2010 r. Instrukcję Nr 15/10, w której ustalone zostały czynności i zadania związane z organizacją i prowadzeniem oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych, tymczasowo aresztowanych i ukaranych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, osadzonych w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu karnego. Przepisy ww. Instrukcji nakładają obowiązek kierowania do pracy z osadzonymi niebezpiecznymi funkcjonariuszy i pracowników o odpowiednich predyspozycjach psychofizycznych, posiadających wysokie kwalifikacje i kompetencje zawodowe oraz ze sprawdzoną umiejętnością radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia. Ponadto, opieka wychowawcza i psychologiczna wobec tej kategorii osadzonych powinna być sprawowana – w miarę możliwości – przez ten sam personel od momentu przyjęcia osadzonego do oddziału dla niebezpiecznych do chwili jego opuszczenia oraz stałe zastępstwo, w przypadku nieobecności tych osób.

Dyrektor Generalny SW podał ponadto w wyjaśnieniu, że tematyka kwalifikowania osadzonych do kategorii „niebezpiecznych”⁹ jest regularnie poruszana w trakcie spotkań z kadrą kierowniczą jednostek penitencjarnych, a zgłaszane wątpliwości i problemy są rozwiązywane na bieżąco. Działania w stosunku do tej kategorii osadzonych zostały pozytywnie ocenione w trakcie wizytacji polskich jednostek penitencjarnych przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

⁹ Liczba osadzonych niebezpiecznych w okresie w latach 2007-2013 zmalała z 357 do 189 osób.

(dowód: akta kontroli str. 325-326, 328-330)

1.4. Według stanu na 30 października 2014 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało łącznie 71 110 osadzonych, z tego:

- według typów zakładów karnych (art. 69 Kkw): zamknięty – 32 684 osoby, półotwarty – 35 737 osób i otwarty – 2 689 osób,
- według systemów odbywania kar (art. 81 Kkw): programowanego oddziaływania – 40 399 osoby, terapeutyczny – 4 497 osób i zwykły – 26 214 osób.

Spośród ww. populacji, kary wieloletniego pozbawienia wolności odbywało w jednostkach penitencjarnych łącznie 10 349 osadzonych (14,6% ogółu osadzonych), z tego:

- według typów zakładów karnych (art. 69 Kkw): zamknięty – 7 063 osoby, półotwarty – 2 845 osób i otwarty – 441 osób,
- według systemów odbywania kar (art. 81 Kkw): programowanego oddziaływania – 6 746 osób, terapeutyczny – 832 osoby i zwykły – 2 771 osób.

(dowód: akta kontroli str. 219-222)

1.5. Na koniec lat 2012 i 2013 funkcjonowało w Polsce łącznie 68 oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od alkoholu, skazanych uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych oraz skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo. Na koniec I półrocza liczba tych oddziałów wzrosła do 69. Łączna liczba miejsc na ww. oddziałach była w okresie objętym kontrolą zbliżona i wynosiła od 3 340 (na koniec 2012 r.) do 3 361 (na koniec I półrocza 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 326)

Według stanu na koniec 2012 r. w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych funkcjonowało ogółem 236 grup samopomocowych, z tego 211 grup Anonimowych Alkoholików i 25 grup Anonimowych Narkomanów. Możliwość uczestnictwa w takich grupach uwzględniają programy oddziałów terapeutycznych. Stanowią to najczęściej fakultatywną, dodatkową formę pracy nad uzależnieniem, a także we wszystkich pozostałych zakładach stanowiąc pożądaną formę przygotowania do udziału w programie terapeutycznym lub też opieki postterapeutycznej.

(dowód: akta kontroli str. 701)

Uprawnienia do prowadzenia programów terapeutycznych w jednostkach penitencjarnych posiadały:

- w oddziałach terapeutycznych dla uzależnionych od alkoholu – 34 osoby (posiadające certyfikaty Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych / Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii), natomiast 81 osób znajdowało się w procesie szkolenia,
- w oddziałach terapeutycznych dla uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych – 27 osób (posiadające certyfikaty Polskiej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych / Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii), natomiast 23 osoby znajdowało się w procesie szkolenia,
- w oddziałach, w których prowadzone są programy terapeutyczno-resocjalizacyjne dla skazanych za przestępstwa z art. 197-203 Kk popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych – 15 osób po studiach podyplomowych w zakresie seksuologii oraz 2 osoby posiadające certyfikat seksuologa.

Zgodnie z „Programem racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej” poziom nasycenia kadrami specjalistyczną pionu terapeutycznego uznano za zadowalający.

(dowód: akta kontroli str. 362-363, 584)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż niewystarczająca liczba miejsc na oddziałach dla uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających lub psychotropowych powoduje, że średni czas oczekiwania na przyjęcie do tych oddziałów wydłużył się w okresie objętym kontrolą o ponad miesiąc i według stanu na koniec I półrocza 2014 r. wynosił odpowiednio 14,4 i 12 miesięcy¹⁰. Jedynie w oddziałach dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo przyjęcia w okresie objętym kontrolą realizowane były na bieżąco.

Podkreślić należy jednak wysiłki podejmowane przez Biuro Penitencjarne zmierzające do zwiększenia liczby oddziałów, jak i miejsc na tych oddziałach. W latach 2000-2014 liczba oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych wzrosła z 21 do 48, a liczba miejsc w tych oddziałach zwiększyła się z 775 do 1 708. Ponadto, wprowadzono możliwość obejmowania skazanych krótkimi interwencjami w systemie terapeutycznym poza oddziałami terapeutycznymi. Aktualnie skazany uzależniony, który ze względu na zbyt krótki wyrok nie ma możliwości odbycia terapii w oddziale terapeutycznym obejmowany jest tzw. krótką interwencją dotyczącą problemu uzależnienia, co ma miejsce poza oddziałem terapeutycznym.

(dowód: akta kontroli str. 326, 665-734, 771-797, 1017-1018)

2. Realizacja zadań w zakresie readaptacji społecznej skazanych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie w „Programem racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej” w opinii CZSW konieczne są zdecydowane działania mające na celu zmniejszenie obciążeń wychowawców oraz psychologów w działach (oddziałach) penitencjarnych do poziomu gwarantującego wysoce satysfakcjonujący stan realizacji obowiązków służbowych. Za podstawowy warunek, który będzie implikował dalsze działania kierowników jednostek organizacyjnych więziennictwa, przyjęto osiągnięcie następujących wskaźników:

- grupa tymczasowo aresztowanych przypadająca na jednego wychowawcę nie może liczyć więcej niż 60 osób;
- grupa skazanych przypadająca na jednego wychowawcę nie może liczyć więcej niż 40 osób,
- liczba osadzonych przypadająca na jednego psychologa nie może liczyć więcej niż 200 osób.

Przyjęcie powyższych parametrów ma wymusić zainicjowanie programu pozyskania wewnątrz Służby Więziennej dodatkowo 220 etatów wychowawców oraz 100 etatów psychologów. Program doetatyzowania pionu penitencjarnego ma być także siłą napędową szeregu zmian organizacyjnych, które spowodują odczuwalną poprawę jakości świadczonych przez funkcjonariuszy służby, usprawnią system zarządzania instytucją, wyeliminują zbędne procesy administracyjne, a także wprowadzą konieczność bardziej efektywnego wykorzystania personelu.

¹⁰ W 2012 r. średni czas oczekiwania na przyjęcie do oddziału dla uzależnionych od alkoholu wynosił 12,8 miesiąca, natomiast do oddziału dla uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych – 10,8 miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 583-608)

Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że standardy dotyczące liczebności grup osadzonych – stanowiące odzwierciedlenie intencji właściwego stosunku liczebności osób pozbawionych wolności do ilości pracowników pionów penitencjarnych – funkcjonują w przestrzeni służbowej od lat 90-tych. Dodatkowo podział na zakłady karne i areszty śledcze w przypadku stanowisk wychowawców wynikał z charakteru oddziaływań wychowawczych i pracy osobopoznawczej z osobami pozbawionymi wolności. Podjęta próba sformalizowania parametrów w ramach Programu została przedstawiona Ministrowi Sprawiedliwości i pomimo braku pisemnej akceptacji od tej pory działania służby ukierunkowane są na zrealizowanie założeń.

