



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LBY.410.004.01.2023

Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Aleje Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/051 – Zapewnienie bezpieczeństwa i działalność resocjalizacyjna w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i okręgowych ośrodkach wychowawczych.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości ¹ , Aleje Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości ² , od 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór na zapewnieniem bezpieczeństwa i działalnością resocjalizacyjną zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i okręgowych ośrodków wychowawczych.
Okres objęty kontrolą	2019-2023 do zakończenia czynności kontrolnych ³ (lata szkolne 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Beata Odjas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/27/2023 z 19 stycznia 2023 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/28/2023 z 19 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1, 2)

¹ Dalej: „Ministerstwo” lub „MS”.

² Dalej: „Minister”.

³ Czynności kontrolne zakończono 19 maja 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości podejmował na ogół prawidłowe działania w zakresie nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego nad działalnością zakładów poprawczych⁶, schronisk dla nieletnich⁷ oraz okręgowych ośrodków wychowawczych⁸ w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa i działalności resocjalizacyjnej. Jako prawidłową uznano aktywność Ministra w zakresie nadzoru pedagogicznego dotyczącą przede wszystkim: wydawania wytycznych, ustalania planów nadzoru zgodnie z przyjętymi założeniami, monitorowania wniosków i zaleceń z przeprowadzonych kontroli i wizytacji. Pozytywnie oceniono również pełnienie nadzoru zwierzchniego, w tym rzetelne rozpatrywanie skarg i wniosków, także tych anonimowych, pomimo braku takiego obowiązku. Jako niewystarczające uznano przede wszystkim działania związane z wyegzekwowaniem od nadzorowanych placówek projektów planów zabezpieczenia ośrodka, zakładu lub schroniska na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa⁹ oraz weryfikacją tych projektów, a także dostosowaniem sytuacji zakładów dla nieletnich do przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu nieletnich i resocjalizacji¹⁰, w szczególności w zakresie adaptacji ich regulaminów do nowego stanu prawnego czy wydania standardów metodologii sporządzenia opinii psychologiczno-pedagogicznej i diagnostycznej.

W kontrolowanym okresie Minister rzetelnie gromadził oraz analizował dane w zakresie wykorzystania limitów miejsc przeznaczonych dla nieletnich w zakładach, schroniskach oraz ośrodkach. Wnioski z analiz zostały wykorzystane m.in. w trakcie reorganizacji sieci zakładów i schronisk dla nieletnich (w tym utworzenia okręgowych ośrodków wychowawczych) w celu optymalizacji wykorzystania limitu miejsc. Ustalenia kontroli wskazują, że działania te przynoszą pierwsze pozytywne efekty. Przedwczesna jednak byłaby ocena wpływu nowych regulacji na skuteczność wykonywania przez Ministra wprowadzonych nową ustawą obowiązków w zakresie nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego nad wymienionymi placówkami, w szczególności w kontekście oddziaływania na ich bezpieczeństwo oraz działalność resocjalizacyjną. Za nieprawidłowe NIK uznała utrzymującą się również w obecnym stanie prawnym sytuację funkcjonowania w dwóch schroniskach dla nieletnich o wzmożonym nadzorze wychowawczym grup wychowawczych działających na zasadach schroniska zwykłego. W konsekwencji wychowankowie z grup zwykłych i wychowankowie wymagający wzmożonego nadzoru przebywali w tych samych placówkach.

Przeprowadzana w trakcie kontroli weryfikacja powrotności do przestępstwa wśród wychowanków, którzy opuścili zakłady i schroniska wykazała, że odpowiednio 54,3% oraz 63,5% spośród nich nie figurowało w: Kartotece Karnej, Kartotece Nieletnich, Kartotece Osób Pozbawionych Wolności lub Kartotece Pozbawienia Wolności¹¹. W okresie przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji skuteczność resocjalizacji nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych była oceniana

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „zakład” lub „ZP”.

⁷ Dalej: „schronisko” lub „SdN”.

⁸ Dalej: „ośrodek” lub „OOW”.

⁹ Dalej: „plany zabezpieczenia”.

¹⁰ Dz. U. poz. 1700, dalej: „ustawa o wspieraniu i resocjalizacji”.

¹¹ Jako osoby, które powróciły do przestępstwa należy rozumieć: osoby skazane na karę bezwzględnego pozbawienia wolności, karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, na karę grzywny, karę ograniczenia wolności oraz skazani przez sądy innych państw, tj.: osoby które figurują w Kartotece Karnej, Kartotece Nieletnich i Kartotece Osób Pozbawionych Wolności za czyny zabronione popełnione po opuszczeniu zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, a wyroki są prawomocne.

w ramach kontroli i wizytacji obejmujących całokształt działalności placówki. W związku z krótkim okresem obowiązywania ustawy o wspieraniu i resocjalizacji, a także trwającym procesem gromadzenia danych w zakresie ustalenia wskaźników skuteczności resocjalizacji nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, monitoring odbywał się w ramach bieżącej działalności nadzorczej nad zakładami dla nieletnich.

Podczas kontroli i wizytacji pracownicy Ministerstwa weryfikowali poziom zabezpieczenia techniczno-ochronnego oraz ich stan techniczny, a także poziom zabezpieczenia elektronicznego oraz stopień jego wykorzystania. Stwierdzono jednak, że do czasu rozpoczęcia kontroli NIK w jednej jednostce z ośmiu wytypowanych do kontroli nie monitorowano wykonania dwóch z 16 zaleceń dotyczących istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa zagadnień. W ramach sprawowanego nadzoru nad zakładami dla nieletnich¹² w 19 z 20 wytypowanych do kontroli spraw dotyczących zgłoszonych wydarzeń nadzwyczajnych prowadzono postępowanie wyjaśniające. W ich wyniku dokonywano oceny działań podjętych przez placówki oraz formułowano wnioski i ewentualne zalecenia mające na celu ograniczenie ryzyka wystąpienia tego rodzaju wydarzeń w przyszłości. Z danych dostępnych w Ministerstwie wynika, że liczba wydarzeń nadzwyczajnych w kontrolowanym okresie we wszystkich nadzorowanych zakładach dla nieletnich utrzymywała się na podobnym poziomie. Jako nierzetelne NIK oceniła brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w jednej z badanych spraw oraz nieudokumentowanie ustaleń poczynionych w wyniku przeprowadzenia siedmiu kontroli doraźnych, którymi objęto wydarzenia nadzwyczajne. Ponadto ustalenia kontroli wskazują, że w 2022 r. w 5 z 30¹³ zakładów dla nieletnich zauważalnym problemem była wysoka liczba nadgodzin (od 3486 do 5538 rocznie), a w 10 z 31 niewystarczająca liczba pracowników ochrony (od 6 do 11 wakatów¹⁴).

Nadzór pedagogiczny Ministra sprawowany był zgodnie z § 102 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich¹⁵. W ramach tego nadzoru wydawano wytyczne dotyczące organizacji roku szkolnego. Ustalono plany nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez Ministra, które zrealizowano zgodnie z przyjętymi założeniami. Przeprowadzone kontrole i wizytacje kończyły się wnioskami i zaleceniami, których wykonanie było systematycznie monitorowane. W okresie 2019-2022 (do 1 września) Dyrektor właściwego departamentu wydała 45 pism nadzorczych skierowanych do dyrektorów wszystkich placówek. Od 1 września 2022 r. Minister sprawował nadzór pedagogiczny nad zakładami dla nieletnich na podstawie art. 341 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji, m.in.: opracowano odpowiednie plany i wydano wytyczne, jak również przekazano dyrektorom OOW projekty regulaminów oraz programów z rekomendacją do ich stosowania. Minister kierował nieletnich do odpowiednich placówek, tj. np. do schronisk w ciągu 72 godzin od chwili przyjęcia wniosku przez Ministerstwo. Jednak w siedmiu z 10 zbadanych spraw odbywało się to na podstawie opinii zespołu specjalistów, w skład którego nie wchodził psycholog, co było niezgodne z § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZP. Jako nieprawidłowe NIK oceniła również niezawiadomienie w pięciu sprawach rodziców (opiekunów) nieletniego o przeniesieniu do innego ZP.

¹² Przez zakłady dla nieletnich lub placówki należy rozumieć do 31 sierpnia 2022 r. ZP i SdN, a od 1 września 2022 r. ZP, SdN i OOW.

¹³ Z wyłączeniem ZP w Sadowicach.

¹⁴ Według stanu na 31 października 2022 r., dane po zaokrągleniu do jedności. Liczba wakatów nie była równa liczbie pełnych etatów.

¹⁵ Dz. U. poz. 487, dalej: „rozporządzenie w sprawie ZP”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa i działalnością resocjalizacyjną zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i okręgowych ośrodków wychowawczych.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 1 września 2022 r. na podstawie zarządzenia w sprawie limitu miejsc oraz trzech zarządzeń wydanych odnośnie utworzenia poszczególnych zakładów i schronisk¹⁷ funkcjonowało 27 zakładów poprawczych i 14 schronisk dla nieletnich. Łączna liczba miejsc przeznaczona dla nieletnich w zakładach wynosiła 1 258 miejsc, a w schroniskach dla nieletnich 485 miejsc.

Na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 sierpnia 2022 r. w sprawie przekształcenia zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w okręgowe ośrodki wychowawcze¹⁸ z dniem 1 września 2022 r. w wyniku przekształcenia 10 dotychczasowych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich¹⁹ utworzono 10 okręgowych ośrodków wychowawczych. Limit miejsc w ośrodkach został ustalony na poziomie określonym dla przekształconych placówek. Po zmianach limit miejsc w poszczególnych zakładach dla nieletnich wynosił: w OOW – 601, w ZP – 864, w SdN – 278. Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 2023 r. w sprawie utworzenia zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich²⁰ Minister zmniejszył limit miejsc w zakładach poprawczych – do 760²¹ i schroniskach dla nieletnich – do 268 miejsc.

Limit wykorzystano²² w:

- a) schroniskach dla nieletnich w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) od 14,4% do 21,2%, a po utworzeniu okręgowych ośrodków wychowawczych od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. od 34,5% do 36,3%;
- b) zakładach poprawczych w latach 2019-2022 (do 30 czerwca) od 25,3% do 39,7%, a po utworzeniu okręgowych ośrodków wychowawczych od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. od 32,8% do 36,2%;
- c) okręgowych ośrodkach wychowawczych od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. do 22% (na koniec tego okresu).

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ Dotyczy zarządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia: 15 września 2009 r. o utworzeniu Zakładu Poprawczego w Mrozach (Dz. Urz. MS z 2009 r. Nr 10, poz. 106); 15 września 2009 r. o utworzeniu Schroniska dla Nieletnich w Mrozach (Dz. Urz. MS z 2009 r. Nr 10, poz. 107); 2 sierpnia 2010 r. o utworzeniu Zakładu Poprawczego w Gdańsku-Oliwie (Dz. Urz. MS z 2010 r. Nr 8, poz. 103).

¹⁸ Dz. Urz. MS z 2022 r. poz. 167, dalej: „zarządzenie w sprawie przekształcenia”.

¹⁹ Ośmiu zakładów i sześciu schronisk (cztery placówki funkcjonowały jako zakład poprawczy i schronisko dla nieletnich).

²⁰ Dz. Urz. MS. poz. 108, dalej: „zarządzenie w sprawie limitu miejsc z 2023 r.”.

²¹ Minister wskazał, że ZP w Barczewie będzie zakładem poprawczym półotwartym, z limitem 20 miejsc dla chłopców - § 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia w sprawie limitu miejsc z 2023 r. oraz zakładem poprawczym dla nieletnich, którzy ukończyli 21 lat, z limitem 12 miejsc dla chłopców - § 1 pkt 5 ww. rozporządzenia.

²² Obliczeń dokonano na podstawie danych zbieranych przez Ministerstwo w ramach tzw. „statystyki czwartkowej” przypadającej na dzień (lub bezpośrednio przed tym dniem) 31 marca, 30 czerwca, 30 września oraz 31 grudnia z lat 2019, 2020, 2021 i 2022 oraz na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 26 stycznia 2023 r. Poziom wykorzystania limitów obliczono przy uwzględnieniu stanów ewidencyjnych w jednostkach.

Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich²³ Ministerstwa otrzymywał co tydzień dane na temat liczby nieletnich przebywających w tych placówkach. Na ich podstawie sporządzano zbiorcze zestawienia z podziałem na rodzaje placówek, zawierające informacje dotyczące m.in. limitu miejsc z zarządzenia, liczby miejsc według arkusza organizacyjnego na dany rok szkolny; stanu ewidencyjnego i stanu faktycznego.

W Departamencie sporządzono w 2021 r. i 2022 r. „Informacje o funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich”. Opisano w nich organizację zakładów i schronisk oraz stopień wykorzystania w nich miejsc przy uwzględnieniu limitu i średniej liczby wychowanków w latach 2011 – 2021. W podsumowaniu ww. informacji Departament wskazał na potrzebę reorganizacji sieci zakładów i schronisk w związku z zauważalną tendencją spadkową wykorzystania miejsc.

Na dzień 11 maja 2023 r. w OOW stopień wykorzystania miejsc wynosił 38,8%, w tym w OOW dla dziewcząt 67,5%, a w OOW dla chłopców 34,4%. Z kolei w ZP 39%²⁴, a w SdN 35,4%, w tym w SdN dla dziewcząt 35%, a w SdN dla chłopców 35,5%.

(akta kontroli str. 3-133, 135-137, 394-420, 1754-1757, 2687-2689)

2. W latach 2019 – 2023 (do 26 stycznia) Ministerstwo, na podstawie § 77 pkt 1 oraz § 97 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZP, a od 1 września 2022 r. na podstawie § 68 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie funkcjonowania okręgowych ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich²⁵, otrzymało zawiadomienia od dyrektorów zakładów i schronisk o 219 wydarzeniach nadzwyczajnych (odpowiednio 60, 47, 58, 47 i siedmiu).

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 1 września 2022 r. katalog wydarzeń wynikał z § 2 pkt 12 rozporządzenia w sprawie ZP, zawierał 22 ich typy i miał charakter zamknięty. W tym okresie zawiadomiono Ministerstwo łącznie o wystąpieniu 193 wydarzeń, a najczęściej o²⁶:

- autoagresji wychowanka – 33 razy (17,1%);
- pobiciu wychowanka 30 razy (15,5%);
- ucieczce wychowanka z terenu zakładu lub schroniska – 23 razy (11,9%);
- użyciu przez wychowanka substancji psychoaktywnej - 22 razy (11,4%).

Wraz z wejściem w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji, tj. od 1 września 2022 r. katalog wydarzeń nadzwyczajnych uległ zmianie. Zgodnie z art. 87 pkt 12 ww. ustawy wydarzeniem tym określono zdarzenie, które spowodowało zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa placówki, zdrowia lub życia nieletniego, pracownika lub innej osoby przebywającej na jego terenie. W katalogu otwartym wskazano w szczególności na 12 zdarzeń. W okresie od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. zawiadomiono Ministerstwo o wystąpieniu 26 wydarzeń, a najczęściej o²⁷:

²³ Dalej: „Departament” lub „DSRiN”.

²⁴ Nie uwzględniono ZP w Barczewie dla nieletnich, którzy ukończyli 21 lat.

²⁵ Dz. U. poz. 1897, dalej: „rozporządzenie w sprawie funkcjonowania ZP”.

²⁶ Pozostałe wydarzenia: ucieczka wychowanka spoza zakładu lub schroniska - 18 razy (9,3%); ucieczka zbiorowa (min. 2 wychowanków) z terenu zakładu lub schroniska – 12 razy (6,2%); bójka z udziałem wychowanka - 16 razy (8,3%); pobicie pracownika zakładu lub schroniska lub innej osoby przez wychowanka - 11 razy (5,7%); groźne zakłócenie bezpieczeństwa lub porządku w zakładzie lub schronisku - 10 razy (5,2%); samobójstwo wychowanka albo usiłowanie jego dokonania - pięć razy (2,6%); podejrzenie popełnienia przez pracownika, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, czynu noszącego znamiona przestępstwa ściganego z urzędu - dwa razy (1,0%); znęcanie się nad wychowankiem - jeden raz (0,5%); inne zdarzenia, które spowodowały zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa zakładu lub schroniska, zagrożenie dla zdrowia lub życia nieletniego lub pracownika zakładu lub schroniska lub naruszenie prawa przez wychowanka ścigane z urzędu albo stan, w którym istnieje takie zagrożenie - 10 razy (5,2%).

²⁷ Pozostałe wydarzenia: autoagresja nieletniego powodującą konieczność hospitalizacji lub udzielenia specjalistycznej pomocy medycznej - 2 razy (7,7%); użycie przez nieletniego substancji psychoaktywnej – 2 razy

- pobiciu nieletniego - dziewięć razy (34,6%);
- bójce z udziałem nieletniego - pięć razy (19,2%);
- ucieczce nieletniego spoza ośrodka, zakładu lub schroniska - trzy razy (11,5%).

Odnosnie do zmiany katalogu wydarzeń nadzwyczajnych²⁸, Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości²⁹ oświadczył m.in.: że katalog jest otwarty, wymienia najczęściej występujące zdarzenia, a jako taki pozwala na uznanie za wydarzenie nadzwyczajne każdego innego zdarzenia, które spowodowało zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa ośrodka, zakładu schroniska, zagrożenie dla zdrowia lub życia nieletniego albo pracownika placówki lub naruszenie prawa przez wychowanka ścigane z urzędu albo stan, w którym istnieje takie zagrożenie. W ustawie o wspieraniu i resocjalizacji wyraźnie określono kompetencje dyrektora ośrodka, zakładu i schroniska. Najważniejszym zadaniem dyrektora jest właściwe zarządzanie i organizacja pracy w ośrodku, zakładzie i schronisku oraz stały nadzór nad właściwym funkcjonowaniem placówki. Jednocześnie spoczywa na nim obowiązek zapewnienia nieletnim i pracownikom warunków do optymalnej realizacji zadań placówki, a takim warunkiem jest bezpieczeństwo w placówce. Dyrektor ocenia sytuacje i podejmuje decyzje o zakwalifikowaniu konkretnej sytuacji, a tym samym zgłoszeniu jej jako wydarzenia nadzwyczajnego. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że trudno przewidzieć wszystkie możliwe do wystąpienia sytuacje trudne i zdefiniować je na poziomie ustawy. Dyrektorzy zakładów dla nieletnich zgłaszają każde zdarzenie lub incydent z udziałem nieletniego, jak również każdą sytuację stanowiącą zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa placówki (np. wybuch kotła gazowego, zawiadomienie o podłożeniu ładunku wybuchowego). Dyrektor Departamentu podała, że mając na uwadze, że postępowanie wyjaśniające okoliczności wydarzenia każdorazowo prowadzi dyrektor placówki, analizując monitoring, ustalając przebieg wydarzenia, a także ustalając motywacje uczestników oraz ich stany emocjonalne uznano, że nie zachodzi potrzeba pisemnego określania zasad kwalifikowania wydarzeń nadzwyczajnych.

(akta kontroli str. 133, 141, 142, 167-187, 200-324, 1759, 1764)

Zgodnie z § 21 pkt 4 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości³⁰ do zadań Departamentu należało m.in. prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru oraz nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich.

W związku z wynikającym z rozporządzenia w sprawie ZP obowiązkiem niezwłocznego powiadamiania MS o wystąpieniu wydarzenia nadzwyczajnego, Dyrektor Departamentu pismami³¹ z 1 lipca 2019 r. i 1 czerwca 2020 r. zobowiązał dyrektorów zakładów i schronisk do przekazywania informacji telefonicznie oraz na adres mailowy kierownictwa Departamentu, podając jednocześnie dane kontaktowe. Na podstawie badania 20 wytypowanych wydarzeń nadzwyczajnych³² stwierdzono, że w Departamencie analizowano czy dyrektorzy informacje o wydarzeniach nadzwyczajnych przekazali w sposób wskazany w ww. pismach oraz kiedy informacja o wydarzeniach nadzwyczajnych została przekazana.

(7,7%); ucieczka nieletniego z terenu ośrodka, zakładu lub schroniska - 1 raz (3,8%); samobójstwo nieletniego albo usiłowanie jego dokonania – 1 raz (3,8%); inne wydarzenia - 3 razy (11,5%).

²⁸ Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia 2022 r. (Druk nr 2183), Ministerstwem wiodącym było Ministerstwo Sprawiedliwości.

²⁹ Dalej: „Dyrektor Generalny”.

³⁰ Dz. Urz. MS z 2018 r. poz. 187 ze zm., dalej: „Regulamin organizacyjny”.

³¹ Nr DSRiN.II.7053.63.2019 i DSRiN.II.7053.39.2020.

³² Dalej: „Próba badawcza”.

Pismem³³ z 9 stycznia 2019 r. Dyrektor Departamentu wydał polecenie dotyczące przekazywania „Raportów doraźnych zgłoszenia sytuacji kryzysowej”³⁴ do Stanowiska Kierownika Ochroną Ministerstwa Sprawiedliwości³⁵ zgodnie z § 10 ust. 2 i ust. 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministra Sprawiedliwości³⁶. Zgodnie z § 9 ust. 3 tego zarządzenia monitorowaniu podlegało osiem zdarzeń kryzysowych występujących w ZP i SdN³⁷. Po wejściu w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji Minister nie dokonał zmian w zarządzeniu w sprawie utworzenia CZK, tak aby uwzględnić w nim nowy typ jednostek – okręgowe ośrodki wychowawcze, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 133, 139-140, 170, 325-327, 332-337, 1696, 1709-1711, 1730)

Na podstawie próby badawczej ustalono, że w Departamencie w 19 sprawach przeprowadzono postępowania wyjaśniające, w ramach których dokonywano analizy przyczyn wystąpienia wydarzeń nadzwyczajnych oraz działań podjętych w schroniskach i zakładach po ich wystąpieniu. Bezpośrednio po wydarzeniu dyrektorzy przysyłali za pośrednictwem poczty elektronicznej dokument pn. „Informacja o wydarzeniu nadzwyczajnym”. Zawierał on m.in.: dane dotyczące rodzaju i miejsca wydarzenia, jego datę i godziny, opis wydarzenia (okoliczności, skutków), dane wychowanka (wychowanków) biorącego (biorących) udział w wydarzeniu, osoby(osób) sprawującej (sprawujących) nadzór/opiekę, wskazanie świadków wydarzenia, imię i nazwisko osoby (osób) z kierownictwa przebywających na terenie placówki, decyzje kierownictwa placówki podjęte po wydarzeniu, podjęte środki wychowawcze, zarządzenia wydane w związku z wydarzeniem, ocenę atmosfery wychowawczej w placówce po wydarzeniu.

Następnie dyrektorzy placówek przekazywali „Arkusze diagnostyczne w zakresie: Postępowanie wyjaśniające wydarzenie nadzwyczajne”³⁸ z wypełnioną częścią I. Dyrektor placówki podawał w nim m.in. takie dane jak: data, rodzaj i miejsce wydarzenia, dane wychowanka(ów) uczestniczących w wydarzeniu, spis wykonanych czynności, szczegółowy opis wydarzenia (okoliczności i skutków), przyczyny wydarzenia, uwagi i wnioski dyrektora placówki, decyzje podjęte po wydarzeniu. Do arkusza załączano dokumentację postępowania wyjaśniającego, w tym: notatki sporządzone przez pracowników zaangażowanych w wydarzenia oraz psychologa, wyjaśnienia wychowanków uczestniczących w wydarzeniach, karty medyczne; nagrania z monitoringu wizyjnego, protokoły z kontroli zabezpieczeń techniczno-ochronnych w placówce, informacje o nieletnich sporządzone przez psychologów, zawiadomienia o ucieczce kierowane do właściwego sądu rejonowego i Policji.

W wyniku przeprowadzonego w Departamencie postępowania dokonywano oceny działań podjętych przez placówki oraz formułowano wnioski i ewentualne zalecenia. Sporządzono analizy na podstawie przekazanych przez dyrektorów placówek informacji oraz dokumentów obejmujących m.in.: informacje o zdarzeniu, arkusze diagnostyczne sporządzone przez dyrektorów wraz z załącznikami, prowadzono rozmowy telefoniczne z dyrektorami placówek.

³³ Nr DSRiN-III/2019.

³⁴ Dalej: „Raport doraźny”.

³⁵ Dalej: „SKO MS”.

³⁶ Dz. Urz. MS. poz. 178 ze zm., dalej: „Zarządzenie w sprawie utworzenia CZK”.

³⁷ [1] bunt, [2] ucieczka indywidualna wychowanka, [3] ucieczka zbiorowa wychowanków, [4] samookaleczenie, [5] czynna napaść na pracownika, [6] choroby pracowników lub wychowanków na jednakową jednostkę chorobową, [7] groźba podłożenia ładunku wybuchowego lub groźnych dla zdrowia i życia substancji, niebezpiecznych przesyłek pocztowych, [8] pożar, katastrofa lub klęska żywiołowa.

³⁸ Dalej: „Arkusze diagnostyczne”.

W okresie objętym kontrolą Departament przeprowadził 12 kontroli doraźnych w związku z wystąpieniem wydarzenia nadzwyczajnego. Do próby badawczej wytypowanej do kontroli przez NIK włączono 10 spośród tych kontroli. Wyniki kontroli udokumentowano w trzech przypadkach. Przeprowadzono je w terminie od jednego do siedmiu dni od wystąpienia wydarzenia. W dokumentach pokontrolnych opisano m.in.: przeprowadzone w ramach postępowania wyjaśniającego czynności³⁹, wyniki przeprowadzonych czynności kontrolnych, stwierdzone nieprawidłowości oraz zalecenia pokontrolne.

Dyrektorom ośmiu placówek po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających (w tym kontroli doraźnych) wydano zalecenia.

Szczegółowe informacje dotyczące nieudokumentowania wyników siedmiu kontroli doraźnych, nieprzeprowadzenia postępowania wyjaśniającego odnośnie jednego wydarzenia opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 133, 139, 140, 167-172, 188-199, 328-360, 510-528)

W Departamencie sporządzano miesięczne informacje oraz roczne analizy dotyczące wydarzeń nadzwyczajnych, które przedstawiano Sekretarzowi Stanu nadzorującemu zakłady i schroniska w Ministerstwie. Ujmowano w nich m.in.:

- liczbę i procent nieletnich biorących udział w wydarzeniach;
- liczbę wydarzeń w poszczególnych placówkach;
- liczbę poszczególnych wydarzeń z podziałem na ich rodzaj;
- wyniki analizy wydarzeń z podziałem na: zachowania agresywne nieletnich, ucieczki, zażycie środków psychoaktywnych.

W analizach sformułowano wnioski i zalecenia dotyczące zapobiegania występowaniu wydarzeń. Zalecenia z analizy za 2020 r. Dyrektor Departamentu pismem z 13 lipca 2021 r. przekazała dodatkowo dyrektorom zakładów i schronisk. Zagadnienia dotyczące wydarzeń były również omawiane podczas narad z dyrektorami placówek w dniach: 18 marca 2021 r., 31 marca 2021 r., 22 czerwca 2021 r., 31 sierpnia 2021 r. 21 grudnia 2021 r. Podczas narad m.in.:

- a) w celu podniesienia skuteczności zapobiegania wydarzeniom polecono: systematyczne prowadzenie kontroli wypełniania obowiązków, sposobu organizacji i prowadzenia zajęć przez pracowników pedagogicznych zakładu i schroniska; zobowiązanie pracowników do przestrzegania zasady ograniczonego zaufania wobec wychowanków, wzmożonego nadzoru i kontroli nad nieletnimi, systematycznego rozpoznawania atmosfery i nastrojów nieletnich, regularnej wymiany informacji pomiędzy działami i kadrą placówki;
- b) omówiono zagadnienia dotyczące występowania wydarzeń nadzwyczajnych w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w okresie od stycznia do sierpnia 2021 r.; zwrócono uwagę na przyczyny wystąpienia wydarzeń nadzwyczajnych, w tym na wynikające z nieprawidłowości w realizacji obowiązków przez pracowników oraz z właściwości i warunków osobistych nieletnich⁴⁰;
- c) przeprowadzono instruktaż dotyczący postępowania pracowników w placówkach podczas przebiegu wydarzeń nadzwyczajnych i stosowania środków przymusu bezpośredniego w oparciu o przedstawione nagranie z monitoringu;

³⁹ M.in.: rozmowy z pracownikami placówek, obchód placówek, przegląd placówki w zakresie zabezpieczeń techniczno-ochronnych, zapoznanie z nagraniami z monitoringu, przegląd dokumentacji jednostki i wychowanków, w tym akt osobowych, arkusze spostrzeżeń..

⁴⁰ Dyrektor DSRiN wskazała, że „W roku 2020 wystąpiło 28 wydarzeń nadzwyczajnych, przy średniej liczbie wychowanków 399”. Dla porównania w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2021 r. doszło do 39 przy średniej liczbie wychowanków 349, czyli wzrost liczby wydarzeń nadzwyczajnych o 39,29%, przy spadku średniej liczby nieletnich o 12% z zastrzeżeniem, że dane dla 2021 r. dotyczą tylko 8 miesięcy.

d) zwrócono uwagę na opóźnienia w informowaniu Ministerstwa o zaistniałych wydarzeniach nadzwyczajnych.

(akta kontroli str. 171, 200-324, 391-393, 743-747, 1890-1894)

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy zakładów dla nieletnich⁴¹ zgłaszali do Ministerstwa problemy z pozyskaniem pracowników ochrony oraz niskimi wynagrodzeniami w tej grupie zawodowej w trakcie wideokonferencji⁴², narady w 2022 r. w Popowie, a także w kierowanych do Ministra pismach i notatkach służbowych. W trakcie wideokonferencji, która odbyła się 21 grudnia 2021 r. Naczelnik Wydziału Nadzoru nad Zakładami wskazał, że „(...) jest świadomy problemu, sprawa została przedstawiona Kierownictwu resortu sprawiedliwości”, a w trakcie ww. narady dyrektorzy wprost sygnalizowali, że „Niebawem (...) dojdzie do sytuacji, w której w zakładach i schroniskach nie będzie możliwości zapewnienia ciągłości służby ochrony. Już teraz sytuacja jest bardzo poważna.” Dyrektor Schroniska dla Nieletnich w Chojnicach wskazał, że „(...) wzrosło znacznie ryzyko wystąpienia wydarzenia nadzwyczajnego w postaci ataku na pracownika, bójki między nieletnimi, niszczenia mienia”⁴³.

(akta kontroli str. 1896-1900, 1904-1909, 2384-2640)

Z opracowań przygotowanych przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej⁴⁴ wynika, że w zakładach dla nieletnich występowały wakaty na stanowiskach pedagogicznych i niepedagogicznych. W 10⁴⁵ zakładach dla nieletnich na stanowiskach niepedagogicznych według stanu na 31 października 2022 r. było od sześciu do 11⁴⁶ wakatów. Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że Departament nie sporządził pisemnego opracowania dotyczącego wieku i wysokości wynagrodzenia pracowników ochrony, gdyż informacja w tym zakresie była gromadzona w ramach bieżącego nadzoru nad zakładami dla nieletnich, w trybie rozmów z dyrektorami placówek oraz na podstawie danych zawartych w corocznym arkuszu organizacji pracy danej placówki. Odnośnie do liczby wakatów w zakładach dla nieletnich Dyrektor DSRiN podała, że „(...) nie są wynikiem tylko braku chętnych do pracy na stanowisku pracownika ochrony. Przede wszystkim wakaty te wynikają z konieczności dostosowania zatrudnienia do istniejących potrzeb uzasadnionych faktyczną liczbą wychowanków przebywających w tych placówkach. Dyrektorzy byli zobligowani do przestrzegania zasady dostosowania organizacji pracy placówki do liczby nieletnich faktycznie w niej przebywających”. Informacje pozyskane od dyrektorów zakładów dla nieletnich wskazują, że liczba nadgodzin wykazywanych przez pracowników ochrony utrzymuje się na wysokim poziomie, w szczególności w 2022 r. w ZPiSdN w Głogowie – 5 538, ZP w Trzemesznie – 4 433, ZPiSdN w Konstancynie Łódzkim – 3 944, ZP w Kcyni – 3 896, w SdN Dominowie – 3 486.