(dowód: akta kontroli str. 579-581)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż aktualny stan zatrudnienia psychologów i wychowawców w jednostkach penitencjarnych nie zapewnia w pełni prowadzenia skutecznych oddziaływań na skazanych w zakresie ich readaptacji społecznej. Według stanu na 30 września 2014 r. limit etatów przedstawiał się następująco (faktyczne wykorzystanie przyznaných limitów wynosiło praktycznie 100% dla wszystkich niżej wskazanych grup):

- w działach penitencjarnych – 427,15 etatów psychologów i 2 106 etatów wychowawców (łącznie z limitem dla wychowawców do spraw: kulturalno-oświatowych, sportu, biblioteki i pomocy postpenitencjarnej),
- w oddziałach terapeutycznych – 126,9 etatów psychologów, 71,2 etatów wychowawców, 36 etatów inspektorów (instruktorów) terapii zajęciowej i 91,1 etatów inspektorów (instruktorów) terapii uzależnień.

(dowód: akta kontroli str. 949-954)

Analiza globalnych danych, według stanu na 30 września 2014 r., dotyczących poziomu zatrudnienia w pionach penitencjarnych, w kontekście spełnienia wymogów zawartych w „Programie racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej” w zakresie osiągnięcia parametrów odpowiedniej liczebności grup osadzonych przypadających na jednego wychowawcę oraz na psychologa, wykazała, że w wartościach uśrednionych:

- osiągnięty został zaplanowany poziom zatrudnienia psychologów¹¹,
- nie został osiągnięty pożądaný stan zatrudnienia wychowawców – do uzyskania zakładanego poziomu zatrudnienia brakuje około 160 etatów¹².

(dowód: akta kontroli str. 623-632, 949-954)

Zastępca Dyrektora Generalnego – Pan płk Artur Dziadosz podał w wyjaśnieniu, że w Służbie Więziennej na przestrzeni ostatnich 5 lat nie przyznawano nowych etatów, przez co proces zasilania pionów penitencjarnych jest zdecydowanie utrudniony. Realizację założonych celów utrudnia ponadto oddanie do użytku kolejnych nowych miejsc zakwaterowania dla osadzonych (w latach 2013-2014 utworzono 1 158 nowych miejsc osadzenia), gdzie koniecznym było zabezpieczenie tych jednostek w etaty pracowników i funkcjonariuszy w ramach posiadanych limitów. Na możliwość przesuwania etatów do pionów penitencjarnych duży wpływ

¹¹ Na 74 418 osadzonych powinno przypadać 372 psychologów – wskaźnik ten został przekroczony (limit etatów wynosił 427,15, natomiast faktyczne zatrudnienie – 429,15 etatów)

¹² Na 6 742 tymczasowo aresztowanych, 70 350 skazanych i 1 086 ukaranych powinno przypadać ok. 1900 wychowawców. Natomiast faktyczne zatrudnienie wynosiło 1 735 etatów (bez wychowawców ds. kulturalno-oświatowych, ds. sportu, ds. biblioteki i ds. pomocy postpenitencjarnej)

ma również fluktuacja kadry (w 2012 r. szeregi Służby Więziennej opuściło 1 897 funkcjonariuszy, w 2013 r. – 1 302, a do 7 listopada 2014 r. – 642).

(dowód: akta kontroli str. 633-634)

Natomiast w celu uzyskania informacji o stanie zatrudnienia i osiągnięcia parametrów odpowiedniej liczebności grup osadzonych w jednostkach penitencjarnych, Biuro Penitencjarne począwszy od 2014 r. dokonuje analizy standaryzacji etatów w poszczególnych okręgowych inspektoratach Służby Więziennej. Wyniki dotychczas przeprowadzonych analiz wskazują na zbyt małą liczbę wychowawców wykonujących obowiązki wyłącznie w powierzonych grupach wychowawczych oraz zbyt małą liczbę psychologów, a także nierównomierne obłożenie pracą wychowawczą i psychologiczną¹³.

(dowód: akta kontroli str. 465-466, 558-572)

Na problemy z prowadzeniem pracy penitencjarnej wskazują także wyniki ankiet przeprowadzonych przez NIK w dziewięciu jednostkach penitencjarnych, w toku których kontrolerzy dokonali badań ankietowych wśród wychowawców (147 osób), psychologów (36 osób) oraz osadzonych (271 osób).

Blisko 50% ankietowanych wychowawców i 23% ankietowanych psychologów uważa, że zbyt duża liczebność grup wychowawczych utrudnia skuteczne realizowanie oddziaływań penitencjarnych. Jednocześnie jako optymalną wielkość grupy wychowawczej ankietowani wychowawcy wskazali: do 30 osób – 38,8%, a do 40 osób – 33,3%, natomiast psychologowie: poniżej 100 osób – 27,8%, a od 100 do 200 osób – 38,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1007)

Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie zatrudnienia wykazały ponadto kontrole przeprowadzone w okresie objętym kontrolą przez Biuro Penitencjarne. Polegały one m.in. na:

- zbyt licznych grupach wychowawczych oraz zbyt dużego obciążenia pracą wychowawców i psychologów,
- angażowaniu psychologów działu terapeutycznego do zapewnienia obsługi psychologicznej skazanych poza oddziałem terapeutycznym,
- braku formalnego potwierdzenia kwalifikacji do prowadzenia terapii osób uzależnionych przez członków zespołu terapeutycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1101, 1145-1573)

Opis stanu faktycznego

2.2. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż Dyrektor Generalny SW, w celu kształtowania polityki kadrowej w zakresie naboru kadry do pionu penitencjarnego, w prowadzonych postępowaniach kwalifikacyjnych polecił w wymaganiach stawianych kandydatom określać spełnienie wymogu w zakresie wykształcenia wyższego o kierunku lub specjalizacji mających zastosowanie w resocjalizacji, tj.: resocjalizacji, profilaktyki społecznej, pedagogiki lub psychologii. Obowiązek posiadania wykształcenia wyższego dotyczy również funkcjonariuszy i pracowników już pełniących służbę lub pracujących w innych pionach służby, których mianuje się na stanowiska w pionie penitencjarnym bądź powierza się im pełnienie obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 609-611)

¹³ Według stanu na 1 października 2014 r. analiza taka przeprowadzona została dla jednostek penitencjarnych znajdujących się na terenie Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej w: Białymstoku, Bydgoszczy i Gdańsku

2.3. System szkolenia psychologów zatrudnionych w Służbie Więziennej przewiduje w trakcie szkolenia oficerskiego w ramach specjalizacji penitencjarnej osobny moduł szkoleniowy dla pionu psychologów. Niezależnie od szkolenia oficerskiego, psychologowie są obejmowani szkoleniami specjalistycznymi oraz doskonaleniem zawodowym, a także – po wejściu w życie zarządzenia nr 25/2014 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 11 lipca 2014 r.¹⁴ – także sformalizowaną formą mentoringu.

Dodatkowymi szkoleniami obejmowani są psychologowie zatrudnieni w działach terapeutycznych jednostek penitencjarnych. Związane jest to z koniecznością przygotowania do prowadzenia oddziaływań terapeutycznych wobec skazanych uzależnionych od alkoholu, środków odurzających lub psychotropowych, skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo, w tym skazanych za przestępstwa z art. 197-203 Kk, popełnionych w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych. Psychologowie ci uczestniczą dodatkowo w zewnętrznym systemie szkoleń w dziedzinie terapii, zdobywając te same kwalifikacje co specjaliści terapii zatrudnieni w cywilnych placówkach terapeutycznych.

(dowód: akta kontroli str. 581-582, 619-622)

2.4. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na pozytywną ocenę zasługują działania zmierzające do zapewnienia pracownikom pionów penitencjarnych i terapeutycznych możliwości skonsultowania z podmiotami zewnętrznymi prawidłowości wykonywania obowiązków służbowych, przede wszystkim w formie superwizji. Konieczność intensyfikacji działań w zakresie zapewnienia superwizji potwierdzają wyniki ankiet przeprowadzonych przez NIK w dziewięciu jednostkach penitencjarnych.