(akta kontroli str. 2083-2112, 2246-2258, 2672-2689)

Dyrektor DSRiN wskazała, że „Z przeprowadzonej analizy wynagrodzeń osobowych, sporządzonej na podstawie sprawozdania MS – BD 5 z wykonania zatrudnienia i wynagrodzeń w zakładach dla nieletnich za III kwartał 2022 r. wyliczono, iż przeciętne zasadnicze wynagrodzenie - pracownika ochrony wraz z dodatkami wynosi 4 624 zł miesięcznie brutto, natomiast przeciętne wynagrodzenie zasadnicze

⁴¹ Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴² 9 listopada 2021 r. oraz 21 grudnia 2021 r.

⁴³ Pismo nr 01.020.174.2022, z 25 listopada 2022 r.

⁴⁴ Dalej: „Departament BiEF”.

⁴⁵ ZPiSdN w Konstancynie Łódzkim – 11,40, OOW w Studzieńcu – 10,75, OOW w Szubinie – 10,67, ZP w Kcyni – 8,75, ZP w Poznaniu – 8,10, ZPiSdN w Świdnicy i OOW w Szczecinie – 8,00, SdN w Chojnicach – 7,85, ZPiSdN w Głogowie – 7,70, ZP w Koszalinie – 7,60.

⁴⁶ Dane po zaokrągleniu do jedności. Liczba wakatów nie była równa liczbie pełnych etatów.

wraz z dodatkami, nagrodami uznaniowymi oraz dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wynosi 5 069 zł miesięcznie brutto”. Dyrektor Departamentu odnosząc się do wskazanej liczby nadgodzin oraz braku chętnych do pracy na stanowiskach pracowników ochrony podała, że „(...) przytoczone przykłady należy traktować jako jednostkowe problemy występujące okresowo w poszczególnych placówkach, wynikające, m.in. z charakteru i zakresu realizowanych zadań w tych jednostkach (schronisko o wzmożonym nadzorze wychowawczym, placówka łączona zakład i schronisko) oraz wymagań stawianych kandydatom w naborze.” Zdaniem Dyrektora DSRiN liczba wypracowanych nadgodzin, „(...) nie była jedynie spowodowana brakiem pracownika na stanowisku pracownika ochrony, ale przede wszystkim koniecznością zorganizowania zastępstwa za nieobecnego kolegę przebywającego np. na urlopie lub zwolnieniu lekarskim”. W latach 2019-2022 na składniki wynagrodzeń o charakterze motywacyjnym dla pracowników niepedagogicznych zakładów dla nieletnich przeznaczono na jeden etat następujące środki w: 2019 r. – 1 507,80 zł, 2020 r. – 1 756 zł, 2021 r. – 4 026 zł i 2022 r. – 3 918 zł.

(akta kontroli str. 2672-2689)

3. Formy sprawowania w latach 2019-2022 (do 1 września) nadzoru zwierzchniego Ministra nad zakładami i schroniskami określono w § 101 rozporządzenia w sprawie ZP. Zgodnie z § 21 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego zadania te realizował Departament. W tym okresie Dyrektor Departamentu wydał 45 pism nadzorczych skierowanych do dyrektorów wszystkich placówek, dotyczących m.in. doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz organizacji pracy w szkołach, zapewnienia bezpieczeństwa wychowanków, urlopów, przepustek, stosowania środka przymusu bezpośredniego, pandemii koronawirusa. Ponadto odnośnie do każdego roku szkolnego wydano wytyczne dotyczące organizacji roku szkolnego w placówkach. Dyrektor wysyłał również inne pisma, w tym wymienione wcześniej w zakresie obowiązku zgłaszania wydarzeń nadzwyczajnych oraz zalecenia odnośnie zapobiegania ich występowaniu.

(akta kontroli str. 90-132, 325, 327, 421-422)

W każdym roku ustalano plan nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez Ministra, obejmujący całokształt działalności placówek (nadzór realizowany w formie wizytacji) oraz poszczególne zagadnienia, w tym m.in.: ewaluacje (np.: w zakresie planowania i organizowania pracy w sposób sprzyjający osiągnięciu celów, kształtowania i respektowania norm społecznych), kontrole (np.: prawidłowość udzielania urlopów i przepustek, wykorzystywanie w procesach edukacyjnych narzędzi i zasobów cyfrowych, realizacja zadań wynikających z kierunków realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2021/2022 w zakresie wspomaganie roli rodziny, m.in.: poprzez właściwą organizację zajęć edukacyjnych wychowanie do życia w rodzinie oraz realizację programu wychowawczo-profilaktycznego).

(akta kontroli str. 428-446)

W latach 2019-2022 (do 1 września) Departament przeprowadził 46 kontroli (planowych i doraźnych) i 20 wizytacji obejmujących całokształt działalności zakładów. W tym okresie Wydział Kontroli Biura Ministra przeprowadził 24 kontrole planowe w zakresie gospodarki finansowej i realizacji kontroli zarządczej placówek, które prowadzono w związku z wizytacjami Departamentu. Wydział przeprowadził również trzy kontrole doraźne.

Odnosnie do planowania kontroli i wizytacji Sekretarz Stanu w Ministerstwie⁴⁷ wyjaśnił m.in.: że w latach 2019 - 2022 zakłady dla nieletnich były wskazywane do planowych kontroli i wizytacji zgodnie z zasadą określoną w przepisie § 101 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ZP, tj. nie rzadziej niż jeden raz w okresie pięcioletnim. Ponadto, kontrolami planowymi w ramach sprawowania nadzoru pedagogicznego obejmowano również placówki, w których nie prowadzono wizytacji w danym roku. Kontrole doraźne były wynikiem zaobserwowanych nieprawidłowości w toku sprawowania nadzoru Ministra Sprawiedliwości oraz powzięcia informacji o uchybieniach w funkcjonowaniu zakładów dla nieletnich.

W planach nadzoru na rok szkolny:

- 2019/2020 zaplanowano: dwie ewaluacje, 12 kontroli prawidłowości udzielenia przepustek i urlopów, dwie kontrole prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych, pięć wizytacji. Jedna wizytacja została przesunięta na 2021 r., ponieważ dyrektor placówki został odwołany ze stanowiska. Zrealizowano ją w 2021 r.;
- 2020/2021 zaplanowano: dwie ewaluacje, sześć kontroli „Wykorzystanie w procesach edukacyjnych narzędzi i zasobów cyfrowych. Bezpieczne i efektywne korzystanie z technologii cyfrowych”, sześć kontroli prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych, siedem wizytacji oraz monitoring wszystkich placówek w dwóch zakresach, tj. uwzględniania zróżnicowanych potrzeb edukacyjnych uczniów w procesie kształcenia oraz zapewnienia wychowankom bezpieczeństwa i odpowiednich warunków pobytu w placówce. Zrealizowano jedną ewaluację, sześć kontroli problemowych, jedną kontrolę realizacji zaleceń pokontrolnych, sześć wizytacji oraz przeprowadzono zaplanowany monitoring. W związku z trwającym stanem pandemii nie zrealizowano jednej ewaluacji, jednej kontroli problemowej oraz dwóch wizytacji;
- 2021/2022 zaplanowano: sześć kontroli „Realizacja zadań wynikających z kierunków realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2021/2022 w zakresie wspomagania roli rodziny, m.in. przez właściwą organizację zajęć edukacyjnych wychowanie do życia w rodzinie oraz realizację zadań programu wychowawczo-profilaktycznego”, sześć kontroli „Wzmocnienie edukacji ekologicznej. Rozwijanie postawy odpowiedzialności za środowisko naturalne”, jedną kontrolę prawidłowości realizacji zaleceń pokontrolnych oraz 11 wizytacji. Zrealizowano wszystkie kontrole problemowe oraz 10 z 11 wizytacji.

(akta kontroli str. 134, 142, 143, 428-488, 847, 854, 1693, 1698-1700)

Do badania wytypowano przeprowadzone przez Departament dwie kontrole planowe i dwie doraźne oraz cztery wizytacje.

Badaniem objęto kontrole:

- a) planową⁴⁸ przeprowadzoną w zakresie udzielania przepustek i urlopów w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich w 2019 r.;
- b) planową⁴⁹ przeprowadzoną w zakresie realizacji zadań wynikających z kierunków realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2021/2022 w zakresie wspomagania roli rodziny, m.in. poprzez właściwą organizację zajęć edukacyjnych

⁴⁷ Sekretarz Stanu sprawujący stałe zastępstwo Ministra Sprawiedliwości w sprawach nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich na podstawie § 2 ust. 1 pkt 22 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 318 ze zm. – poprzednio na podstawie zarządzeń: Dz. Urz. MS z 2021 r. poz. 120 ze zm.; Dz. Urz. MS z 2020 r. poz. 194 ze zm.), dalej: „Wiceminister”.

⁴⁸ Nr sprawy DSRiN-III.7013.9.2020.

⁴⁹ Nr sprawy DSNiR-III.7013.16.22.

wychowanie do życia w rodzinie oraz realizację programu wychowawczo-profilaktycznego;

- c) doraźną⁵⁰, której celem była analiza i ocena: przestrzegania przez dyrektora przepisów z zakresu prawa pracy; przestrzegania w placówce praw nieletnich określonych § 57 rozporządzenia w sprawie ZP oraz pracy zespołu diagnostyczno– korekcyjnego;
- d) doraźną⁵¹, przeprowadzoną w związku z wystąpieniem wydarzenia nadzwyczajnego polegającego na ucieczce dwóch wychowanek z terenu placówki. Z kontroli sporządzono sprawozdanie. Czynności przeprowadzono po otrzymaniu w dniu 15 sierpnia 2021 r. „Raportu doraźnego zgłoszenia sytuacji kryzysowej”, którym zgłoszono wydarzenie.

W wyniku analizy wybranych kontroli stwierdzono, że:

- z przeprowadzonych kontroli sporządzono sprawozdania, w których wymieniono m.in.: ustalenia, stwierdzone nieprawidłowości oraz zalecenia pokontrolne. Z jednej kontroli, w której nie stwierdzono nieprawidłowości sporządzono notatkę służbową;
- dyrektorom trzech skontrolowanych placówek wyznaczono termin przekazania do Departamentu informacji o sposobie realizacji zaleceń oraz podjętych działaniach dotyczących rekomendacji;
- wszyscy dyrektorzy przesłali informacje, które w Departamencie poddano analizie;
- w przypadku stwierdzenia braku lub częściowej realizacji któregoś z zaleceń, dyrektorowi placówki wyznaczano nowy termin na przekazanie informacji o ich realizacji. W Departamencie dokonywano analizy odpowiedzi i wzywano do złożenia kolejnych informacji dopóki nie stwierdzono, że zrealizowano wszystkie zalecenia.

Do badania wybrano po jednej wizytacji przeprowadzonej w 2019 r.⁵² i w 2021 r.⁵³ oraz dwie w 2022 r.⁵⁴ W wyniku ich analizy stwierdzono, że:

- 1) dyrektorów wszystkich placówek powiadomiono o terminie wizytacji i przeprowadzono je po 5 latach od poprzedniej, zgodnie z § 101 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ZP;
- 2) zakres wizytacji zgodnie z § 101 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie ZP obejmował całokształt działalności, w tym: organizację pracy schronisk i zakładów⁵⁵; prawa i obowiązki nieletnich⁵⁶; współpracę ze środowiskiem; udzielanie nagród i stosowanie środków dyscyplinarnych; powrotność z przepustek; organizację internatu⁵⁷; organizację pracy szkół i warsztatów szkolnych; organizację pracy zespołu diagnostycznego/diagnostyczno-

⁵⁰ Nr sprawy DSRiN-III.7013.32.2019.

⁵¹ Nr sprawy DSRiN-111.7053.77.2021.

⁵² Nr sprawy DSRiN-III.7013.34.2019.

⁵³ Nr sprawy nr DSRiN-III.7013.9.2021.

⁵⁴ Nr sprawy nr DSRiN-III.7013.6.2022 i DSRiN-III.7013.2.2022.

⁵⁵ Struktura organizacyjna; baza placówki; przepływ informacji i obieg dokumentów; realizacja zadań wynikających z przepisów szczególnych; stan zatrudnienia w placówce; awans zawodowy nauczycieli; realizacja zadań w zakresie oceny pracy pracowników pedagogicznych; realizacja zadań w zakresie nadzoru pedagogicznego prowadzonego przez dyrektora i kadrę kierowniczą; ankieta skierowana do pracowników pedagogicznych.

⁵⁶ Prawo do zabezpieczenia odpowiedniego poziomu życia; warunki socjalno-bytowe; procedury i formy zapoznawania nieletnich z ich prawami i obowiązkami; realizacja prawa nieletniego do składania skarg, próśb, i wniosków; realizacja prawa nieletniego do kontaktowania się ze światem zewnętrznym; organizacja odwiedzin; otrzymywanie paczek; prawo do aktywności fizycznej i przebywania na świeżym powietrzu; realizacja prawa nieletniego do wyżywienia dostosowanego do potrzeb rozwojowych; dostęp do świadczeń medycznych; prawo do poszanowania godności osobistej oraz do ochrony przed przemocą fizyczną, psychiczną; badanie ankietowe nieletnich przebywających w schronisku; prawo do wykonywania praktyk religijnych.

⁵⁷ Funkcjonowanie internatu; działalność kół zainteresowań; ocenianie wychowanków; zasady używania wyrobów tytoniowych przez wychowanków; usamodzielnianie wychowanków.

- korekcyjnego⁵⁸; bezpieczeństwo w placówce⁵⁹; gospodarkę finansową i realizację kontroli zarządczej;
- 3) celem wizytacji była m.in.: analiza i ocena efektywności działalności dydaktycznej, wychowawczej, resocjalizacyjnej, kontrola przestrzegania praw nieletnich, realizacji zadań przez dyrektora, zapewnienia bezpiecznych warunków funkcjonowania oraz badanie prawidłowości dysponowania środkami finansowymi i realizacji planu kontroli zarządczej;
 - 4) z wizytacji sporządzono sprawozdania zawierające ustalenia i ocenę pracy placówki zgodnie z § 101 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZP;
 - 5) w ramach wizytacji przedstawiciele właściwych miejscowo kuratorów oświaty przeprowadzili kontrole obejmujące nauczanie przedmiotów ogólnokształcących w szkołach prowadzonych przez placówki, a przedstawiciele Wydziału Kontroli w Biurze Ministra zbadali realizację zadań w obszarze gospodarki finansowej i kontroli zarządczej. Wyniki tych kontroli wykorzystano w sprawozdaniach z wizytacji;
 - 6) sprawozdania wraz z zaleceniami przedstawiono Sekretarzowi Stanu nadzorującemu Departament oraz dyrektorowi zakładu lub schroniska, w terminie 21 dni roboczych od zakończenia wizytacji, zgodnie z § 101 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ZP. Dyrektorów pouczono o możliwości zgłoszenia zastrzeżeń, uwag lub wniosków do sprawozdania lub zaleceń w terminie 14 dni, zgodnie z § 101 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZP. W sprawozdaniach sformułowano od 16 do 49 zaleceń;
 - 7) dwóch dyrektorów wniosło uwagi do wydanych zaleceń. W Departamencie dokonano ich analizy. Uchylono jedno zalecenie, ponieważ nieprawidłowość, której dotyczyło została wyeliminowana przez jednostkę, jedno zalecenie zmieniono na rekomendację;
 - 8) dyrektorom wyznaczono termin przesłania do Departamentu szczegółowej informacji o sposobie realizacji zaleceń oraz podjętych działaniach dotyczących rekomendacji. W Departamencie dokonywano analizy przesłanych odpowiedzi. W jednej sprawie Departament nie został poinformowany o realizacji dwóch z 16 zaleceń, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na podstawie wytypowanych do szczegółowego badania kontroli i wizytacji oraz planów nadzoru pedagogicznego wraz ze sprawozdaniami z tego nadzoru stwierdzono, że Departament dokonywał kontroli działalności zakładów i schronisk oraz przestrzegania praw i obowiązków nieletnich w nich umieszczonych, a także analizę stosowania przepisów prawa oraz prowadzenia dokumentacji w zakładach i schroniskach zgodnie z § 101 ust. 1 pkt 3 – 6 rozporządzenia w sprawie ZP.

(akta kontroli str. 134, 145, 428-602)

W latach 2019-2022 (do 31 sierpnia) organizowano narady, w których brało udział: kierownictwo Departamentu, wizytatorzy, dyrektorzy zakładów i schronisk oraz Sekretarz Stanu nadzorujący te placówki. Nie organizowano narad z udziałem prezesów sądów okręgowych.

(akta kontroli str. 739, 740, 743-747, 847, 855, 1759, 1765-1767, 1779-1822)

Odnosnie do sprawowania od 1 września 2022 r. nadzoru nad zakładami, schroniskami i ośrodkami Wiceminister wyjaśnił m.in. że we wskazanym okresie zalecenia oraz polecenia formułowane były na bieżąco w toku postępowań

⁵⁸ Proces diagnozy oraz kompletność opinii diagnostycznej; opracowywanie i realizacja indywidualnych planów resocjalizacji udzielanie wychowankom pomocy psychologiczno-pedagogicznej i terapeutycznej; udzielanie rodzicom wychowanków pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

⁵⁹ Prawidłowość pobytu w izbie przejściowej; pobyt w izbie przejściowej; środki przymusu bezpośredniego; organizacja służby nocnej; wydarzenia nadzwyczajne; środki zapewnienia bezpieczeństwa w placówce.

wyjaśniających dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych. Analizowano i zatwierdzano aneksy do organizacji pracy zakładów dla nieletnich oraz regulaminy wewnętrzne placówek. Ponadto we współpracy z dyrektorami dokonano standaryzacji dokumentów wewnętrznych w okręgowych ośrodkach wychowawczych.

Dyrektor Departamentu⁶⁰, w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego, przekazała dyrektorom okręgowych ośrodków wychowawczych: regulamin okręgowego ośrodka wychowawczego, program adaptacji, indywidualny plan oddziaływań wychowawczych, resocjalizacyjnych i terapeutycznych z rekomendacją do ich stosowania. Nie wskazano jednak terminu opracowania regulaminów okręgowych ośrodków wychowawczych oraz dostosowania regulaminów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich do przepisów tego rozporządzenia. Na dzień 19 kwietnia 2023 r. 12 zakładów dla nieletnich, w tym: siedem ZP⁶¹, cztery ZPiSdN⁶², jedno SdN⁶³ posługiwało się niedostosowanymi do aktualnych przepisów regulaminami, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wiceminister poinformował, że do końca lutego 2023 r. placówki przedstawiły sprawozdania z pracy zespołów pomocy psychologiczno-pedagogicznej, diagnostycznych i diagnostyczno-korekcyjnych. Ponadto zobowiązano placówki do przedstawienia w terminie do 10 marca 2023 r. sprawozdania z realizacji zadań Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i zapobiegania AIDS za rok 2022.

(akta kontroli str. 847, 853, 854, 886-1659, 1554-1585)

Do Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2019-2023 (do 2 lutego) wpłynęły ogółem 83 skargi i wnioski⁶⁴, w tym 31 anonimowych. Z ogólnej liczby skarg 59 dotyczyło nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładów dla nieletnich. Na podstawie 20 wytypowanych do kontroli skarg i wniosków ustalono, że:

- we wszystkich sprawach przeprowadzono postępowanie wyjaśniające;
- w przesyłanych odpowiedziach podawano podstawy faktyczne i prawne uzasadniające sposób rozstrzygnięcia. W przypadku skarg wskazywano czy i w jakim zakresie zostały uznane za zasadne;
- rozpatrzono dwie skargi anonimowe złożone przez wychowanków placówek;
- dwie skargi uznano za zasadne. W jednej obejmującej sześć zarzutów, za zasadne uznano zażalenie wychowanka w części dotyczącej wykonywania przez wychowawcę testów na obecność w organizmie środków psychoaktywnych. Dyrektorowi zakładu polecono wyeliminowanie takich praktyk i przypomniano, że działania związane z wykonywaniem testów mogą wykonywać wyłącznie służby medyczne. Druga dotyczyła zarzutu, że nauczyciel nie tłumaczy lekcji oraz komentuje sytuację rodzinną syna skarżącej. W odpowiedzi z 15 lutego 2022 r. poinformowano skarżącą, że w wyniku obserwacji lekcji zalecono nauczycielowi zmiany form i metod pracy z uczniami, w tym wprowadzanie elementów aktywizujących, indywidualizowanie pracy z uczniami, realizowanie wskazówek zespołu diagnostycznego oraz lepsze przygotowanie do zajęć;
- w jednej sprawie⁶⁵ rodzic małoletniego oprócz prośby o wydanie przepustki na święta złożył zażalenie na postanowienie sądu rejonowego. Zażalenie przesłano w terminie siedmiu dni do sądu, zgodnie z § 10 rozporządzenia Rady Ministrów

⁶⁰ Pismem nr DSRiN-III.7050.98.1.2022 z 14 listopada 2022 r.

⁶¹ W: Barczewie, Białymstoku, Koszalinie, Nowem, Ostrowcu Świętokrzyskim, Poznaniu i Świeciu.

⁶² W: Głogowie, Konstantynowie Łódzkim, Mrozach, Raciborzu.

⁶³ W: Dominowie.

⁶⁴ W tym osiem w okresie od 1 września 2022 r. do 2 lutego 2023 r.

⁶⁵ Nr sprawy nr DSRiN-III.0510.18.2019.

z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶⁶, o czym poinformowano skarżącego.

Odnosnie do rozpatrywania anonimowych skarg Dyrektor Departamentu wyjaśniła m.in.: że rozpatrywano je, jeśli dotyczyły naruszania praw nieletnich, działalności zakładów dla nieletnich, a także relacji interpersonalnych pomiędzy pracownikami. Każdy nieletni ze względu na swoją niedojrzałość psychiczną i fizyczną wymaga opieki i ochrony prawnej. Szczególną uwagę przykłada się do prawa do ochrony przed przemocą, zarówno fizyczną, jak i psychiczną. Anonimowe zawiadomienie mogące świadczyć o zaniedbaniu wypełniania przez placówkę zadań, skutkuje podjęciem działań ustalających faktyczny stan, co stanowi podstawę do oceny funkcjonowania zakładu dla nieletnich. Relacje interpersonalne pomiędzy pracownikami placówki są istotne w kontekście tworzenia klimatu wychowawczego zakładu lub schroniska oraz realizowania założeń systemu wychowawczego.

(akta kontroli str. 134, 143, 422-427-, 603-617, 1695, 1705)

W okresie objętym kontrolą⁶⁷ do:

- Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 12 skarg i wniosków dotyczących działalności zakładów i schronisk, w tym m.in. braku zapewnienia warunków bezpiecznego pobytu (cztery), późnego udzielenia pomocy po samookaleczeniu, braku zezwolenia sądu na przepustkę, stosowania przemocy fizycznej i psychicznej przez wychowawcę (dwie). Dwie uznano za zasadne, a jedną za częściowo zasadną. Pięć przekazano do wiadomości Ministra;
- Rzecznika Praw Dziecka wpłynęło siedem skarg dotyczących m.in.: braku zapewnienia warunków bezpiecznego pobytu (trzy), naruszenia praw w zakresie prywatności, pobicia nieletniego przez wychowawcę (dwie), zaniedbywania zdrowia wychowanków. Wszystkie sprawy Rzecznik przekazał do Departamentu i uzyskał odpowiedź odnośnie wyników postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 618-714)

Do 1 marca 2023 r. zaakceptowano plany zabezpieczenia ośrodka, zakładu lub schroniska na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa⁶⁸ ośmiu⁶⁹ z 31⁷⁰ placówek. Do opracowania projektu planu byli zobowiązani dyrektor placówki wraz z komendantem Policji, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie sposobu i trybu współdziałania okręgowych ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z Policją⁷¹. Projekt planu zabezpieczenia dyrektor placówki, w zależności od jej typu powinien opracować w terminach wskazanych w § 14 (OOW) i § 16 (ZP i SdN) ww. rozporządzenia. Podlegał on akceptacji dyrektora komórki organizacyjnej Ministerstwa wykonującej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego⁷² w terminie 14 dni od dnia jego przedstawienia zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie współdziałania z Policją. Dyrektor tej komórki we wskazanym terminie mógł zaproponować własne zmiany do planu zabezpieczenia.

⁶⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁶⁷ Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku kontroli od Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁸ Dalej: „Plan zabezpieczenia”.

⁶⁹ OOW w Studzieńcu, OOW w Szczecinie, ZPiSdN w Zawierciu, ZP w Grodzisku Wielkopolskim, ZP w Poznaniu, OOW w Warszawie Falenicy, ZP w Tarnowie, ZP w Trzemesznie.

⁷⁰ Łącznie z Zakładem Poprawczym w Sadowicach, który na podstawie Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zniesienia Zakładu Poprawczego w Sadowicach z dniem 31 marca 2023 r. miał być zniesiony (Dz. Urz. MS. poz. 4). Jednakże zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 marca 2023 r. termin ten zmieniono na 30 kwietnia 2023 r.

⁷¹ Dz. U. poz. 2376, dalej: „rozporządzenie w sprawie współdziałania z Policją”.

⁷² Dalej jako: „Dyrektor Biura Bezpieczeństwa”.

Niewystarczający nadzór w zakresie opracowania przez placówki planów zabezpieczenia, zaakceptowanie jednego planu zabezpieczenia i zgłoszenie uwag do trzech kolejnych po upływie terminów wskazanych w rozporządzeniu w sprawie współpracy z Policją oraz nierzetelność weryfikacji trzech planów opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 715-722, 849, 859, 868, 869,)

4. W okresie do 31 sierpnia 2022 r. Minister sprawował nadzór pedagogiczny w zakresie wskazanym w § 102 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZP, a realizację zadań w tym zakresie powierzono Departamentowi.

Departament prowadził badania liczbowe i opisowe dotyczące realizacji zadań z zakresu oddziaływań wychowawczych oraz przebiegu wychowania nieletnich. Prowadzono je w ramach kontroli i wizytacji. W 2021 r. i 2022 r. na podstawie przeprowadzonych kontroli, wizytacji oraz monitoringu opracowano sprawozdania z nadzoru pedagogicznego, w których zawarto wnioski odnoszące się m.in. do:

- przestrzegania praw wychowanków – wskazano na brak skuteczności działań podejmowanych dla ochrony wychowanków przed przemocą rówieśniczą oraz ze strony pracowników, nierespektowanie prawa wychowanków do codziennego pobytu na świeżym powietrzu;
- udzielania nagród i stosowania środków dyscyplinarnych, w szczególności w formie urlopów i przepustek oraz prowadzonej w tym zakresie dokumentacji, wskazano, że niekiedy urlopów i przepustek udzielano z naruszeniem prawa;
- organizacji pracy zespołu diagnostyczno-korekcyjnego – wskazano na brak całodziennego zabezpieczenia pomocy psychologiczno-pedagogicznej wychowankom;
- wykorzystania w procesach edukacyjnych narzędzi i zasobów cyfrowych oraz bezpiecznego i efektywnego korzystania z technologii cyfrowych. Stwierdzono m.in., że: nauczyciele wykorzystują narzędzia cyfrowe w czasie zajęć edukacyjnych, efektywnie kształtują kompetencje cyfrowe uczniów, stworzono warunki do nabywania umiejętności sprawnego posługiwania się nowoczesnymi technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, a większość wychowanków wiedziała jakie zagrożenia czyhały na nich w sieci i znała zasady korzystania z technologii cyfrowych;
- uwzględniania zróżnicowanych potrzeb edukacyjnych uczniów w procesie kształcenia – wskazano, że specjaliści (w tym psycholog i pedagog) zatrudnieni w placówkach byli doradcami i konsultantami, osobami pomagającymi nauczycielom w rozwiązywaniu problemów pojawiających się w procesie wychowania i nauczania młodzieży zdemoralizowanej o różnych potrzebach edukacyjnych;
- realizacji zadań wynikających z kierunków realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2021/2022 w zakresie wspomaganie roli rodziny, m.in. przez właściwą organizację zajęć edukacyjnych wychowanie do życia w rodzinie;
- wzmocnienia edukacji ekologicznej i rozwijania postawy odpowiedzialności za środowisko naturalne - wskazano, że placówki podejmują działania promujące edukację ekologiczną oraz rozwijające postawy odpowiedzialności za środowisko naturalne.

W Departamencie sporządzano miesięczne informacje oraz roczne analizy dotyczące wydarzeń nadzwyczajnych, co zostało opisane w pkt 3 wystąpienia.

(akta kontroli str. 200-324, 449-488, 846, 850, 851, 861-867)

Oceny wyników działalności wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej głównie były dokonywane w oparciu o działania przewidziane w planach nadzoru. Przeprowadzone kontrole i wizytacje kończyły się wnioskami i zaleceniami.

(akta kontroli str. 428-602)

Odnosnie do współdziałania z ZP i SdN w zakresie opracowania standardów pracy z nieletnimi Wiceminister wyjaśnił m.in., że odbywało się to w sposób ciągły, w toku wykonywania zadań nadzoru pedagogicznego poprzez:

- bieżące konsultacje z dyrektorami;
- wypracowywanie jednolitego wzoru regulaminów dla poszczególnych zakładów dla nieletnich;
- pisma nadzorcze w zakresie: poprawy funkcjonowania placówek, przestrzegania praw nieletnich, przestrzegania przepisów oświatowych i resortowych, poprawy bezpieczeństwa w placówkach i doskonalenia kadry pedagogicznej oraz niepedagogicznej.

(akta kontroli str. 846, 851)

W okresie od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r. placówki współpracowały głównie z lokalnymi stowarzyszeniami i fundacjami, ośrodkami pomocy społecznej i centrami pomocy rodzinie oraz urzędami pracy. Zagadnienia te były badane podczas prowadzonych w placówkach wizytacji.

Wiceminister wskazał m.in., że decyzja co do możliwości nawiązania współpracy z fundacjami i stowarzyszeniami, spoczywała na dyrektorach zakładów dla nieletnich.

(akta kontroli str. 496, 498, 499, 501, 753-787, 847, 853)

W okresie od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r. organizowano narady w formie wideokonferencji. Tematyka narad dotyczyła m.in.: sytuacji związanej z pandemią COVID-19, organizacji pracy placówek, powrotności nieletnich z urlopów i przepustek, zdarzeń nadzwyczajnych, zmian w systemie funkcjonowania zakładów i schronisk, ujednolicenia stron internetowych placówek.

Wiceminister poinformował m.in., że od marca 2020 r. do września 2022 r. ze względu na obowiązujący w kraju stan epidemii COVID-19 i związane z nim obostrzenia na bieżąco realizowano w formie wideokonferencji odprawy z zakładami dla nieletnich. Zaplanowane szkolenie stacjonarne w okresie od marca do maja 2020 r. kierowane dla członków zespołów diagnostycznych i diagnostyczno-korekcyjnych zakładów dla nieletnich, ze względów bezpieczeństwa wymaganego w stanie epidemii zostało odwołane.