Jako przydatne wprowadzenie mechanizmu tzw. superwizji w zakresie zadań wykonywanych przez wychowawców uważa 66,2% ankietowanych zatrudnionych w jednostkach penitencjarnych, w których taki mechanizm dotychczas nie został zastosowany. W przypadku psychologów konieczność taką dostrzegają praktycznie wszyscy ankietowani.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1007)

Biuro Penitencjarne w latach 2013-2014 zorganizowało superwizję w formie grupowej psychologom wszystkich oddziałów terapeutycznych (łącznie dla 70 pracowników) dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo. Przeprowadzili ją certyfikowani superwizorzy Polskiego Towarzystwa Psychologicznego z Ośrodka „Intra”. Ponadto, w okresie tym udział w superwizjach grupowych wzięły zespoły terapeutyczne z ww. oddziałów dwóch zakładów karnych.

Także personel oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od alkoholu oraz oddziałów dla skazanych uzależnionych od środków odurzających lub substancji psychotropowych brał udział w różnych formach superwizji, m.in. dla celów szkoleniowych finansowana przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a także ze środków własnych uczestników procesu szkolenia w dziedzinie terapii uzależnień.

(dowód: akta kontroli str. 655)

¹⁴ Zarządzenie w sprawie mentorów w Służbie Więziennej. Mentor jest opiekunem funkcjonariusza Służby Więziennej w okresie trwania programu wstępnej adaptacji zawodowej przed skierowaniem na kurs przygotowawczy oraz w okresie szkolenie w ramach programu praktyki zawodowej.

Personel działów penitencjarnych (wychowawcy i psychologowie) uczestniczył w okresie od 2012 r. między innymi w następujących formach superwizji:

- dla realizatorów i trenerów programu DULUTH, w tym w 2014 r. w ramach przygotowania ogólnopolskich badań skuteczności tego programu,
- spotkanie konsultacyjno-superwizyjne dla realizatorów programu psychokorekcyjnego dla skazanych z art. 178a Kk.

Pan płk Artur Dziadosz – Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że spotkania te były formami superwizji przeznaczonymi dla realizatorów konkretnych programów resocjalizacyjnych wykorzystywanych w Służbie Więziennej, prowadzonymi z udziałem zewnętrznych ekspertów lub autorów tych programów. Ponadto, grupa 54 psychologów działów penitencjarnych, która znajduje się w trakcie pierwszego etapu szkolenia certyfikującego w dziedzinie uzależnień, finansowanego przez Służbę Więzienną ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, będzie miała możliwość odbycia superwizji dla celów szkoleniowych w ramach kolejnego etapu tego szkolenia. Superwizje będą obejmować pracę z osobami uzależnionymi od środków psychoaktywnych i będą przeprowadzane przez certyfikowanych superwizorów z Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 634-635)

2.5. Zasady i standardy dotyczące opracowywania i realizacji indywidualnych programów oddziaływania (IPO), o których mowa w art. 95 Kkw oraz indywidualnych programów terapeutycznych (IPT), o których w §20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych¹⁵, określone zostały w Zarządzeniu Nr 2/04.

Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor Generalny SW, przygotowanie pracowników służby penitencjarnej w zakresie opracowywania i realizacji IPO oraz IPT odbywa się w drodze szkolenia zawodowego, przede wszystkim na etapie nauki w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej (szkoła oficerska, specjalizacja penitencjarna), która kończy się złożeniem stosownych egzaminów. Dalsze doskonalenie w tym zakresie odbywa się poprzez kursy specjalistyczne lub doskonalenia zawodowego. Ponadto personel terapeutyczny oddziałów dla skazanych uzależnionych uczestniczy w ogólnym systemie szkolenia specjalistów w zakresie terapii uzależnień, uzyskując odpowiednie certyfikaty Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych lub Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 326-327, 334-352)

Ocena skuteczności, prawidłowości i rzetelności opracowywania w jednostkach penitencjarnych IPO oraz IPT podlega stałemu nadzorowi ze strony Biura Penitencjarnego, którego elementami są:

- kontrole w trybie zwykłym i uproszczonym, w trakcie których sprawdzane są elementy IPO oraz IPT¹⁶,

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1067

¹⁶ Błędy w zakresie sporządzania IPO polegające przede wszystkim na niewpisaniu zadania dotyczącego uczestnictwa skazanych w programach resocjalizacyjnych, stwierdzono w trakcie kontroli przeprowadzonych m.in. w Zakładzie Karnym w Krzywańcu oraz Areszcie Śledczym w Olsztynie.

- odprawy i szkolenia organizowane przez Biuro Penitencjarne z udziałem specjalistów ds. penitencyjnych okręgowych inspektoratów służby więziennej oraz kadry kierowniczej działów penitencyjnych i terapeutycznych,
- weryfikację sposobów oddziaływania i realizowania IPO oraz IPT, a także adekwatności wyznaczonych zadań do zdiagnozowanych u skazanych deficytów za pomocą Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET, umożliwiającego stały dostęp do dokumentacji osobopoznawczej skazanych wytwarzanej w jednostkach penitencyjnych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 327, 378-396, 1029-1137)

2.6. Zgodnie z §2 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Nr 2/04 w jednostkach penitencyjnych prowadzi się programy resocjalizacji skierowane do grup skazanych, wyszczególnionych ze względu na wspólne potrzeby, m.in. w zakresie przeciwdziałania agresji i przemocy, aktywizacji zawodowej i promocji zatrudnienia, a także integracji rodzin, zwłaszcza wobec skazanych odbywających długoterminowe kary pozbawienia wolności. W okresie objętym kontrolą jednostki penitencjarne zrealizowały: w 2012 r. – 4 758 programów, w 2013 r. – 6 332 programy i w I półroczu 2014 r. – 4 396 programów.

(dowód: akta kontroli str. 365)

Biuro Penitencjarne nie uczestniczy w opracowywaniu programów, o których mowa w ww. przepisie, a także nie pozyskuje ich ze źródeł zewnętrznych, ponieważ – jak wyjaśniła Pani płk Luiza Sałapa, Dyrektor Biura Penitencjarnego – korzystanie z programów autorskich opracowanych przez osoby spoza więziennictwa co do zasady jest związane z koniecznością wniesienia znacznych opłat za korzystanie z praw autorskich do tych programów lub za realizację programu przez autora i jego współpracowników na terenie zakładu karnego.

Prowadzenie na stronie intranetowej Biura Penitencjarnego bazy programów resocjalizacyjnych umożliwia monitorowanie jakiego rodzaju programy i dla jakiej kategorii skazanych są na bieżąco realizowane. Natomiast dostęp do tych informacji pracowników komórek penitencyjnych wszystkich zakładów karnych i aresztów śledczych umożliwia zwrócenie się do konkretnej jednostki penitencjarnej w celu skorzystania z doświadczeń i rozwiązań w niej stosowanych. Na stronie intranetowej Biura Penitencjarnego dostępne są ponadto modelowe programy terapeutyczne rekomendowane do stosowania w jednostkach penitencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 356-357)

Ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 sfinansowane zostały wychowawcom działów penitencyjnych szkolenia przygotowujące do realizacji programów resocjalizacyjnych, o których mowa w §2 ust. 1 i 2 Zarządzenia Nr 2/04 (m.in. w zakresie kształtowania umiejętności społecznych, przeciwdziałania bezrobociu, ekologii i zarządzania stresem):

- w 2013 r. przeszkolono łącznie 1 202 pracowników,
- w I półroczu 2014 r. przeszkolono łącznie 538 pracowników.

¹⁷ Np. w piśmie z 9 lipca 2012 r. (sygn. BP-073/86/12/1214) Dyrektor Generalny SW podkreślił, iż niezależnie od systemu w jakim skazany odbywa karę, jest on zobowiązany do przestrzegania obowiązków określonych przepisami prawa, w tym Kkw, zatem formułowanie w IPO zadania zobowiązującego skazanych do przestrzegania obowiązków wynikających z art. 116 Kkw, nie powinno mieć miejsca. Ponadto, wskazano, iż schematyzm oraz ogólniki w zadaniach określonych w IPO powodują, że skazani młodociani nie przejawiają zainteresowania ich realizacją, poszukując samodzielnie alternatywnych rozwiązań dla zajęcia sobie czasu, co z reguły powoduje kanalizację nadmiaru agresji w niepożądanych zachowaniach cechujących się wysokim poziomem agresji.