(akta kontroli str. 739, 740, 743-747, 847, 855, 1765-1767, 1779-1822)

W okresie objętym kontrolą, w Departamencie nadzór pedagogiczny nad placówkami pełniło ośmiu głównych wizytatorów i jeden starszy wizytator, zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego⁷³. Wszyscy spełniali wymagania do zajmowania tego stanowiska, tj.: posiadali stopień nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego, odpowiednie wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe określone w § 29 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego. Staż pracy pedagogicznej, w tym w organach nadzoru pedagogicznego, przed rozpoczęciem pracy w Ministerstwie wynosił od około 13 do 30 lat. Wizytatorzy nie pracowali wcześniej w zakładach lub schroniskach. Ośmiu posiadało wykształcenie w zakresie resocjalizacji, a jeden socjoterapii.

⁷³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1551 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie nadzoru”.

(akta kontroli str. 134, 144, 740-742, 748-752)

Odnosnie do współpracy przedstawicieli Ministra z Ministrem Edukacji i Nauki oraz właściwymi terytorialnie kuratorami oświaty Dyrektor Generalny wskazał m.in., że:

- przy planowaniu wizytacji w zakładach dla nieletnich Departament występował do miejscowego kuratora oświaty z prośbą o przeprowadzenie kontroli doraźnej w wizytowanej placówce z zakresu nauczania przedmiotów ogólnokształcących, zgodnie z zapisem art. 60 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe⁷⁴. Protokoły kontroli kuratora oświaty stanowiły załączniki do sprawozdań z wizytacji;
- współpraca z miejscowymi kuratoriami oświaty odbywała się także w trakcie realizacji zadań nadzoru pedagogicznego, m.in.: w zakresie kwalifikacji nauczycieli (art. 55 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego) i realizacji rządowych programów prowadzonych przez Ministra Edukacji i Nauki;
- zgodnie z art. 60 ust. 10 Prawa oświatowego Minister współpracował z ministrem właściwym ds. oświaty i wychowania w zakresie tworzenia i zmian aktu wykonawczego dotyczącego nadzoru pedagogicznego. Współpraca polegała na wymianie propozycji rozwiązań i opiniowaniu projektów powstających aktów prawnych. Departament aktywnie współpracował z resortem edukacji przy tworzeniu wymagań dla szkół funkcjonujących w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, które zostały określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek⁷⁵;
- w latach 2016 - 2021 przedstawiciel Ministerstwa pracował w „Zespole do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty”. Zespół miał za zadanie wypracować zmiany w prawie oświatowym, także w zakresie nadzoru pedagogicznego;
- zarekomendowano kandydatów na członków odwoławczej komisji dyscyplinarnej dla nauczycieli przy Ministrze Edukacji i Nauki oraz na obrońców w tym postępowaniu z grona nauczycieli zatrudnionych w zakładach dla nieletnich;
- co roku Minister Sprawiedliwości występował do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania z wnioskami o nadanie medali Komisji Edukacji Narodowej nauczycielom zatrudnionym w zakładach dla nieletnich za szczególne zasługi dla oświaty i wychowania.

(akta kontroli str. 134, 145, 495, 496, 499, 501, 503, 551, 565, 573, 586)

Od 1 września 2022 r. Minister sprawował nadzór pedagogiczny nad zakładami, schroniskami i ośrodkami na podstawie art. 341 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji. W Departamencie opracowano „Plan nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości na rok szkolny 2022/2023” oraz wydano „Wytyczne do organizacji roku szkolnego 2022/2023 w okręgowych ośrodkach wychowawczych”.

W zakresie nadzoru pedagogicznego Ministra Dyrektor Generalny wskazał m.in., że w dniach 14-15 września 2022 r., w ramach wspomaganie, została zorganizowana narada w Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Popowie dla dyrektorów zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i okręgowych ośrodków wychowawczych. Na spotkaniu zostały poruszone tematy dotyczące m.in.: najważniejszych założeń reformy systemu resocjalizacji nieletnich; nowych aspektów opiniowania i narzędzi diagnozy nieletniego; podsumowania nadzoru sprawowanego przez Ministra w roku szkolnym 2021/2022; planu nadzoru pedagogicznego na rok szkolny 2022/2023. Systematycznie, raz na kwartał, odbywały się narady on-line z dyrektorami, w trakcie których omawiane były bieżące sprawy dotyczące realizacji zadań w nadzorowanych

⁷⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 900, dalej „Prawo oświatowe”.

⁷⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2198.

placówkach. We wskazanym okresie odbyła się jedna kontrola doraźna, która dotyczyła funkcjonowania i sprawowania nadzoru przez dyrektora Zakładu Poprawczego i Schroniska dla Nieletnich w Konstancynie Łódzkiej. Minister Sprawiedliwości jako organ sprawujący nadzór pedagogiczny przeprowadził cztery postępowania w sprawie nadania stopnia nauczyciela dyplomowanego nauczycielom zatrudnionym w zakładach dla nieletnich. W ramach wspomagania Minister zgodnie z § 5 i 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe⁷⁶ opracował plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli. Wizytatorzy na bieżąco udzielali wsparcia nauczycielom i dyrektorom w zakresie m.in.: kwalifikacji nauczycieli, zapisów w dokumentach wewnętrznych placówki, organizacji pracy placówek, bezpieczeństwa nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, sytuacji związanych z wystąpieniem wydarzenia nadzwyczajnego w placówce.

(akta kontroli str. 134, 146-148, 442-446, 489, 742, 788-814, 847, 855, 1660-1692, 1754-1757)

5. W latach 2019-2022 (do 31 sierpnia 2022 r.) skuteczność resocjalizacji nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych była oceniana w ramach kontroli i wizytacji obejmujących całokształt działalności placówki. Obowiązujący od 1 września 2022 r. art. 342 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nałożył na Ministra Sprawiedliwości obowiązek monitorowania skuteczności resocjalizacji nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych. Zasady realizacji tego obowiązku nie zostały jednak sformalizowane. W związku z krótkim okresem obowiązywania ustawy o wspieraniu i resocjalizacji, a także trwającym procesem gromadzenia danych w zakresie ustalenia wskaźników skuteczności resocjalizacji nieletnich umieszczonych w zakładach poprawczych, monitoring odbywał się w ramach bieżącej działalności nadzorczej nad zakładami dla nieletnich. Wiceminister wyjaśnił m.in., że monitorowanie efektów pracy resocjalizacyjnej, pozostaje w ścisłym związku z koncepcją pracy wychowawczej i resocjalizacyjnej, przyjętą przez poszczególne placówki. Tym samym konieczne jest w pierwszej kolejności wypracowanie metod obiektywnej oceny pracy wychowawczej.

Weryfikacja powrotności do przestępstwa wśród wychowanków, którzy opuścili zakłady poprawcze w okresie objętym kontrolą, do dnia jej rozpoczęcia została opisana w pkt 11 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 489-602, 846, 856-857)

6. W latach 2019-2022 (do 31 sierpnia) do zakładów poprawczych skierowano odpowiednio 216, 185, 167 i 236 nieletnich - łącznie 804. Przeniesiono do innego zakładu poprawczego w tym okresie odpowiednio 28, 21, 26 i 127 wychowanków, w tym na wniosek:

- dyrektora zakładu – odpowiednio 23, 20, 26 i 127;
- sądu rodzinnego – czterech w 2019 r.;
- wychowanka – jednego w 2019 r. i jednego w 2020 r.

W okresie od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. do ZP skierowano 61 nieletnich, do SdN 53, a do OOW 170. Przeniesiono na wniosek dyrektora zakładu lub ośrodka sześciu wychowanków ZP i czterech OOW.

Zadania zespołu specjalistów, o którym mowa w § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie

⁷⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1653.

ZP, w skład którego powinni wchodzić w szczególności pedagog i psycholog, były realizowane przez pracowników Wydziału Nadzoru nad Zakładami dla Nieletnich Departamentu w ramach zadań określonych na stanowisku do spraw kierowania nieletnich do zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich⁷⁷. W okresie od 2 października 2020 r. do 1 września 2022 r. na tym stanowisku nie zatrudniano psychologa.

(akta kontroli str. 723-738, 825, 830, 835, 836, 847, 855, 1758, 1759, 1762-1764, 1823-1856, 2259, 2263)

Na podstawie wytypowanych do badania 14 skierowań⁷⁸ do ZP, SdN i OOW oraz sześciu przeniesień⁷⁹ do ZP dokonanych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 26 stycznia 2023 r. ustalono, że:

- a) od wpływu wniosku do wydania skierowania lub przeniesienia upływał okres od 1 dnia do 22 dni. W jednym przypadku przeniesienia dokonano w dniu wpłynięcia wniosku, w którym dyrektor ZP prosił o niezwłoczne przeniesienie wychowanka do zakładu o wzmożonym nadzorze wychowawczym w trybie art. 85 § 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁸⁰. Skierowań do SdN po 8 września 2022 r. dokonywano w terminie od 1 do 2 dni, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie pobytu nieletnich w schroniskach dla nieletnich⁸¹. W sprawie, w której sąd wydał orzeczenie o zastosowaniu środka w postaci tymczasowego umieszczenia w OOW skierowania dokonano w terminie jednego dnia zgodnie z § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie pobytu nieletnich w okręgowych ośrodkach wychowawczych⁸²;
- b) w siedmiu z dziesięciu spraw dotyczących kierowania i przenoszenia nieletnich w latach 2019-2022 (do 1 września) do odpowiedniego zakładu poprawczego nie zasięgnięto opinii zespołu specjalistów, w skład którego wchodziłby w szczególności pedagog i psycholog do czego zobowiązywał § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZP, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- c) w 12 sprawach nieletnich kierowano do placówek położonych najbliższej miejsca zamieszkiwania, z wyjątkiem dwóch spraw, w których:
 - sąd wskazał konkretny zakład;
 - w związku z podejrzeniem popełnienia przez nieletniego czynu na tle seksualnym, skierowano go do zakładu specjalizującego się w oddziaływaniach wychowawczych i terapeutycznych z nieletnimi, którzy popełnili czyn karalny na tle seksualnym;
- d) nieletnich kierowano i przenoszono do odpowiednich placówek;
- e) w pięciu sprawach rodziców (opiekunów) nieletniego nie zawiadomiono o przeniesieniu wychowanków do innego ZP, czym naruszono § 40 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ZP, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- f) pięciu nieletnich przeniesiono na wniosek dyrektora, a jednego na wniosek wychowanka.

⁷⁷ Dalej: „stanowisko ds. kierowania nieletnich”.

⁷⁸ Dotyczy skierowań w okresie: od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r. - pięciu do ZP; od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. - jednego do ZP, trzech do SdN i pięciu do OOW.

⁷⁹ Dotyczy przeniesień w okresie: od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2022 r. - pięciu do ZP; od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. - jednego do ZP.

⁸⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 969 ze zm., dalej: „ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich”, art. 95 ust. 2 uchylony z dniem 13 sierpnia 2022 r.

⁸¹ Dz. U. poz. 1889.

⁸² Dz. U. poz. 1890.

(akta kontroli str. 815-824, 1693, 1694, 1700-1703, 1758, 1759, 1762-1765, 1823-1856, 2259, 2263)

7. W latach 2019-2022 (do 31 sierpnia) skreślono z ewidencji:

- a) zakładów poprawczych 959 nieletnich, w tym z powodu:
- przeniesienia do innego zakładu – 203 nieletnich;
 - zwolnienia z zakładu w związku z ustaniem wykonywania środka poprawczego 256 nieletnich;
 - warunkowego zwolnienia z zakładu – 211 nieletnich;
 - umieszczenia w schronisku, areszcie śledczym lub zakładzie karnym – 64 nieletnich;
 - upływu 3 miesięcy nieobecności w zakładzie spowodowanej ucieczką, samowolnym przedłużeniem urlopu lub przepustki – 225 nieletnich;
- b) schroniska dla nieletnich 641 wychowanków, w tym z powodu:
- zwolnienia ze schroniska – 260 nieletnich;
 - przeniesienia do innego schroniska – 72 nieletnich;
 - umieszczenia w zakładzie poprawczym, schronisku dla nieletnich lub zakładzie karnym – 309 nieletnich.

W okresie od 1 września 2022 r. do 26 stycznia 2023 r. skreślono z ewidencji:

- a) zakładów poprawczych 73 nieletnich, w tym z powodu:
- przeniesienia do innego zakładu – ośmiu nieletnich;
 - zwolnienia z zakładu w związku z ustaniem wykonywania środka poprawczego – 19 nieletnich;
 - warunkowego zwolnienia z zakładu – 19 nieletnich;
 - umieszczenia w schronisku, areszcie śledczym lub zakładzie karnym – jednego nieletniego;
 - upływu 3 miesięcy nieobecności w zakładzie spowodowanej ucieczką lub nieusprawiedliwionym niepowrotem z pobytu poza zakładem, o którym mowa w art. 252 ust. 1 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji – 26 nieletnich;
- b) schroniska dla nieletnich 222 wychowanków, w tym z powodu:
- zwolnienia ze schroniska – 68 nieletnich;
 - przeniesienia do innego schroniska – trzech nieletnich;
 - umieszczenia w zakładzie poprawczym, schronisku dla nieletnich lub zakładzie karnym – 59 nieletnich;
 - upływu okresu pobytu oznaczonego w postanowieniu o zastosowaniu wobec nieletniego środka tymczasowego, o którym mowa w art. 44 pkt 8 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji, albo upływu okresu pobytu oznaczonego w postanowieniu o przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku – 92 nieletnich;
- c) okręgowych ośrodków wychowawczych siedmiu wychowanków, w tym z powodu:
- przeniesienia do innego ośrodka – pięciu nieletnich;
 - zwolnienia z ośrodka w związku z ustaniem wykonywania środka wychowawczego z mocy prawa – dwóch nieletnich.

(akta kontroli str. 825, 830-834)

8. Sytuacja po ogłoszeniu w Polsce 20 marca 2020 r.⁸³ stanu epidemii, a od 16 maja 2022 r. stanu zagrożenia epidemicznego COVID-19 miała wpływ na funkcjonowanie zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich, a od 1 września 2022 r. okręgowych ośrodków wychowawczych. Jeszcze przed wprowadzeniem stanu epidemii Departament przekazał dyrektorom w ramach sprawowanego nadzoru zwierzchniego

⁸³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii Dz. U. z 2022 r. poz. 340.

i pedagogicznej rekomendacji Ministra Edukacji Narodowej w zakresie profilaktyki zachorowań na koronawirusa. Opracowano i przekazano dyrektorom zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich „Wytyczne w sprawie zapobiegania wystąpieniu koronawirusa oraz postępowania w wypadku podejrzenia infekcji koronawirusem lub wystąpienia infekcji koronawirusem w zakładzie poprawczym/schronisku dla nieletnich”⁸⁴, wprowadzono obowiązek codziennego przekazywania do CZK MS informacji na temat realizowanych działań w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się koronawirusa na terenie zakładów dla nieletnich. Został on zniesiony od 31 marca 2022 r. Na bieżąco analizowano występujące w zakładach dla nieletnich problemy, np.: w dostępie do środków dezynfekcyjnych, opracowano: programy o charakterze profilaktycznym skierowane do wychowanków zakładów dla nieletnich, zasady udzielania urlopów w okresie wakacyjnym i przerw świątecznych, plany stopniowego wychodzenia z obostrzeń.

(akta kontroli str. 133-165)

9. Departament Budżetu i Efektywności Finansowej⁸⁵ przygotowywał dla DSRiN opracowania dotyczące kosztów utrzymania wychowanka w zależności od potrzeb DSRiN (np. roczne, kwartalne). Zestawienie zawierało informacje dotyczące: wykonania wydatków ogółem, wykonania wydatków w § 4270, § 6050, § 6060, przeciętnego stanu ewidencyjnego wychowanków, miesięcznego kosztu utrzymania wychowanka ogółem, miesięcznego kosztu utrzymania wychowanka liczonego bez wydatków majątkowych i remontów, limitu miejsc wynikającego z zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, % wykorzystania miejsc. W 2019 r. wykonanie wydatków ogółem we wszystkich 32 zakładach dla nieletnich⁸⁶ wynosiło 195 482 976,62 zł, bez SdN Warszawa Okęcie 193 301 963,37 zł, w 2020 r. w 31 – 200 705 839,03 zł, w 2021 r. w 31 – 205 279 999,41 zł, a w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. w 31 – 104 546 664,68 zł⁸⁷. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. w 31 zakładach dla nieletnich wykonanie wydatków wynosiło ogółem 220 601 775,13 zł. Najwyższy i najniższy miesięczny koszt utrzymania wychowanka ogółem⁸⁸ w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiał się następująco, w:

- 2019 r. najwyższy 191 316,93 zł⁸⁹, a najniższy 17 342,23 zł⁹⁰;
- 2020 r. najwyższy wynosił 64 021,84 zł⁹¹, a najniższy 21 220,41 zł⁹²;
- 2021 r. najwyższy wynosił 109 238,63 zł⁹³, a najniższy 26 040,38 zł⁹⁴;
- 2022 (od 1 stycznia do 30 czerwca)⁹⁵ najwyższy wynosił 85 404,20 zł⁹⁶, a najniższy 23 494,49 zł⁹⁷;

⁸⁴ DSRiN-III.7050.25.2020.

⁸⁵ Dalej: „Departament BiEF”.

⁸⁶ Łącznie z SdN Warszawa Okęcie, które zostało zniesione na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie zniesienia Schroniska dla Nieletnich w Warszawie Okęciu (Dz. Urz. MS. poz. 342).

⁸⁷ W ZPiSdN w Świdnicy od 24 marca 2022 r., a w ZP w Ostrowcu Świętokrzyskim od 5 kwietnia 2022 r. przebywały dzieci z Ukrainy.

⁸⁸ Łącznie z wydatkami majątkowymi i remontami.

⁸⁹ SdN Warszawa Okęcie, zniesione z dniem 30 czerwca 2019 r., limit 40 miejsc, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 0,95.

⁹⁰ ZPiSdN w Zawierciu, limit 70 miejsc, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 42,93.

⁹¹ ZP w Koszalinie, limit 84 miejsca, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 8.

⁹² ZPiSdN w Zawierciu, limit 70 miejsc, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 37,72.

⁹³ ZP w Szubinie, limit 60 miejsc, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 3,79.

⁹⁴ ZPiSdN w Głogowie, limit 72 miejsca, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 26,40.

⁹⁵ Wyłączono ZPiSdN w Świdnicy oraz ZP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

⁹⁶ ZP w Jerzmanicach-Zdrój, limit 72 miejsca, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 7,99.

⁹⁷ ZPiSdN w Głogowie, limit 53 miejsca, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 31,10.

- 2022 (od 1 stycznia do 31 grudnia)⁹⁸ najwyższy wynosił 92 423,92⁹⁹, a najniższy 23 349,31 zł¹⁰⁰.

Miesięczne koszty utrzymania wychowanków ogółem w:

- schroniskach interwencyjnych w Chojnicach i Dominowie wzrosły z 41 445,25 zł¹⁰¹ i 40 070,28 zł¹⁰² w 2019 r. do 46 698,10 zł¹⁰³ i 42 540,15 zł¹⁰⁴ w 2022 r.;
- zakładzie poprawczym zamkniętym w Nowem wzrosły z 32 095,58 zł¹⁰⁵ w 2019 r. do 44 983,71 zł¹⁰⁶ w 2022 r.;
- zakładach o wzmożonym nadzorze wychowawczym w Grodzisku Wielkopolskim i Trzemesznie wzrosły z 47 413,48 zł¹⁰⁷ i 37 107,45 zł¹⁰⁸ w 2019 r. do 57 424,99 zł¹⁰⁹ i 53 741,32 zł¹¹⁰ w 2022 r.;
- zakładach poprawczych otwartych: w Szubinie, Koszalinie i Studzieńcu wzrosły z 44 241,72¹¹¹, 39 848,31 zł¹¹² i 30 807,07 zł¹¹³ w 2019 r. do 90 444,89 zł¹¹⁴, 48 225,89 zł¹¹⁵ i 60 480,23 zł¹¹⁶ w 2022 r.

(akta kontroli str. 2083-2112, 2379)

10. W skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na lata 2019 i 2020 i dwa kolejne lata dla zadania 18.6. „Przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości wśród nieletnich i tworzenie warunków do powrotu nieletnich do normalnego życia” określono cel, którym była „Skuteczna resocjalizacja wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich” i wyznaczono miernik „Powrotność wychowanków zakładów poprawczych na drogę przestępstwa [%]”. Z kolei w Skonsolidowanym planie wydatków w układzie zadaniowym na lata 2021 i 2022 i na dwa kolejne lata miernik ten uległ zmianie na: „Powrotność wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z urlopów i przepustek [%]”. Dyrektor Generalny podał, że „(...) do dnia wejścia w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji brak było podstaw prawnych do badania losów wychowanków zakładów poprawczych po zakończeniu wykonywania środka poprawczego. Bardzo często nieletni nie wyrażali zgody na dalsze monitorowanie ich losów, co powodowało, że nie było możliwe zbieranie danych dotyczących tzw. „powrotności do przestępstwa”. W związku z tym, doszło do zmiany miernika realizacji zadania 1.6 na powrotność wychowanków z urlopów i przepustek, która podlega monitorowaniu w ciągu całego roku, w szczególności po okresie zwiększonej liczby urlopów i przepustek (wakacje, święta)”.

(akta kontroli str. 133-134, 160-161)

11. Weryfikacja powrotności do przestępstwa wśród wychowanków, którzy opuścili zakłady poprawcze w okresie objętym kontrolą, do dnia jej rozpoczęcia, tj. 26 stycznia

⁹⁸ Wyłączono ZPiSdN w Świdnicy oraz ZP w Ostrowcu Świętokrzyskim.

⁹⁹ OOW w Jerzmanice Zdrój, do 31 sierpnia 2022 r. ZP, limit 72, przeciętny stan ewidencyjny 7,18.

¹⁰⁰ ZPiSdN w Głogowie, limit 72 miejsca, przeciętny stan ewidencyjny 33,86.

¹⁰¹ Limit miejsc 66, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 14,68.

¹⁰² Limit miejsc 54, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 14,48.

¹⁰³ Limit miejsc bez zmian, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 15,05.

¹⁰⁴ Limit miejsc bez zmian, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 17,31.

¹⁰⁵ Limit miejsc 32, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 15,03 zł.

¹⁰⁶ Limit miejsc bez zmian, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 13,48.

¹⁰⁷ Limit miejsc 24, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 9,74.

¹⁰⁸ Limit miejsc 24, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 12,66.

¹⁰⁹ Limit miejsc bez zmian, przeciętny stan ewidencyjny 9,52,

¹¹⁰ Limit miejsc bez zmian, przeciętny stan ewidencyjny 10,65.

¹¹¹ Limit miejsc 60, przeciętny stan ewidencyjny 10,29.

¹¹² Limit miejsc 84, przeciętny stan ewidencyjny 13,00.

¹¹³ Limit miejsc 78, przeciętny stan ewidencyjny 16,79.

¹¹⁴ Limit miejsc bez, od 1 września 2022 r. OOW, przeciętny stan ewidencyjny 5,20.

¹¹⁵ Limit miejsc bez zmian, przeciętny stan ewidencyjny 12,00.

¹¹⁶ Limit miejsc bez zmian, od 1 września OOW, przeciętny stan ewidencyjny 9,53.

2023 r. wykazała, że spośród 492 osób 267, czyli 54,3% na dzień 12 kwietnia 2023 r. nie figurowało w Kartotece Karnej, Kartotece Nieletnich lub Kartotece Osób Pozbawionych Wolności. Spośród 203 wychowanków schronisk dla nieletnich, którzy opuścili je we wskazanym czasie 129 wychowanków, czyli 63,5% na dzień 12 kwietnia 2023 r. nie figurowało w Kartotece Karnej, Kartotece Nieletnich lub Kartotece Pozbawienia Wolności.

(akta kontroli str. 2338-2383)

12. Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji wprowadziła zmiany w funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Rozszerzono w niej katalog środków wychowawczych o umieszczenie nieletniego w okręgowym ośrodku wychowawczym. Wprowadzono go jako alternatywę wobec w praktyce jedynego środka wychowawczego o charakterze izolacyjnym i najsurowszego, adresowanego do najcięższych przypadków środka poprawczego w postaci umieszczenia w ZP. Zastosowanie tego środka przewidziano w sytuacji gdy przemawia za tym stopień demoralizacji nieletniego, rodzaj czynu karalnego, sposób i okoliczności jego popełnienia, zwłaszcza gdy inne środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego. Orzeczenie tego środka wychowawczego może nastąpić również gdy nieletni uchyla się od wykonywania środka wychowawczego w postaci umieszczenia w młodzieżowym ośrodku wychowawczym i w chwili orzekania ukończył 13 lat, jeżeli przemawia za tym stopień demoralizacji nieletniego, a inne środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego. W wyniku tej zmiany katalogu środków wychowawczych Minister utworzył 10 ośrodków poprzez przekształcenie dziesięciu dotychczasowych zakładów i schronisk¹¹⁷.

W sprawie harmonogramu prac dotyczących przekształcenia zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w okręgowe ośrodki wychowawcze Dyrektor Generalny wyjaśnił, że podczas procedowania projektu ustawy o wspieraniu i resocjalizacji harmonogram prac był na bieżąco ustalany i aktualizowany podczas spotkań z Dyrektorami DSRiN oraz Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego. Minister Sprawiedliwości nie prowadził konsultacji w zakresie liczby, typu i lokalizacji wytypowanych do przekształcenia ZP i SdN, z uwagi na to, że zgodnie z art. 343 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji tworzenie, znoszenie oraz przekształcanie tych jednostek to jego wyłączna kompetencja. Sekretarz Generalny wskazał, że idea tworzenia okręgowych ośrodków wychowawczych była wielokrotnie prezentowana przez Ministra podczas prac legislacyjnych nad ustawą o wspieraniu i resocjalizacji, m.in.: na posiedzeniach komisji sejmowych i senackich oraz na konferencji uzgodnieniowej, w której uczestniczyli przedstawiciele poszczególnych resortów (m.in.: Ministerstwa Edukacji i Nauki, Ministerstwa Administracji i Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej).

(akta kontroli str. 133-134, 163-164)

21 października 2021 r. Dyrektor DSRiN przekazała Wiceministrowi informacje na temat propozycji organizacji okręgowych ośrodków wychowawczych i zakładów poprawczych mających podlegać reorganizacji. Wiceminister, 24 października 2021 r. wskazał, że „OOW powinny być rozlokowane w liczbie jeden ośrodek na województwo (albo w niedużej odległości – bo nie w każdym województwie mamy obecnie ZP)”. Zarządzeniem w sprawie przekształcenia Minister Sprawiedliwości wskazał 10 ZP i SdN, które zostały przekształcone w OOW. Były to zarówno placówki, które funkcjonowały samodzielnie – dwa schroniska dla nieletnich: w Gackach i Szczecinie, cztery zakłady poprawcze: w Jerzmanicach Zdroju, Studzieńcu, Szubinie i Witkowie oraz cztery, które funkcjonowały jako zakłady poprawcze

¹¹⁷ Ośmiu zakładów i sześciu schronisk (cztery placówki funkcjonowały jako zakład poprawczy i schronisko dla nieletnich).

i schroniska dla nieletnich: w Koronowie, Laskowcu, Pszczynie Łące i Warszawie Falenicy. W odniesieniu do sposobu wytypowania ww. jednostek Dyrektor Generalny podał, że „W ramach sprawowanego nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego nad zakładami dla nieletnich prowadzone są analizy i kontrole działalności placówek oraz ocena stanu, warunków i skuteczności działalności wychowawczej i edukacyjnej zakładów i schronisk. Ponadto prowadzone były wizytacje całokształtu działalności zakładów dla nieletnich oraz ewaluacje problemowe. (...) nie stosowano negatywnego kryterium (negatywna ocena działalności lub stwierdzone nieprawidłowości w realizacji regulaminowych zadań)”. W kontrolowanym okresie dwukrotnie opracowano w Ministerstwie „Informacje o funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich” w roku 2021 i 2022¹¹⁸. Analizowano następujące obszary: 1) Organizacja zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, 2) Wykorzystanie miejsc w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, 3) Koszt utrzymania jednego wychowanka w zakładzie poprawczym i schronisku dla nieletnich, 5) Działania w zakresie racjonalizacji kosztów funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Z przedmiotowych analiz wynikało, że „(...) koszty znacząco rosły w ostatnich latach, przy jednoczesnym spadku wykorzystania dostępnych dla wychowanków miejsc.” Dyrektor Generalny podkreślił, że najważniejszym czynnikiem przy planowaniu OOW było zachowanie ich równomiernego rozmieszczenia na terenie kraju. Dyrektor DSRiN w notatce służbowej¹¹⁹ przedstawiła Ministrowi 14 zakładów dla nieletnich do przekształcenia w OOW. Oprócz tych wskazanych powyżej do przekształcenia wytypowano jeszcze Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Świdnicy, Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim, Zakład Poprawczy w Sadowicach i Zakład Poprawczy w Koszalinie. Pierwotnie zakładano, że w 14 okręgowych ośrodkach wychowawczych zostanie utworzonych 920 miejsc. Propozycja ta uzyskała wstępną akceptację przy uwzględnieniu konieczności oczekiwania na ostateczny kształt ustawy o wspieraniu i resocjalizacji. Z dniem 1 września 2022 r. utworzono 10 OOW z limitem 601 miejsc. Jak wyjaśnił Wiceminister, „(...) docelowo planowane jest utworzenie kolejnych okręgowych ośrodków wychowawczych zgodnie z zaistniałymi potrzebami.” Przygotowując przekształcenie w OOW przyjęto założenie, że koszty utrzymania wychowanka będą zbliżone do kosztów utrzymania w zakładzie dla nieletnich, OOW nie będą wymagały zwiększenia wydatków na poprawę bezpieczeństwa (charakteryzują się niższym poziomem zabezpieczeń), wychowankowie z przekształcanych zakładów dla nieletnich zostaną przeniesieni do takich samych placówek i tym samym doprowadzi to do obniżenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania wychowanków w zakładach dla nieletnich, a zatrudnienie i poziom organizacyjny w nowych placówkach pozostanie na poziomie sprzed przekształcenia”. Wiceminister podał, że przekształcenie nie wywoła dodatkowych skutków finansowych w części 37 budżetu „Sprawiedliwość”, a koszty funkcjonowania tych placówek pozostaną na aktualnym, stałym poziomie.

(akta kontroli str. 133-134, 160-163, 394-420, 2064-2082)

Po przeprowadzonym przekształceniu 10 zakładów dla nieletnich w okręgowe ośrodki wychowawcze Minister Sprawiedliwości zarządzeniem z dnia 16 stycznia 2023 r. w sprawie zniesienia Zakładu Poprawczego w Sadowicach¹²⁰ zdecydował, o zniesieniu z dniem 31 marca 2023 r. tej jednostki, która była jednym z dwóch funkcjonujących zakładów resocjalizacyjno-rewalidacyjnych dla chłopców, z limitem miejsc 75. Następnie, na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 marca 2023 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zniesienia Zakładu

¹¹⁸ W latach 2019-2020 takich dokumentów nie opracowano.

¹¹⁹ Nr DSRiN-III.7050.8.2022 z 1 marca 2022 r.

¹²⁰ Dz. Urz. MS. poz. 4.