(dowód: akta kontroli str. 361-362)

Szkolenia w zakresie realizacji zadań, o których mowa w §2 Zarządzenia Nr 2/04 organizowane były także przez Biuro Penitencjarne. Łącznie przeszkolonych w tym zakresie w latach 2012-2014 (I półrocze) zostało 98 funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 359-360)

2.7. Według §2a ust. 1 Zarządzenia Nr 2/04 w pierwszej kolejności należy realizować programy oparte na szerokich podstawach teoretycznych o udokumentowanej skuteczności. W okresie objętym kontrolą w jednostkach penitencjarnych zrealizowano: w 2012 r. – 1 165 programów, w 2013 r. – 1 294 programy i w I półroczu 2014 r. – 429 programów.

(dowód: akta kontroli str. 365-366)

Jak wyjaśniła Pani płk Luiza Sałapa – Dyrektor Biura Penitencjarnego, do ww. programów zaliczyć należy: Trening Zastępowania Agresji, DULUTH/PARTNER oraz psychokorekcyjny dla skazanych z art. 178a Kk, opracowany i realizowany przede wszystkim przez wykwalifikowanych funkcjonariuszy. Programy o udokumentowanej skuteczności są realizowane nie tylko w systemie penitencjarnym, a ich adresatami są wszystkie osoby wymagające pracy ukierunkowanej na konkretne deficyty społeczne.

W okresie objętym kontrolą w zakresie przygotowującym do realizacji programów, o których mowa w §2a Zarządzenia Nr 2/04 przeszkolono łącznie 522 pracowników. Ponadto, w ramach szkolenia finansowego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014, stanowiącego przygotowanie do realizacji programów, o których mowa w §2a Zarządzenia Nr 2/04, rozpoczęły się w 2013 r. szkolenia certyfikacyjne dla terapeutów oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od narkotyków.

Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że przepis §2a Zarządzenia Nr 2/04 ma charakter kierunkowej wytycznej, wskazującej jakie programy uznaje się za szczególnie wartościowe oraz na jakie właściwości programu personel powinien zwracać uwagę przygotowując własne programy. Postulat, aby w jednostkach penitencjarnych realizowane były przede wszystkim programy oparte na szerokich podstawach teoretycznych i o udokumentowanej skuteczności, zamiast programów niemających wsparcia w istniejącej rzetelnej wiedzy naukowej i badaniach empirycznych, wydaje się zupełnie naturalny. Jest to także powszechnie uznawany postulat formułowany przez współczesną naukę. Podkreślił także, iż użyte w treści §2a Zarządzenia Nr 2/04 sformułowania „szerokie podstawy teoretyczne”, ani „udokumentowana skuteczność” nie stanowią jednoznacznych właściwości, które stanowią o istocie danego programu. Jest to raczej kierunkowa norma, którą realizowane w więziennictwie programy spełniają w zróżnicowanym stopniu. Długość kary pozbawienia wolności sama w sobie nie stanowi przesłanki do objęcia programem resocjalizacyjnym, o którym mowa w Zarządzeniu Nr 2/04. Przesłankami do objęcia skazanego określonym programem są stwierdzone u niego deficyty (potrzeby resocjalizacyjne lub terapeutyczne). Osoba skazana na karę wieloletniego pozbawienia wolności, jeżeli jest to celowe z punktu widzenia potrzeb resocjalizacyjnych lub terapeutycznych, może być objęta każdym z programów resocjalizacyjnych. W ocenie Dyrektora Generalnego SW, żaden z programów nie jest dedykowany wyłącznie osobom skazanym na kary wieloletniego pozbawienia wolności.

(dowód: akta kontroli str. 358, 361, 464)

Dyrektor Generalny SW podał ponadto w wyjaśnieniach, że Biuro Penitencjarne nie jest w stanie monitorować wszystkich programów przygotowanych samodzielnie przez wychowawców i psychologów zatrudnionych w jednostkach penitencjarnych, pod kątem spełniania przesłanek wymienionych w §2a Zarządzenia Nr 2/04, ze względu na bardzo dużą ich liczbę.

(dowód: akta kontroli str. 464-465)

Spośród pracowników Służby Więziennej uprawnienia do prowadzenia programów, o których mowa w §2a Zarządzenia Nr 2/04 posiadają:

- programu DULUTH/PARTNER – 1 041 osób (dotyczy kadry penitencjarnej szkolącej się zarówno w ramach Służby Więziennej, jak i poza formacją, posiadająca certyfikaty w zakresie prowadzenia programów dla sprawców przemocy domowej, a także kadry uczestniczącej w innych formach szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej),
- programu Trening Zastępowania Agresji – 738 osób (według stanu na 18 lutego 2011 r.). W grupie tej zdecydowana większość realizatorów programu ukończyła szkolenie przygotowujące do prowadzenia tego programu zorganizowane i sfinansowane przez Służbę Więzienną,
- programu psychokorekcyjnego dla skazanych z art. 178a Kk – 280 osób zostało przeszkolonych jako pracownicy Służby Więziennej od początku wprowadzenia tego programu do jednostek penitencjarnych.

(dowód: akta kontroli str. 363-364)

Ponadto, do prowadzenia programu krótkich interwencji uprawnienia samo ukończenie studiów psychologicznych. Wszyscy psychologowie zatrudnieni w działach penitencjarnych są zobligowani do prowadzenia tego programu. Niezależnie od powyższego, centralnie prowadzonym szkoleniom specjalistycznym zwiększającym kompetencje w zakresie prowadzenia tego programu objęto 240 psychologów.

(dowód: akta kontroli str. 364)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż należy dążyć aby docelowo wszyscy funkcjonariusze pionów penitencjarnych nabyli uprawnienia do prowadzenia programów, o których mowa w §2a Zarządzenia Nr 2/04. Ocenę taką potwierdzają także wyjaśnienia Dyrektora Generalnego SW, który wskazał, że celowym jest, aby w jednostkach penitencjarnych realizowane były przede wszystkim programy oparte na szerokich podstawach teoretycznych i o udokumentowanej skuteczności. Wniosek taki wynika także z kontroli przeprowadzonych przez Biuro Penitencjarne, które po kontrolach przeprowadzonych w Zakładzie Karnym w Przemyśle i w Inowrocławiu zaleciło poszerzenie oferty resocjalizacyjnej m.in. o programy o sprawdzonej efektywności, oparte na szerokich podstawach teoretycznych.

Choć Biuro Penitencjarne nie prowadzi rankingu, w którym dokonuje się oceny Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej według kryteriów związanych z prowadzonymi oddziaływaniami penitencjarnymi, to jednak 83% ankietowanych wychowawców i 90% ankietowanych psychologów wskazało, iż według ich wiedzy OISW lub CZSW dokonuje klasyfikacji (rankingu) jednostek penitencjarnych według tych kryteriów, np. zrealizowanych w danym okresie programów resocjalizacyjnych. Według większości z ankietowanych okoliczność ta wpływa na „odgórny nacisk” w zakresie zwiększania ilości realizowanych programów i tym samym ilości osadzonych uczestniczących w tym programach.

Odnosząc się do powyższego Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że do Biura Penitencjarnego nie docierały żadne informacje świadczące o tym, że w jednostkach

podstawowych zbieranie informacji statystycznych dotyczących mierników traktuje się jako podstawę do układania klasyfikacji (rankingu) zakładów karnych i aresztów śledczych. W żadnym z pism kierowanych do OISW nie zawierano sugestii, aby mierniki mogły być traktowane w ten sposób. Dyrektor Generalny SW nie zgodził się z twierdzeniem, że przyczyną takiej sytuacji może być prezentowanie na intranetowej stronie Służby Więziennej zestawień statystycznych dotyczących ilości zrealizowanych programów resocjalizacyjnych, a także korzystanie w ramach budżetu zadaniowego dla zadania 18.4. Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania miernika stopnia osiągnięcia celu, którym jest odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnym.