Poprawczego w Sadowicach¹²¹ przesunięto datę zniesienia na 30 kwietnia 2023 r. Jak wyjaśnił Minister zniesienie tej jednostki „ (...) nie ma związku z przeprowadzaną reformą w zakresie prawa nieletnich. (...) Termin zniesienia był uzgodniony z DBiEF i Centralnym Zarządem Służby Więziennej (podmiot, który przejmie nieruchomość)”. Wiceminister deklarował, że już w poprzednich latach Ministerstwo podejmowało decyzje o reorganizacji sieci zakładów dla nieletnich poprzez zmniejszenie liczby działających placówek¹²². Decyzja o zniesieniu Zakładu Poprawczego w Sadowicach była poprzedzona wydatkowaniem przez tą jednostkę w latach 2019-2022 377 379,54 zł¹²³, w tym ostatniego wydatku w wysokości 99 999,00 zł dokonano na podstawie umowy zawartej 28 października 2022 r. na wykonanie, uruchomienie wygradzenia wewnętrznego – śluzy, którą zrealizowano 28 grudnia 2022 r. Wydatki te zostały poniesione w związku z wydanymi w 2021 r. zaleceniami, tj.: wyeliminowaniem tzw. martwych stref monitoringu wizyjnego poprzez zwiększenie liczby kamer w pomieszczeniach, w których przebywają wychowankowie, doposażenie głównej bramy w śluzę, która uniemożliwi bezpośrednią ucieczkę wychowanków z terenu jednostki. Zgodnie z danymi opracowanymi przez Departament BiEF wykonanie wydatków ogółem w ZP w Sadowicach (limit miejsc 70) w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. wynosiło 4 765 019,44 zł, przeciętny stan ewidencyjny wychowanków 9,08, a miesięczny koszt utrzymania wychowanka ogółem 43 731,82 zł. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. było to: 2 675 588,46 zł, 6,08 i 73 343,98 zł.

Przy czym w analogicznym okresie w zakładach poprawczych tego samego typu, a więc w zakładach resocjalizacyjno-rewalidacyjnych wartości te przedstawiały się następująco w:

- Zakładzie Poprawczym w Witkowie (limit miejsc 54): od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. 4 955 532,24 zł, 12,10 i 34 129,01 zł, a w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. 2 687 848,24 zł, 9,81 , 45 665,11 zł;
- Zakładzie Poprawczym w Tarnowie (limit miejsc 36): od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. 5 231 643,16 zł, 10,44 zł, 41 759,6 zł, a w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. 3 043 450,42 zł, 6,47 , 78 399,03 zł.

(akta kontroli: str. 133-134, 158-159, 2083-2112, 2259-2262, 2267, 2330-2333)

Wychowankowie z ZP w Sadowicach z dniem 10 lutego 2023 r. zostali przeniesieni do ZP w Tarnowie. Dla części z nich była to druga w trakcie sześciu miesięcy zmiana miejsca pobytu, szkoły, osób odpowiedzialnych za proces ich resocjalizacji.

(akta kontroli str. 2260, 2267, 2336-2337)

13. Przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji podstawą funkcjonowania zakładów dla nieletnich była ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz rozporządzenie w sprawie ZP. Akt, który wszedł w życie 1 września 2022 r.¹²⁴ wymagał od Ministra wydania 18 rozporządzeń i trzech zarządzeń

¹²¹ Dz. Urz. MS. poz. 90.

¹²² Zniesione zostało Schronisko dla Nieletnich w Warszawie Okęciu -zwykle dla chłopców, z limitem miejsc 40.

¹²³ M.in. przeprowadzono remont ogrodzenia, zakup i montaż concertyny w 2019 r. i 2020 r., zakup i montaż monitoringu w 2019 r. i 2020 r., remont pomieszczeń izb: przejściowej, izolacyjnej, chorych oraz korytarza i łazienki w 2021 r.

¹²⁴ Z wyjątkiem art. 135 ust. 1 i 2, art. 186 ust. 1 i 2, art. 243 ust. 1, art. 321, art. 324-338 w zakresie okręgowych ośrodków wychowawczych, art. 340 w zakresie okręgowych ośrodków wychowawczych, art. 341 w zakresie okręgowych ośrodków wychowawczych, art. 343, art. 348 w zakresie okręgowych ośrodków wychowawczych, art. 361, art. 363, art. 385 pkt 1 i 2, art. 389 pkt 1 i 3-7, art. 393, art. 400, art. 401 ust. 2 i art. 415 pkt 4, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy i nie dotyczyły obowiązku wydania rozporządzeń i zarządzeń.

w zakresie działalności ZP, SdN i OOW¹²⁵. Dziewięć z nich Minister powinien wydać samodzielnie i dziewięć w porozumieniu z innymi ministrami. Żadne z rozporządzeń nie weszło w życie razem z wejściem w życie ustawy. A spośród trzech zarządzeń tylko jedno zostało wydane przed tym dniem i weszło w życie z mocą od dnia 1 września 2023 r. Powyższe opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli: str. 2113-2115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch schroniskach dla nieletnich, w Chojnicach i Dominowie, które zgodnie z zarządzeniem w sprawie limitu miejsc - § 1 pkt 1 i 2 były schroniskami interwencyjnymi, a od 1 września 2022 r. schroniskami o wzmożonym nadzorze wychowawczym zgodnie z art. 394 pkt 3 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji utworzono także grupy wychowawcze w ramach schroniska zwykłego. W arkuszach organizacji lat szkolnych: 2019/2020, 2020/2021 i 2021/2022 wskazano, że w Chojnicach tworzy się trzy grupy wychowawcze zwykłe i jedną interwencyjną, w Dominowie po dwie grupy wychowawcze zwykłe i interwencyjne. W roku szkolnym 2022/2023 utrzymano ten podział. Także w zarządzeniu w sprawie limitu miejsc z 2023 r. Minister wskazał, że oba te schroniska mają status schronisk o wzmożonym nadzorze wychowawczym. W konsekwencji nieletni, którzy powinni być skierowani do grup zwykłych mogli mieć kontakt z wychowankami wymagającymi wzmożonego nadzoru.

(akta kontroli str. 91-93, 101-102, 111-112, 122-123)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że rozwiązanie organizacyjne polegające na działaniu grup schroniska zwykłego w schronisku interwencyjnym funkcjonowało od wielu lat. Mając na uwadze malejącą w ostatnim dziesięcioleciu liczbę nieletnich, w stosunku do których sąd orzekł umieszczenie w schronisku interwencyjnym, praktykę organizowania w schronisku o charakterze interwencyjnym grup schroniska zwykłego należy uznać za zasadną. Decyzja była podyktowana racjonalnym wykorzystaniem bazy lokalowej placówek, względami ekonomicznymi, a także względami wynikającymi z potrzeby rozmieszczenia schronisk na terenie kraju. Schronisko w Chojnicach obsługiwało północnowschodnią część kraju, a Schronisku w Dominowie – obszar południowowschodni.

(akta kontroli str. 2260, 2272-2273)

NIK wskazuje, że schronisk zwykłych dla nieletnich chłopców zgodnie z zarządzeniem w sprawie limitu miejsc w okresie objętym kontrolą do 31 sierpnia 2022 r. było osiem. Według danych przytoczonych w pkt 1 obszaru I niniejszego rozporządzenia, placówek tych nie wykorzystywano nadmiernie. W przypadku, gdy Minister zdiagnozował malejącą liczbę nieletnich, w stosunku do których sąd orzekł umieszczenie w schronisku interwencyjnym, mógł podjąć działania zmierzające do przekształcenia jednej z tych jednostek w inny typ lub nawet do jej zniesienia jako podmiot właściwy w tym zakresie. Ponadto, jeżeli Minister zdecydował się na utworzenie w schronisku interwencyjnym grup schroniska zwykłego, jako dysponent w tym zakresie, powinien uregulować to w zarządzeniu w sprawie limitu miejsc, tak jak umożliwił w zarządzeniu w sprawie limitu miejsc z 2023 r. funkcjonowanie zakładu

¹²⁵ Z analiz wyłączone te rozporządzenia, które nie były związane z działalnością zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich i okręgowych ośrodków wychowawczych, tj.: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie komisji do spraw kierowania nieletnich do młodzieżowego ośrodka wychowawczego oraz trybu kierowania, przenoszenia i zwalniania nieletnich z młodzieżowych ośrodków wychowawczych (Dz. U. z 2023 r., poz. 139) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 października 2022 r. w sprawie komisji do spraw środka leczniczego dla nieletnich, trybu wykonywania środka leczniczego oraz warunków zabezpieczenia zakładów leczniczych (Dz. U. poz. 2389).

poprawczego półotwartego i zakładu dla nieletnich, którzy ukończyli 21 lat w Barczewie.

2. Minister nie dokonał zmiany zarządzenia w sprawie utworzenia CZK w związku z wejściem w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji, co było działaniem nierzetelnym, ponieważ akt dotyczący utworzenia i funkcjonowania Centrum Zarządzenia Kryzysowego do dnia zakończenia kontroli nie obejmował nowego typu jednostek – okręgowych ośrodków wychowawczych. W konsekwencji w § 4 ust. 1 pkt 3 ww. zarządzenia nie ujęto okręgowych ośrodków wychowawczych jako jednostek, w których sprawowany jest monitoring zagrożeń. Przepis, określa w tym zakresie katalog zamknięty i wymienia wyłącznie zakłady poprawcze oraz schroniska dla nieletnich.

(akta kontroli: str. 2259-2262)

Wiceminister wyjaśnił, że okręgowe ośrodki wychowawcze powstały z przekształcenia zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. W związku z powyższym informacje o zdarzeniach kryzysowych nadal, na bieżąco przekazywane są do SKO MS, również przez ww. ośrodki. Nie miała zatem miejsca sytuacja, w której OOW pozostawałyby poza monitoringiem zdarzeń kryzysowych. Jednocześnie poinformował, że trwa proces dokonywania zmian przepisów ww. zarządzenia, które uwzględnią również informacje dotyczące OOW, w tym monitorowanie zdarzeń kryzysowych w tych ośrodkach.

(akta kontroli: str. 2263-2267)

NIK wskazuje, że zmiana zarządzenia powinna nastąpić w dniu, od którego zaczęły na mocy ustawy o wspieraniu i resocjalizacji funkcjonować OOW.

3. Pracownicy Departamentu nie udokumentowali przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w sprawie wydarzenia nadzwyczajnego polegającego na zachowaniach opozycyjno-buntowniczych wychowanków SdN w dniu 17 sierpnia 2020 r.¹²⁶ oraz ustaleń poczynionych w wyniku siedmiu z 10 wytypowanych do badania NIK kontroli doraźnych, którymi objęto wydarzenia nadzwyczajne w zakładach i schroniskach¹²⁷, co było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor DSRiN wyjaśniła m.in., że w związku z informacją o wystąpieniu wydarzenia nadzwyczajnego, podjęto decyzję o kontroli doraźnej bezpośrednio w placówce. Przeprowadził ją Naczelnik Wydziału Nadzoru nad Zakładami dla Nieletnich. Ustalenia po kontroli zostały przekazane ówczesnemu Sekretarzowi Stanu nadzorującemu zakłady i schroniska w bezpośredniej rozmowie. Konsekwencją ustaleń kontrolnych było odwołanie dyrektora schroniska i ogłoszenie naboru na to stanowisko. Przeprowadzone kontrole doraźne nie zostały natomiast zarejestrowane w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Wyniki kontroli w poszczególnych placówkach zostały przekazane w bezpośredniej rozmowie nadzorującemu Sekretarzowi Stanu.

(akta kontroli str. 167, 328-331, 1697, 1714, 1715)

NIK wskazuje, że niezależnie od przekazania ustaleń w formie ustnej nadzorującemu Sekretarzowi Stanu, to wyniki kontroli doraźnych oraz postępowania wyjaśniającego skutkującego odwołaniem dyrektora placówki powinny zostać udokumentowane w formie pisemnej. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, § 6 pkt 1 do zadań wykonywanych przez wszystkie komórki organizacyjnej Ministerstwa należy opracowywanie programów, analiz, opinii, informacji i innych materiałów - odpowiednio do zakresu zadań komórki organizacyjnej w całości albo w części,

¹²⁶ DSRiN-III.7013.20.2020.

¹²⁷ DSRiN-III.7053.50.2019; DSRiN-III.7053.47.2020; DSRiN-III.7013.20.2020; DSRiN-III.7053.64.2020; DSRiN-III.7053.56.2020; DSRiN-III.7053.67.2020; DSRiN-III.7053.29.2021.

a także w formie ostatecznego dokumentu, projektu albo propozycji. Pisemne ustalenie przebiegu wydarzeń nadzwyczajnych, osób odpowiedzialnych, a także wskazanie działań, które powinny być podjęte by zapobiec tym wydarzeniom w przyszłości, mają istotne znaczenie dla skutecznego monitorowania podjętych środków zaradczych.

4. Dyrektor Departamentu do dnia rozpoczęcia kontroli nie monitorowała realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych w związku z wizytacją u dyrektora jednej z placówek¹²⁸, co było działaniem nierzetelnym. W konsekwencji nie posiadała informacji o realizacji dwóch¹²⁹ z 16 zaleceń pokontrolnych wskazanych w sprawozdaniu z wizytacji przeprowadzonej od 25 lutego 2022 r. do 31 marca 2022 r. dotyczących zagadnień istotnych dla bezpieczeństwa schroniska i wychowanków, tj. zabezpieczenia odcinka linii zewnętrznej ogrodzenia ochronnego w miejscu warsztatów szkolnych dodatkowym zwojem z drutu ostrzowego oraz objęcia monitoringiem wizyjnym wszystkich pomieszczeń, w których nieletni przebywali (czasowo lub stale). Termin realizacji wyznaczono odpowiednio na 31 czerwca 2022 r. oraz 31 grudnia 2022 r. W związku z ustaleniami kontroli NIK Dyrektor Departamentu zobligowała dyrektora schroniska pismem z 21 marca 2023 r., do przedstawienia sposobu realizacji zaleceń. Dyrektor schroniska poinformował pismem z 21 marca 2023 r., w jaki sposób wykonał wskazane zalecenia. Z otrzymanej korespondencji wynikało, że zalecenie zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 583-602, 1695, 1705, 1706, 1717-1723)

5. Minister w ramach pełnionego nadzoru nad zakładami dla nieletnich nie wyegzekwował opracowania regulaminów okręgowych ośrodków wychowawczych oraz dostosowania regulaminów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich do przepisów wydanego przez siebie rozporządzenia w sprawie funkcjonowania ZP, co było działaniem nierzetelnym. W rezultacie, pomimo, że ww. rozporządzenie weszło w życie 8 września 2022 r. na dzień 19 kwietnia 2023 r. 12 zakładów dla nieletnich, w tym: siedem ZP¹³⁰, cztery ZPiSdN¹³¹, jedno SdN¹³² posługiwało się regulaminami niedostosowanymi do nowych regulacji. W przypadku trzech z nich: ZP w Poznaniu, ZP w Koszalinie i SdN w Dominowie do Ministerstwa do dnia rozpoczęcia kontroli nie wpłynęły projekty tych dokumentów. Natomiast w przypadku pozostałych 18 zakładów dla nieletnich¹³³ nowe regulaminy zostały zatwierdzone w terminie od 88¹³⁴ do 210 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie funkcjonowania ZP¹³⁵. 14 listopada 2022 r. Dyrektor Departamentu przekazała dyrektorom OOW m.in.: projekt regulaminu ośrodka, a mimo to ostatni regulamin OOW w Warszawie Falenicy został zatwierdzony 4 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli: str. 1554-1585, 2259-2325)

Wiceminister wyjaśnił, że prawodawca nie uznał za niezbędne określanie w rozporządzeniu w sprawie funkcjonowania ZP w przepisach przejściowych terminu, do którego dyrektorzy zakładów dla nieletnich powinni przedstawić Ministrowi Sprawiedliwości regulamin w celu jego zatwierdzenia. Dyrektorzy zakładów dla nieletnich podjęli niezwłocznie działania mające na celu opracowanie nowego regulaminu w przypadku OOW, a w ZP i SdN – w celu dostosowania istniejących

¹²⁸ nr DSRIN-III.7013.2.2022.

¹²⁹ nr 14 i 15.

¹³⁰ W: Barczewie, Białymstoku, Koszalinie, Nowem, Ostrowcu Świętokrzyskim, Poznaniu i Świeciu.