Podstawowym celem prezentowania na stronie intranetowej zestawień statystycznych dotyczących liczby zrealizowanych programów resocjalizacyjnych było stworzenie i uzupełnianie bazy danych wykorzystywanych przez funkcjonariuszy jako źródło wiedzy i platformę wymiany informacji o programach realizowanych dla konkretnej populacji osadzonych w poszczególnych obszarach tematycznych. Natomiast miernik uwzględniony w budżecie zadaniowym wskazuje na zaangażowanie Służby Więziennej w realizację określonego celu i umożliwia bieżącą weryfikację sposobu wykonania przez jednostki penitencjarne zadań służących resocjalizacji osadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1007, 1021-1022)

Nieprawidłowości w zakresie realizacji programów resocjalizacyjnych wykazały kontrole przeprowadzone przez Biuro Penitencjarne. Powyższe skutkowało wydaniem zaleceń pokontrolnych, które dotyczyły m.in.:

- zwiększenia liczby programów z zakresu przeciwdziałania agresji lub przemocy realizowanych dla skazanych oraz zintensyfikowania programów krótkiej interwencji,
- zwiększenia nadzoru merytorycznego nad planowaniem oddziaływań penitencjarnych w zakresie prowadzenia programów resocjalizacyjnych,
- poszerzenia oferty resocjalizacyjnej m.in. o programy o sprawdzonej efektywności, oparte na szerokich podstawach teoretycznych
- poprawienia jakości oraz warunków interwencji resocjalizacyjnej dla skazanych za przestępstwa w związku z art. 178a kk, a także zwiększenia liczby osadzonych biorących udział w tym programie.

(dowód: akta kontroli str. 1614-1652, 1655-1676, 1681-1682, 1696-1716)

Opis stanu
faktycznego

2.8. Oceny jakości poszczególnych elementów programów określonych w Zarządzeniu Nr 2/04, sposobów oceny efektów programu oraz przydatności w przygotowaniu do readaptacji społecznej skazanych dokonali w toku kontroli przeprowadzonych w 9 jednostkach penitencjarnych biegli z zakresu resocjalizacji i readaptacji społecznej. Ocenie podlegała dokumentacja 10 zrealizowanych programów resocjalizacyjnych z każdej jednostki objętej kontrolą.

Podkreślić należy, że chociaż programy, które były oceniane przez biegłych i do których sformułowano szereg krytycznych uwag, zgodnie z obowiązującymi przepisami nie podlegają zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego SW, to jednak do zadań Biura Penitencjarnego należy sprawowanie nadzoru nad realizacją oddziaływań penitencjarnych w poszczególnych systemach wykonywania kary pozbawienia wolności, typach i rodzajach zakładów karnych.

W sporządzonych opiniach biegli wnieśli zastrzeżenia do programów resocjalizacyjnych zrealizowanych we wszystkich kontrolowanych jednostkach

penitencjarnych, choć skala stwierdzonych nieprawidłowości była zróżnicowana. Szczegółowe ustalenia zostały zawarte w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Dyrektorów Zakładów Karnych i Aresztów Śledczych, natomiast główne wnioski wynikające z ww. opinii zostały przekazane Dyrektorowi Generalnemu SW.

(dowód: akta kontroli str. 33, 1007-1016)

Odnosząc się do ustaleń biegłych Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że brak udziału CZSW w procesie opracowywania tych programów z pewnością nie sprzyjał zachowaniu standardów jakościowych i przyczynił się do dużej ilości uwag krytycznych. Dyrektor Generalny SW podkreślił, iż pracownicy Biura Penitencjarnego wnikliwie przeanalizowali opinie biegłych, a uwagi zawarte w tych opracowaniach, w szczególności dotyczące niesatysfakcjonującej w przypadku wielu opiniowanych programów jakości poszczególnych elementów określonych w § 3 ust. 1 Zarządzenia Nr 2/04 oraz generalnie niewłaściwie przeprowadzanej ewaluacji realizowanych programów, wymagają starannego rozważenia. Zauważył też, że sformułowane przez biegłych uwagi krytyczne dotyczą programów w większości opracowanych samodzielnie przez wychowawców i psychologów zatrudnionych w tych zakładach, tj. osoby nieposiadające wysokich kwalifikacji akademickich i obarczonych na co dzień bardzo szerokim zakresem zadań związanych przede wszystkim z właściwym wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Natomiast odnosząc się do najczęściej powtarzającej się w opiniach biegłych uwagi dotyczącej stosowania niewystarczających sposobów oceny efektów zrealizowanych programów, Dyrektor Generalny SW przyznał, że ewaluacja przeprowadzanych interwencji bardzo często stanowi ich najsłabszy punkt. Jest to zadanie wymagające wysokich kwalifikacji i obciążające do tego stopnia, że rzadko są w stanie mu podolać sami realizatorzy programów. Dlatego więziennictwo jest otwarte na współpracę w tym zakresie z uczelniami wyższymi i placówkami naukowo-badawczymi.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1022)

Warto także podkreślić, iż rozbieżne opinie co do przydatności programów resocjalizacyjnych w readaptacji społecznej mają osadzeni odbywający karę i byli osadzeni znajdujący się na wolności.

Wyniki ankiet przeprowadzonych wśród osadzonych wskazują, iż blisko 70% osadzonych pozytywnie ocenia przydatność programów resocjalizacyjnych po powrocie na wolność (np. w podjęciu pracy, nawiązaniu dobrych kontaktów z bliskimi, radzenia sobie z problemami osobistymi). Jednocześnie badania ankietowe przeprowadzone na zlecenie NIK przez jedną z organizacji pozarządowych na grupie 110 byłych skazanych wskazują, że w ostatnim roku odbywania kary pozbawienia wolności udział w jednym programie lub w żadnym deklarowało 75% byłych więźniów. Zdecydowana większość (96%) byłych skazanych krytykuje jednak programy, a zwłaszcza ich niewielką częstotliwość i teoretyczny, nierealny charakter. Ponadto, ponad połowa badanych osób (59%) uważa, że umiejętności zdobyte w jednostce penitencjarnej nie ułatwiły odnalezienia się na wolności, podjęcia pracy czy unikania zagrożeń związanych z powrotem do przestępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1007)

2.9. CZSW nie prowadzi analizy w zakresie efektywności wykonywania kary pozbawienia wolności wobec zwolnionych z zakładów karnych. Pan płk Artur Dziadosz – Zastępca Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił, że powrotność do przestępstwa nie jest jedyną przesłanką wystarczającą do określenia zmiany

postawy czy też faktycznej readaptacji skazanego. Badania w zakresie efektywności wykonywania kary pozbawienia wolności są niezwykle kosztowne i trudne z metodologicznego punktu widzenia, ponieważ wymagają dotarcia do osób zwolnionych z zakładów karnych, które z różnych przyczyn np. nie chcą uczestniczyć w takich badaniach.

(dowód: akta kontroli str. 656-657)

Oceny efektów prowadzonych oddziaływań wychowawczych, zgodnie z §102a Zarządzenia Nr 2/04 – Biuro Penitencjarne oraz specjaliści penitencjarni okręgowych inspektoratów Służby Więziennej dokonują w trakcie kontroli (obejmującej m.in. realizację programów resocjalizacyjnych pod kątem ich adekwatności i jakości oferty zakładu karnego do potrzeb oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych). Pani plk Luiza Sałapa – Dyrektor Biura Penitencjarnego, wyjaśniła, że zadaniem Służby Więziennej nie jest badanie kompleksowej efektywności wykonywania kary, ponieważ jest ona tylko jednym z elementów realizujących system zapobiegania recydywie w ściśle określonym czasie, tj. w trakcie pobytu skazanego w izolacji penitencjarnej, zaś dokonywanie oceny efektów prowadzonych oddziaływań może podlegać ocenie tylko w celu ich ewentualnej korekty w czasie wykonania kary oraz ich dostosowania do indywidualnych potrzeb i problemów skazanego.

(dowód: akta kontroli str. 647-648)

Należy podkreślić, że to pracownicy jednostek penitencjarnych wskazują, iż celowym byłoby udostępnienie im informacji zwrotnej o postawie skazanego lub byłego skazanego w okresie następującym po zakończeniu współpracy z tym skazanym, w związku z jego przeniesieniem lub zwolnieniem z jednostki penitencjarnej. Spośród wszystkich wychowawców i psychologów, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez kontrolerów NIK, odpowiednio 59,2% i 71,4% udzieliło odpowiedzi pozytywnej.