¹³¹ W: Głogowie, Konstantynowie Łódzkim, Mrozach, Raciborzu.

¹³² W: Dominowie.

¹³³ Wyłączony został ZP w Sadowicach, zniesiony z dniem 30 kwietnia 2023 r.

¹³⁴ OOW w Szubinie.

¹³⁵ Spośród zakładów dla nieletnich, które nie podlegały przekształceniu najwcześniej zatwierdzono regulamin ZP w Kcyni (po 135 dniach od wejścia ww. rozporządzenia), a najpóźniej ZPiSdN w Świdnicy i ZP w Grodzisku Wielkopolskim (po 210 dniach).

regulaminów do stanu prawnego określonego przez ustawę o wspieraniu i resocjalizacji. Wydanie rozporządzenia w sprawie funkcjonowania ZP należało do wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli: str. 2259-2325)

Zdaniem NIK termin opracowania oraz dostosowania regulaminów właściwych placówek nie musiał być określony w rozporządzeniu w sprawie funkcjonowania ZP. Minister w ramach sprawowanego nad nimi nadzoru powinien jednak zadbać o skoordynowanie przedstawiania i zatwierdzania tych regulaminów tak, aby zakłady dla nieletnich mogły funkcjonować na podstawie ram organizacyjnych dostosowanych do zmienionych przepisów prawa.

6. Minister w ramach pełnionego nadzoru nad zakładami, schroniskami i ośrodkami nie wyegzekwował opracowania przez 16 dyrektorów tych placówek projektów planów zabezpieczenia na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa, o których mowa w § 6 rozporządzenia w sprawie współdziałania z Policją, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z § 8 ust. 3 tego aktu projekty planów zabezpieczenia powinny zostać przedstawione do akceptacji Dyrektorowi Biura Bezpieczeństwa.

Według stanu na 1 marca 2023 r. :

- 16 z 31 placówek nie przesłało projektu planu do akceptacji, tj.: pięć ośrodków, jedno schronisko dla nieletnich, sześć zakładów poprawczych oraz cztery placówki działające jako zakład poprawczy i schronisko dla nieletnich.

Ww. rozporządzenie w § 14 w zw. z § 16 przewidywało obowiązek opracowania pierwszego projektu planu zabezpieczenia przez dyrektora ośrodka wraz z właściwym komendantem Policji w terminie 14 dni od dnia jego wejścia w życie (22 listopada 2022 r.) przy jednoczesnym zachowaniu mocy poprzednio obowiązującego planu do dnia przyjęcia pierwszego planu, nie dłużej niż do 22 lutego 2023 r. W konsekwencji 23 lutego 2023 r. dotychczasowe plany zabezpieczenia 16 placówek wygasły i nie zostały zastąpione nowymi.

(akta kontroli str. 715-722)

Wiceminister wyjaśnił m.in., że Ministerstwo podejmowało działania prowadzące do opracowania planów w ramach bieżącego nadzoru. Z wyjaśnień wynika, że według stanu na 7 marca 2023 r. do akceptacji Dyrektora Biura Bezpieczeństwa przedstawiono 16 projektów planów zabezpieczenia, a dziewięć zaakceptowano.

(akta kontroli str. 849, 859, 868, 869)

W ocenie NIK w trybie nadzoru powinny zostać podjęte działania zmierzające do wyegzekwowania opracowania tych dokumentów przez pozostałe placówki w wyznaczony terminie.

7. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa w czterech przypadkach zaakceptował projekty planów zabezpieczenia lub zgłosił do nich uwagi z naruszeniem terminów określonych w rozporządzeniu w sprawie współdziałania z Policją. W jednym przypadku¹³⁶ projekt planu zabezpieczenia zaakceptowano siedem dni po terminie wskazanym w § 8 ust. 4 ww. rozporządzenia, a w trzech¹³⁷ przypadkach własne zmiany do projektu planu zabezpieczenia, zgłoszono po terminie wskazanym w § 8 ust. 5 tego aktu, tj.: odpowiednio: po jednym, sześciu i 14 dniach.

(akta kontroli: str. 2122-2126)

¹³⁶ ZP w Grodzisku Wielkopolskim (jeden dzień po terminie).

¹³⁷ ZPiSdN w Raciborzu (jeden dzień po terminie), OOW w Witkowie (14 dni po terminie), ZP w Kcyni (sześć dni po terminie).

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa wyjaśnił, że powyższe wynikało m.in. z: nałożenia na Biuro Bezpieczeństwa nowych obowiązków wynikających z wejścia w życie rozporządzenia w sprawie współdziałania z Policją, braku praktyki w tym zakresie, konieczności wypracowywania zasad postępowania, a także absencji jednego z dwóch pracowników, którym przydzielono to zadanie do realizacji.

(akta kontroli: str. 2123-2130)

8. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa w trzech przypadkach nierzetelnie zweryfikował projekty planów zabezpieczenia i zatwierdził dokumenty przedłożone do akceptacji przez:

- Zakład Poprawczy w Poznaniu, mimo że: w części dotyczącej opisu systemów i środków łączności między zakładem a komendą powiatową Policji nie uzupełniono: liczby radiotelefonów, liczby telefonów komórkowych; pozycje dotyczące stanu etatowego zakładu, rozdział V, str. 10, które są wymagane zgodnie z § 7 pkt 4 rozporządzenia w sprawie współpracy z Policją zostały naniesione na dokument w sposób nietrwały, tj.: ołówkiem; ogólny opis profilu nieletniego, który może zostać umieszczony w zakładzie, rozdział VI, str. 11, nie został wypełniony¹³⁸ – brak było informacji o limicie nieletnich według arkusza organizacyjnego, liczbie grup: internatowych, szkolnych i warsztatowych oraz o faktycznym stanie osobowym i ewidencyjnym;
- Okręgowy Ośrodek Wychowawczy w Warszawie-Falenicy, mimo że: na str. 18 znajdował się opis regulacji zawartych w rozporządzeniu w sprawie ZP, które zostało uchylone z dniem 1 września 2022 r.;
- Zakład Poprawczy w Tarnowie, mimo że na str. 16 znajdował się opis ochrony w podziale na ochronę zewnętrzną i wewnętrzną zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ZP, które zostało uchylone z dniem 1 września 2022 r.

(akta kontroli: str. 2122-2126)

Dyrektor Biura Bezpieczeństwa wyjaśnił, że rolą tego Biura jest weryfikacja w zakresie formalnym oraz po uprzedniej konsultacji z DSRiN – akceptacja. Przyjętą praktyką jest przekazywanie planu zabezpieczenia przez Biuro Bezpieczeństwa do zaopiniowania w zakresie merytorycznym do DSRiN. W przypadku niezgłoszenia uwag przez właściwą komórkę merytoryczną oraz braku uwag Biura Bezpieczeństwa plan zabezpieczenia był akceptowany.

(akta kontroli str. 2128-2154, 2192-2245)

NIK zauważa, że rozporządzenie w sprawie współpracy z Policją w § 8 ust. 5 wskazuje, że to Dyrektor Biura Bezpieczeństwa, a nie Dyrektor DSRiN jest osobą upoważnioną do zaproponowania własnych zmian do projektu planu zabezpieczenia. Konsekwencją nierzetelnej weryfikacji i zatwierdzenia tych dokumentów była ich niezgodność z obowiązującymi regulacjami.

9. Minister w siedmiu z 10 zbadanych spraw kierował i przenosił nieletnich¹³⁹ do zakładów poprawczych na podstawie opinii zespołu specjalistów, w skład którego nie wchodził psycholog, co było niezgodne z § 36 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZP. Według przytoczonego przepisu nieletni był kierowany i przenoszony do odpowiedniego zakładu, po zasięgnięciu opinii zespołu specjalistów, w skład którego powinni wchodzić w szczególności pedagog i psycholog. Przyczyną powyższego było niezatrudnianie w okresie od 2 października 2020 r do 1 września 2022 r. w Departamencie psychologa na stanowisku ds. kierowania nieletnich.

¹³⁸ Zgodnie z § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie współpracy z Policją należy w projekcie planu uwzględnić ogólny opis profilu nieletniego.

¹³⁹ DSRiN-III.7031.125.2021; DSRiN-III.7031.182.2021; DSRiN-III.7031.19.2022; DSRiN-III.7031.213.2020; DSRiN-III.7031.40.2021; DSRiN-III.7031.236.2021; DSRiN-III.7031.14.2022.

Wiceminister wyjaśnił m.in., że zadanie, było realizowane przez pracowników Wydziału Nadzoru nad Zakładami dla Nieletnich w ramach zadań określonych na stanowisku do spraw kierowania nieletnich do zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

(akta kontroli str. 847, 856, 1693, 1694, 1700, 1701, 1758, 1759, 1762-1764, 1823-1856, 2259, 2263)

10. Ministerstwo w pięciu sprawach¹⁴⁰ nie zawiadomiło rodziców (opiekunów) nieletniego o przeniesieniu do innego ZP, co było niezgodne z § 40 pkt 4 w zw. z § 39 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZP. Przywołane przepisy wskazywały na możliwość przeniesienia wychowanka do innego zakładu ze względów wychowawczych lub organizacyjnych na wniosek sądu rodzinnego, dyrektora zakładu, wychowanka lub jego rodziców (opiekunów), skierowany do Ministerstwa Sprawiedliwości, o którym należało zawiadomić rodziców (opiekunów) nieletniego.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że Departament przenosząc nieletniego do innej placówki nie zawiadamiał formalnie jego rodziców lub opiekunów, ponieważ informacje w tym zakresie rodzice lub opiekunowie otrzymywali z placówek, z których nieletni byli przenoszani.

(akta kontroli str. 816-820, 1694, 1701)

NIK zauważa, że poinformowanie rodziców (opiekunów) nieletniego o jego przeniesieniu należało do obowiązków Ministerstwa. Do dyrektora ZP, zgodnie z § 42 rozporządzenia w sprawie ZP, należało natomiast zawiadomienie rodziców (opiekunów) o przyjęciu nieletniego niezwłocznie po jego doprowadzeniu. Były to dwa różne obowiązki określone prawem.

11. Minister wydał 18 rozporządzeń do ustawy o wspieraniu i resocjalizacji z naruszeniem art. 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁴¹. Przywołany przepis wskazuje, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. W wyniku powyższego:

- dziewięć rozporządzeń, które zostały wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 38 ust. 10, art. 63 ust. 6, art. 161, art. 173, art. 211, art. 282, art. 285, art. 320, art. 344 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji (wyłączna kompetencja Ministra Sprawiedliwości) weszło w życie od siedmiu do 99 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Były wśród nich kluczowe dla funkcjonowania zakładów dla nieletnich rozporządzenia w sprawie: 1) sposobu zapewnienia nieletniemu korzystania z pomocy obrońcy z urzędu (po siedmiu dniach) 2) pobytu nieletnich w okręgowych ośrodkach wychowawczych (po siedmiu dniach) 3) funkcjonowania okręgowych ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (po siedmiu dniach) 4) umieszczania i pobytu nieletnich w hostelach (po siedmiu dniach) 5) pobytu w schroniskach dla nieletnich (po siedmiu dniach), 6) pobytu zakładach poprawczych (po ośmiu dniach), 7) przeprowadzania wywiadów środowiskowych o nieletnich (po 49 dniach), 8) ośrodków kuratorskich (po 90 dniach), 9) sposobu i warunków wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach nieletnich (po 99 dniach).
- dziewięć rozporządzeń, które zostały wydane na podstawie delegacji zawartej art. 77, art. 119 ust. 12, art. 120 ust. 11, art. 121 ust. 18, art. 140, art. 143 ust. 5, art. 151 ust. 5, art. 152 ust. 5, art. 357 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji

¹⁴⁰DSRiN-III.7031.258.2019; DSRiN-III.7031.46.2020; DSRiN-III.7031.125.2021; DSRiN-III.7031.182.2021; DSRiN-III.7031.19.2022.,

¹⁴¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

(kompetencja Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z innymi ministrami) weszło w życie z opóźnieniem od siedmiu (rozporządzenie w sprawie postępowania przy zawieraniu przez podmioty uprawnione umowy ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków nieletnich wykonujących prace społeczne) do 148 dni (rozporządzenie w sprawie podmiotów na rzecz, których wykonywane są przez nieletnich prace społeczne).

(akta kontroli: str. 2115)

Wiceminister wyjaśnił, że ww. akty były procedowane niezwłocznie po opublikowaniu ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji. Ustawa zawiera ponad 20 różnych upoważnień Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzeń. Każdy projekt był procedowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Ostateczna treść projektu rozporządzenia wymagała uzgodnień pomiędzy kilkoma resortami oraz Rządowym Centrum Legislacji, a także uzyskania podpisu „w porozumieniu”.

(akta kontroli: str. 2113-2121, 2259-2268)

NIK zwraca uwagę na istotny wpływ przedmiotowych rozporządzeń na organizację ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych oraz schronisk dla nieletnich.

12. Na dzień 22 lutego 2023 r. Minister:

- nie wydał zgodnie z art. 339 ust. 1 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji zarządzenia w sprawie standardów metodologii sporządzenia opinii psychologiczno-pedagogicznej, o której mowa w art. 192 i art. 255 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji,
- nie określił zgodnie z art. 339 ust. 2 ustawy o wspieraniu i resocjalizacji po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze zarządzenia standardów metodologii sporządzania opinii diagnostycznej, o której mowa w art. 303 ust. 1 ww. ustawy.

W konsekwencji pomimo obowiązku prawnego sporządzania opinii psychologiczno-pedagogicznych oraz opinii diagnostycznych, w obrocie nie funkcjonują metodologiczne wzorce ich sporządzania.

(akta kontroli: str. 2115)

Wiceminister wyjaśnił, że standaryzacja to proces ujednoczenia, normalizacji i typizacji wszelkich narzędzi, technik i metod badawczych tak, aby można je było wykorzystać w różnych badaniach, niezależnie od miejsca i czasu jego realizacji oraz osób, które wezmą w nim udział, wymaga on czasu. Podjęte zostały działania w celu zebrania danych, dotyczących metod i technik diagnostycznych wykorzystywanych w zakładach dla nieletnich oraz procedur obowiązujących podczas badań nad nieletnimi. Po zebraniu informacji koniecznym będzie zweryfikowanie metod diagnostycznych pod względem spełniania przez nie standardów metodologicznych i właściwości psychometrycznych. Po dokonaniu tych czynności bez zbędne zwłoki Minister wyda zgodnie z art. 339 ust. 1 i 2 standardy metodologii sporządzania opinii psychologiczno-pedagogicznej i diagnostycznej.

(akta kontroli: str. 2113-2121)

NIK zauważa, że opracowanie standardów sporządzenia opinii psychologiczno-pedagogicznej i diagnostycznej jest istotnym elementem pracy z nieletnimi umieszczonymi w zakładach dla nieletnich. Tym istotniejsze jest, aby osoby je sporządzające wiedziały według jakich standardów je przygotowywać. Czasochłonność opracowywania tego dokumentu nie może stanowić usprawiedliwienia dla faktu, że wskazane zarządzenia nie zostały wydane od 1 września 2022 r.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie funkcjonowania Schroniska dla Nieletnich w Chojnicach i Dominowie w sposób zgodny z ich wyznaczonym profilem.
2. Uwzględnienie w regulacji dotyczącej CZK okręgowych ośrodków wychowawczych.
3. Dokumentowanie ustaleń dotyczących wszystkich przeprowadzonych kontroli i postępowań wyjaśniających.
4. Wyegzekwowanie od dyrektorów zakładów dla nieletnich obowiązku opracowania planów zabezpieczenia na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa.
5. Rzetelne i terminowe analizowanie przekazanych do akceptacji projektów planów zabezpieczenia.
6. Wydanie zarządzeń dotyczących standardów metodologii sporządzania opinii psychologiczno-pedagogicznych oraz diagnostycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 20 czerwca 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
(-) Marian Banaś