(dowód: akta kontroli str. 1004-1007)

W ocenie Dyrektora Generalnego SW zadania związane z badaniem efektywności wykonania kary należą do domeny świata naukowego, który dysponuje odpowiednimi narzędziami i bazą do ich prowadzenia. Biuro Penitencjarne nie gromadzi informacji dotyczących zapraszania lub uczestnictwa z własnej inicjatywy w przedsięwzięciach dla byłych osadzonych przez podmioty zaangażowane w proces readaptacji społecznej. Służba Więzienna współpracuje w tym zakresie, czego przykładem jest zawarcie porozumienia z dnia 12 lutego 2014 r. pomiędzy Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości, Centralnym Zarządem Służby Więziennej, Instytutem Amity oraz Instytucji Prewencji Przemocy. W ramach porozumienia dokonana zostanie ewaluacja programów ART i DULUTH obejmujących sprawców czynów o elementach agresji, których koniec kary pozbawienia wolności przypada w okresie nie później niż 6 miesięcy od ukończenia programu.

(dowód: akta kontroli str. 656-657, 759-765)

2.10. Zgodnie z art. 123 §2 Kkw (w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2003 r. do 8 marca 2011 r.) wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy ustalało się w sposób zapewniający osiągnięcie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przy przepracowaniu pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy lub wykonaniu pełnej miesięcznej normy pracy. Wyrokiem z 23 lutego 2010 r.¹⁸ Trybunał Konstytucyjny za naruszające Konstytucję Rzeczypospolitej

¹⁸ Sygn. akt P 20/09 (Dz. U. Nr 34, poz. 191)

Polskiej uznał brzmienie ww. przepisu w zakresie w jakim przewidywał on możliwość ustalenia skazanemu wynagrodzenia w wymiarze niższym niż minimalne wynagrodzenie określone na podstawie stosownych przepisów (zmiana przepisu art. 123 §2 Kkw w powyższym zakresie weszła w życie 9 marca 2011 r.).

Analiza danych dotyczących zatrudniania osadzonych w latach 2009-2014 (I półrocze) wykazała, że bezpośrednio po wejściu w życie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego zmniejszył się odsetek osadzonych zatrudnionych odpłatnie, zarówno na terenie jednostek penitencjarnych, jak i poza nimi. Według stanu na koniec 2010 r. odpłatnie zatrudnionych było 15 956 osadzonych, natomiast na koniec 2011 r. – 10 633 osadzonych (spadek o 33,2%), przy pozostającej na zbliżonym poziomie liczbie zatrudnionych ogółem (około 23-24 tys.). Podkreślić należy jednak, iż wskutek działań Służby Więziennej od blisko 3 lat zwiększa się poziom zatrudnienia odpłatnego osadzonych (z 9 179 osadzonych na koniec 2012 r. do 10 136 osadzonych na koniec I półrocza 2014 r., co daje wzrost o 10,4%), co należy ocenić pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 463-464, 640)

Dyrektor Generalny SW podał w wyjaśnieniu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. miał zasadniczy wpływ na poziom zatrudnienia odpłatnego skazanych, w szczególności w odniesieniu do zatrudnionych przy pracach porządkowych i pomocniczych na rzecz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Liczba etatów kalkulacyjnych zatrudnienia odpłatnego zmniejszyła się z 8 tys. do 3,8 tys. Po ustaleniu wynagrodzenia przysługującego skazanym na poziomie płacy minimalnej, środki finansowe przeznaczone na ten cel pozostawiono na niezmiennym poziomie, a coroczna aktualizacja budżetu w tym zakresie uwzględnia jedynie wzrost płacy minimalnej. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednostek penitencjarnych wymagało zwiększenia liczby skazanych zatrudnionych nieodpłatnie. Podobne tendencje pojawiły się także w zatrudnieniu skazanych przez kontrahentów pozawięziennych, jednak w tym przypadku tendencje spadkowe zbiegły się z trwającym i pogłębiającym się kryzysem gospodarczym. Z informacji uzyskiwanych z jednostek penitencjarnych wynika jednak, że wiele przypadków wycofania się przedsiębiorcy z dalszej współpracy wynikało ze zwiększenia kosztów ponoszonych w związku z zatrudnianiem skazanych.

(dowód: akta kontroli str. 462-464)

Prowadzone przez CZSW działania polegają głównie na promocji zatrudnienia skazanych oraz informowania o zasadach ich zatrudniania – informacje takie zamieszczane są przede wszystkim na stronie internetowej Służby Więziennej. Ponadto potencjalni pracodawcy zwracają się telefonicznie z pytaniami dotyczącymi zatrudnienia skazanych z konkretnej jednostki penitencjarnej. Dyrektor Generalny SW, jako dysponent Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy, wspiera działania jednostek penitencjarnych związane z pozyskiwaniem i utrzymywaniem miejsc pracy osób pozbawionych wolności poprzez udzielanie pomocy finansowej w formie dotacji, ryczałtów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 648-649, 886-948)

W ramach jednostek więziennictwa nie został opracowany mechanizm wymiany informacji pomiędzy jednostkami penitencjarnymi na temat dostępnych miejsc zatrudnienia dla skazanych (tzw. giełda pracy). Jak wyjaśniła Pani ptk Luiza Sałapa, Dyrektor Biura Penitencjarnego, stworzenie ww. mechanizmu nie było konieczne ze względu na sytuację panującą od wielu lat na rynku pracy. Pojawiające się oferty

pracy odpłatnej dla skazanych są natychmiast wykorzystywane przez właściwe miejscowo jednostki penitencjarne, bowiem aktualnie popyt na miejsca pracy odpłatnej dla skazanych znacznie przewyższa ich podaż.

Wymiana informacji na temat dostępnych miejsc pracy wykorzystywana jest jedynie w przypadku pojawiających się bardzo rzadko problemów z obsadą stanowisk w jednostkach penitencjarnych, na których wymagane są kwalifikacje zawodowe, doświadczenie lub dodatkowe uprawnienia (np. kucharz, elektryk). Odbywa się to na zasadzie zgłoszenia zapotrzebowania przez jednostkę penitencjarną do innych jednostek za pośrednictwem okręgowego inspektoratu, a w razie potrzeby także kolejnych inspektoratów Służby Więziennej.

(dowód: akta kontroli str. 368-369)

Działalność jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w zakresie zwiększenia zatrudnienia osadzonych była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez Biuro Penitencjarne. Stwierdzono, że udział skazanych w pracach na rzecz lokalnych instytucji kulturalno-oświatowych oraz na rzecz miejscowej społeczności przyczyniał się do stworzenia pozytywnych relacji między administracją zakładów karnych i aresztów śledczych a mieszkańcami miasta i gminy. Uznano, że zadania objęte kontrolą realizowane są na dobrym i bardzo dobrym poziomie, w związku z czym nie formułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1144, 1574-1578)

2.11. Do zakresu działania Biura Penitencjarnego należy m.in. ustalanie i realizacja zadań z zakresu prowadzenia szkół przywieziennych oraz kształcenia, doksztalcenia i doskonalenia zawodowego w aresztach śledczych i zakładach karnych, a także sprawowanie nadzoru nad działalnością pedagogiczną szkół przywieziennych oraz organizacją nauczania i szkolenia kursowego osadzonych.

Aktualnie na terenie 20 jednostek penitencjarnych prowadzonych jest 18 centrów kształcenia ustawicznego, które umożliwiają realizację zadań oświatowych począwszy od możliwości zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego osadzonym do 18 roku życia, zgodnie z art. 130 §1 Kkw¹⁹. Nauczanie prowadzone w centrach kształcenia ustawicznego zorganizowane jest na poziomie: szkoły podstawowej (jeśli występuje taka konieczność), gimnazjum, liceum ogólnokształcącego oraz na kwalifikacyjnych kursach zawodowych. Wszystkie formy szkolne, jak i pozaszkolne, prowadzone są w systemie kształcenia osób dorosłych.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w systemie oświaty w 2012 r. zlikwidowane zostały zasadnicze szkoły zawodowe oraz z dniem zakończenia cyklu kształcenia zlikwidowane zostaną technika uzupełniające, których funkcje przejęły kwalifikacyjne kursy zawodowe. Likwidacji uległy również licea uzupełniające. Jak wyjaśniła Pani płk Luiza Sałapa – Dyrektor Biura Penitencjarnego, mimo wprowadzonych zmian w dostosowaniu sieci szkół do obecnie funkcjonującego systemu kształcenia osób dorosłych, zapewnione są w centrach kształcenia ustawicznego przy jednostkach penitencjarnych wszystkie dostępne na rynku oświatowym formy kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 367, 798-885)

Zakres czynności związanych z organizowaniem nauczania w szkołach oraz szkolenia kursowego, a w szczególności sposób zgłaszania kandydatów do nauczania, prowadzenia rekrutacji, przyjmowania i transportowania osadzonych do

¹⁹ Art. 130 §1 Kkw stanowi, iż w zakładach karnych prowadzi się nauczanie obowiązkowe w zakresie szkoły podstawowej i gimnazjum, a także umożliwia się nauczanie w zakresie ponad-podstawowym (ponadgimnazjalnym) i na kursach zawodowych.

szkół i szkolenia kursowego, określone zostały w Instrukcji Nr 2/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 13 sierpnia 2013 r.²⁰

(dowód: akta kontroli str. 397-452)

Biuro Penitencjarne, w celu ułatwienia wychowawcom jednostek penitencjarnych przekazu osadzonym informacji o możliwościach podjęcia nauki, zamieszcza na stronie intranetowej oraz na internetowej stronie głównej Służby Więziennej wykaz kierunków kształcenia zgodnie z rozpoczynającymi się semestrami letnim i zimowym.

W roku szkolnym 2012/2013 funkcjonowało 190 oddziałów szkolnych w 63 szkołach. Najwięcej oddziałów (łącznie 88) utworzonych zostało w ramach 18 zasadniczych szkół zawodowych oraz 14 liceów ogólnokształcących. Łączna ilość osadzonych objętych nauczaniem w różnych formach (w szkołach przywieziennych, w szkołach poza obrębem zakładów karnych i na kursach) wyniosła 15 394.

(dowód: akta kontroli str. 841-842)

Jak wyjaśniła Pani plk Luiza Sałapa – Dyrektor Biura Penitencjarnego, komórka ta opiniuje inicjatywy dyrektorów zakładów karnych i wspiera ich w rozmowach z uczelniami wyższymi. Podpisanie porozumień między jednostką penitencjarną a daną uczelnią należy już do wyłącznych kompetencji dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych, którzy odpowiadają tym samym za tworzenie warunków do nauczania zarówno na terenie jednostki, jak i umożliwienie nauki poza nią. Kursy specjalistyczne, dające pełne kwalifikacje zawodowe, prowadzone są jako zadanie własne przez centra kształcenia ustawicznego. Jednostki penitencjarne w zakresie wymiany informacji o możliwościach nauki lub uczestniczenia w formach kursowych współpracują ze sobą w sposób ciągły.

(dowód: akta kontroli str. 368)

Działalność statutowa zespołów szkół dla dorosłych (centrum kształcenia ustawicznego) była przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez Biuro Penitencjarne. Zalecenia pokontrolne dotyczyły m.in.:

- podjęcia skutecznych działań przez dyrektora jednostek penitencjarnych i dyrektora szkoły w zakresie zapewnienia kandydatów do szkoły motywowania osadzonych do kontynuowania nauki w kolejnych semestrach oraz udzielania im skutecznego wsparcia w tym zakresie,
- bezwzględnego przestrzegania osadzania słuchaczy szkoły w wyodrębnionym oddziale mieszkalnym,
- zapewnienia, w miarę możliwości, kompletu podręczników dla każdego słuchacza, zgodnie z obowiązującą podstawą programową

(dowód: akta kontroli str. 1582-1583, 1592-1593, 1690-1695, 1758-1766)

2.12. Zgodnie z art. 164 Kkw okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna. Okres ten może również wyznaczyć sąd penitencjarny w postanowieniu o udzieleniu lub odmowie warunkowego zwolnienia, jeżeli uzna to za niezbędne.

²⁰ Instrukcja w sprawie szczegółowego trybu organizowania nauczania w szkołach oraz szkolenia kursowego w zakładach karnych i aresztach śledczych – obowiązująca od 1 września 2013 r. Poprzednio obowiązywała Instrukcja Nr 1/2011 z dnia 13 lipca 2011 r.

Według danych zamieszczonych w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET na dzień 30 października 2014 r. z łącznej liczby odbywających karę wieloletniego pozbawienia wolności 10 349 osób w stosunku do 222 osadzonych komisje penitencjarne podjęły decyzje w sprawie wyznaczenia okresu, o którym mowa w art. 164 Kkw.

W CZSW nie gromadzi się danych dotyczących liczby odmownych decyzji komisji penitencjarnych w zakresie ustalania okresu, o którym mowa w art. 164 Kkw. Nie dokonywano też analizy tego obszaru. Ponadto, jedynie w formie opisowej rejestrowane są dane dotyczące postanowień sądów penitencjarnych, o których mowa w art. 164 §2 Kkw. Wprowadzane są do bazy w sytuacji podjęcia przez wychowawców informacji o zastosowaniu przez sąd penitencjarny takiego rozwiązania, jako element służący wykorzystaniu w bieżącej, indywidualnej pracy wychowawczej ze skazanym.

(dowód: akta kontroli str. 220, 634, 663-664)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET nie umożliwia wygenerowania rzetelnych danych dotyczących liczby skazanych objętych instytucją, o której mowa w art. 164 Kkw. Analiza wybranych danych zawartych w systemie Noe.NET wykazała, że według stanu na 30 października 2014 r. wygenerowane zostały dane dotyczące skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności:

- dla których wyznaczony w decyzjach komisji penitencjarnych okres przygotowania do wolności upłynął²¹,
- którym komisja penitencjarna odmówiła ustalenia okresu, o którym mowa w art. 164 Kkw²²,
- dla których okres, o którym mowa w art. 164 Kkw został wyznaczony na czas trwania szkolenia / kursu²³.

(dowód: akta kontroli str. 955-959)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należy dokonać kompleksowej analizy przyczyn niskiego stopnia korzystania z instytucji określonej w art. 164 Kkw, zwłaszcza wśród skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności. Analiza taka musi jednak zostać poprzedzona wprowadzeniem mechanizmów gwarantujących pozyskiwanie rzetelnych danych z jednostek podstawowych.

Jest to szczególnie istotne, mając na uwadze odsetek osób powracających do zakładów karnych. Na podstawie danych zgromadzonych w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET ustalono, iż spośród wszystkich 213 817 osób skazanych zwolnionych w okresie objętym kontrolą (tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 listopada 2014 r.), według stanu na 4 grudnia 2014 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 4 859 osób (2,3%) z ww. populacji (osobom tym nadano klasyfikację „R”, tzn. recydywista penitencjarny).

Odsetek ten jest natomiast znacznie większy w przypadku skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności. Ustalono bowiem, iż ze zwolnionych w analogicznym okresie 13 424 skazanych, którzy odbywali karę lub sumę kar o wymiarze pięciu lat pozbawienia wolności lub więcej, według stanu na 4 grudnia 2014 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 1 763 osób (13,1%).

(dowód: akta kontroli str. 218)

²¹ Dotyczy osadzonych o numerach IDO: 266933, 1211053, 1388986

²² Dotyczy osadzonych o numerach IDO: 4479, 1271112

²³ Dotyczy osadzonych o numerach IDO: 68132, 1277714, 1339378, 1456692

Opis stanu
faktycznego

2.13. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia inicjatywę CZSW, której wdrożenie umożliwi skazanym utrzymywanie więzi z rodziną za pośrednictwem programu SKYPE. Program pilotażowy w tym zakresie zrealizowany został w okresie od 14 kwietnia do 31 maja 2014 r. w jednej jednostce penitencjarnej z każdego okręgowego inspektoratu SW. Mając na uwadze treść art. 105 §1 Kkw, zgodnie z którym skazanemu należy umożliwiać utrzymywanie więzi przede wszystkim z rodziną i innymi osobami bliskimi przez widzenia, Dyrektor Generalny SW podkreślił, iż koniecznym jest, aby w przepisach wewnętrznych zostały określone sytuacje, w których dyrektor zakładu karnego może wyrazić zgodę na skontaktowanie się skazanego z rodziną i innymi osobami bliskimi za pośrednictwem ww. programu. W związku z powyższym dyrektorom jednostek penitencjarnych polecono:

- wyodrębnić w każdej jednostce penitencjarnej odpowiednio wyposażone stanowisko do prowadzenia rozmów przez program SKYPE w warunkach gwarantujących swobodne nawiązanie kontaktu od innych skazanych,
- zapewnić, aby w pierwszej kolejności możliwość kontaktu udostępnić przede wszystkim skazanym będącym rodzicami lub opiekunami prawnymi dzieci do lat 15.

(dowód: akta kontroli str. 1842-1844)

3. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi

Opis stanu
faktycznego

3.1. Szczegółowy zakres i tryb uczestnictwa podmiotów w wykonywaniu kar, środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych, a także społecznej kontroli nad ich wykonywaniem określone zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2003 r.²⁴

Dyrektor Generalny SW zapewnia współdziałanie jednostek organizacyjnych z organami państwowymi i samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami i fundacjami poprzez uczestnictwo osobiste lub swoich przedstawicieli w licznych inicjatywach, konferencjach i spotkaniach roboczych, a także na wszystkich szczeblach zarządzania w Służbie Więziennej, poprzez tworzenie warunków i bazy do współpracy z tymi podmiotami oraz promowanie form współpracy służących resocjalizacji skazanych. Działania te nie mają charakteru zinstytucjonalizowanego i z tego też powodu nie tworzy się również ustalonej listy kontaktowej instytucji i organizacji, z którymi mogą współpracować wszystkie jednostki organizacyjne Służby Więziennej.

(dowód: akta kontroli str. 457-458)

3.2. Przedstawiciel Dyrektora Generalnego SW – Pani płk Luiza Sałapa, Dyrektor Biura Penitencjarnego – uczestniczy w posiedzeniach Rady Głównej do spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym. Przedstawia m.in. dane dotyczące sposobu wykorzystania przez więziennictwo środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej przeznaczonej dla więziennictwa. Radzie Głównej przedstawiane jest corocznie sprawozdanie z wykorzystania środków finansowych ww. Funduszu.

Ustalenia Rady Głównej mające związek z realizacją zadań własnych Służby Więziennej, a tym również niewynikające wprost z uchwał, przekazywane są

²⁴ Dz. U. Nr 211, poz. 2051

Dyrektorowi Generalnemu SW, a w miarę potrzeb również innym organom postępowania wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 458-459, 557, 1020)

3.3. CZSW nie prowadzi stałej, sformalizowanej współpracy z kuratorami sądowymi oraz organami samorządu kuratorskiego. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny SW, działania kuratorskiej służby sądowej wobec osób pozbawionych wolności realizowane są w zakresie wynikającym z Kkw oraz ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych²⁵. Współpraca ta nie wymaga formalizowania zasad bezpośredniej współpracy, która realizowana jest na szczeblu jednostek podstawowych jako jeden z elementów prowadzonych oddziaływań penitencjarnych, szczególnie wobec skazanych objętych instytucją określoną w art. 164 §1 Kkw. Ponadto, w okręgowych inspektoratach Służby Więziennej w ramach działań o charakterze szkoleniowo-instruktażowym organizowane są spotkania z udziałem kadry kierowniczej jednostek i działów penitencjarnych, kuratorów sądowych i sędziów penitencjarnych celem bieżącej oceny wspólnych działań i wypracowania efektywnych zasad współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 459)

3.4. Zgodnie z §5 ust. 1 ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2003 r. podmioty oraz osoby godne zaufania mogą uczestniczyć w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej w zakładach karnych lub aresztach śledczych, po uprzednim zawarciu porozumienia z dyrektorami tych zakładów lub aresztów. Porozumienie wymaga formy pisemnej.

W CZSW nie są gromadzone informacje o instytucjach publicznych i organizacjach społecznych zajmujących się pomocą skazanym przebywającym w jednostkach penitencjarnych, a także po ich opuszczeniu. Biuro Penitencjarne dysponuje informacjami jedynie o liczbie zawartych przez jednostki penitencjarne porozumień o współpracy z ww. jednostkami. Informacje te wprowadzane są w jednostkach podstawowych i stanowią aktualną bazę danych dotyczących omawianej problematyki. Według stanu na 14 października 2014 r. zawartych było łącznie w skali kraju 1 094 porozumień, z tego:

- z organizacjami pożytku publicznego – 175,
- z organami samorządu terytorialnego – 353,
- z organami administracji rządowej – 98,
- z pozostałymi podmiotami, o których mowa w art. 38 §1 Kkw – 468.

(dowód: akta kontroli str. 460)

3.5. W dniu 13 czerwca 2000 r. pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej zawarte zostało porozumienie w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności. Zgodnie z ww. porozumieniem, ośrodki pomocy społecznej i administracja zakładów karnych mają podejmować wspólne działania mające na celu przygotowanie osób opuszczających zakłady karne do readaptacji społecznej. Ponadto, zgodnie z §13 porozumienia, sposoby, formy i tryb realizacji wspólnych celów miały zostać szczegółowo określone w odpowiednich pismach instrukcyjnych kierowanych do wszystkich wydziałów spraw społecznych urzędów wojewódzkich oraz ośrodków pomocy społecznej i zakładów karnych.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 795

CZSW nie prowadzi bieżącego monitoringu realizacji ww. Porozumienia. Dyrektor Generalny SW nie kierował także do jednostek podległych pism instrukcyjnych, o którym §13 ww. Porozumienia. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej corocznie przekazuje sprawozdania z realizacji Porozumienia w celu dokonania oceny wspólnych działań. Jak podał w wyjaśnieniu, na podstawie ww. sprawozdań dokonywana jest ocena stopnia zaangażowania poszczególnych okręgowych inspektoratów Służby Więziennej w realizację porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 460-462, 662-663, 650)

Ocena skali współpracy przez Służbę Więzienną w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z jednostek penitencjarnych dokonywana jest w ramach corocznego sprawozdania.

W 2013 r. zakłady karne i areszty śledcze wystosowały łącznie 3 511 powiadomień do ośrodków pomocy społecznej o potrzebie udzielenia pomocy skazanym po zwolnieniu oraz 437 rodzinom skazanych. Ponadto 4 170 osobom umożliwiono bezpośredni kontakt w swojej sprawie z pracownikiem socjalnym na terenie jednostki penitencjarnej.

(dowód: akta kontroli str. 460 461, 467-556)

Na podstawie sprawozdań przekazywanych przez MPiPS Dyrektor Generalny SW przekazał dyrektorom okręgowym następujące wytyczne dotyczące realizacji ww. Porozumienia:

- dyrektorów jednostek penitencjarnych, w których nie realizowano Porozumienia, zobowiązano – we współpracy z kierownikami właściwych terytorialnie ośrodków pomocy społecznej – do ustalenia zasad współpracy, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów, w których działalność jednostek penitencjarnych i organów pomocy społecznej winna być skoordynowana,
- dyrektorów okręgowych zobowiązano do bieżącego nadzoru nad realizacją zapisów Porozumienia w podległych zakładach karnych i aresztach śledczych oraz podejmowania konkretnych działań w uzgodnieniu z właściwymi urzędami wojewódzkimi.

(dowód: akta kontroli str. 460-556)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru Dyrektora Generalnego SW nad oddziaływaniami penitencjarnymi, a zwłaszcza w zakresie realizacji programów resocjalizacyjnych,
2. Rozważenie możliwości określenia obszarów interwencji, w ramach których osoby skazane na kary wieloletniego pozbawienia wolności byłyby traktowane w sposób priorytetowy, zwłaszcza na końcowym etapie odbywania kary,
3. Dokonanie kompleksowej analizy przyczyn niskiego stopnia korzystania z instytucji określonej w art. 164 Kkw, zwłaszcza wśród skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności,

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

4. Kontynuowanie działań mających na celu osiągnięcie parametrów zatrudnienia określonych w „Programie racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej”,
5. Zintensyfikowanie działań dotyczących przeszkolenia pracowników jednostek penitencjarnych w zakresie realizacji programów określonych w §2a Zarządzenia Nr 2/04,
6. Kontynuowanie działań zmierzających do zwiększenia miejsc na oddziałach terapeutycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

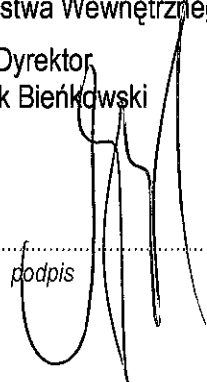
Warszawa, dnia 23 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Bienkowski

Kontrolerzy:
Tomasz Szczęsny
doradca ekonomiczny


.....
podpis


.....
podpis

Mirosław Kuśmierczak
główny specjalista kp.


.....
podpis