KPB-4101-006-00/2014
Nr ewid.177/2015/P/14/044/KPB

Informacja o wynikach kontroli

READAPTACJA SPOŁECZNA SKAZANYCH NA WIELOLETNIE KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJĄ

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

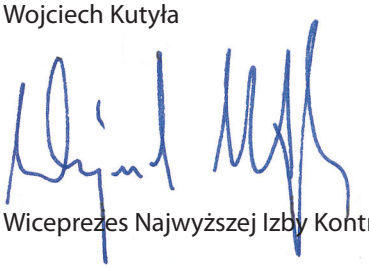
WIZJĄ

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:
Wojciech Kutyła



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 27. X. 2015 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 7

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 8

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 10
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 10
   2.2. Synteza wyników kontroli 10
   2.3. Uwagi i wnioski 14

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 15
   3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 18
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 21
      3.2.1. Strategia i system readaptacji społecznej skazanych 21
      3.2.2. Działalność Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym 25
      3.2.3. Działania Ministra Sprawiedliwości wspierające społeczną readaptację skazanych 28
      3.2.4. Programy resocjalizacyjne sprzyjające readaptacji społecznej przeprowadzane w zakładach karnych i aresztach śledczych 31
      3.2.5. Oddziaływania penitencjarne w zakładach karnych i aresztach śledczych 37
      3.2.6. System szkolenia pracowników i funkcjonariuszy SW odpowiedzialnych za prowadzenie oddziaływań penitencjarnych umożliwiał podnoszenie kwalifikacji zawodowych 46
      3.2.7. Ewaluacja działań podejmowanych przez Służbę Więzienną oraz inne instytucje i organy 47
      3.2.8. Warunki odbywania kary pozbawienia wolności sprzyjające społecznej readaptacji 50
      3.2.9. Współpraca Służby Więziennej z organami administracji publicznej oraz organizacjami pozarządowymi 53
      3.2.10. Działania innych jednostek niekontrolowanych przez NIK wobec skazanych, którzy opuścili zakłady karne i areszty śledcze 57
      3.2.11. Wykorzystanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w zakładach karnych i aresztach śledczych 63
      3.2.12. Działalność Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie 64

Zdjęcie na okładce:
Wojciech Bartoń

3.3. Systemowe rozwiązania w readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności w wybranych krajach Unii Europejskiej, na tle przyjętych rozwiązań w Polsce 66
3.3.1. Uwagi ogólne 66
3.3.2. Duńska polityka readaptacyjna i postpenitencjarna, z uwzględnieniem sytuacji osób skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności 67
3.3.3. Podstawowe elementy polityki readaptacyjnej i postpenitencjarnej we Francji 68
3.3.4. Polityka readaptacyjna i postpenitencjarna w Niemczech 70
3.3.5. Readaptacja społeczna i pomoc postpenitencjarna w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej 72

4. INFORMACJE DODATKOWE 74
4.1. Organizacja i metodyka kontroli 74
4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 75

5. ZAŁĄCZNIKI 77

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

AŚ	Areszt Śledczy
CZSW	Centralny Zarząd Służby Więziennej
DG SW	Dyrektor Generalny Służby Więziennej
Fundusz	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej
IPO	Indywidualny program oddziaływania
KK	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
KKW	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.)
KOZZD	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MZ	Ministerstwo Zdrowia
OISW	Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej
Ośrodek	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie
Rada Główna	Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym
Rady terenowe	rady terenowe do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym
Readaptacja społeczna skazanych	praktyczne wdrożenie skazanych do pełnienia powszechnie akceptowanych ról życiowych i społecznych[1]
Reintegracja społeczna	działalność mająca odbudowywać oraz umacniać u osób objętych takimi działaniami, umiejętności uczestniczenia w życiu społecznym oraz pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, życia i pobytu
Rozporządzenie KOZZD	rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom umieszczonym w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Dz. U. poz. 88)
SW	Służba Więzienna
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096)
Wieloletnia kara pozbawienia wolności/ kara wieloletnia	kara pozbawienia wolności lub kary pozbawienia wolności sięgające łącznie pięciu lat albo dłuższe[2]. Na potrzeby kontroli byli brani pod uwagę jedynie skazani, w stosunku do których wykonywany jest co najmniej jeden wyrok pozbawienia wolności 5 lat lub wyższy, 25 lat pozbawienia wolności albo dożywotniego pozbawienia wolności

1 Definicja zaproponowana przez biegłego NIK Pana prof. dr. hab. Marka Konopczyńskiego.

2 Zgodnie z rekomendacją Rec (2003) 23 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o wykonywaniu przez administracje więzienne kary dożywotniego pozbawienia wolności oraz innych długoterminowych kar pozbawienia wolności (przyjęta wraz z urzędowym komentarzem przez Komitet Ministrów na jego 855. posiedzeniu w dniu 9 października 2003 r.) – Przegląd Polskiego Więziennictwa nr 72–73 Warszawa 2011.

Zarządzenie 2/04 zarządzenie Nr 2/04 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych (Dz. Urz. CZSW Nr 1, poz. 2 ze zm.). W związku z nadaniem nowego brzmienia art. 249a pkt 2 KKW, przepisu upoważniającego do wydania tego zarządzenia[3] Zarządzenie 2/04 należało uznać za uchylone, a Dyrektor Generalny powinien wydać nowe, uwzględniające wprowadzone zmiany. Nie zostało ono jednak wydane. W praktyce nadal funkcjonuje dotychczasowe. DG SW wprowadza do tego aktu prawnego zmiany, jednakże nie są one już oficjalnie publikowane

ZK Zakład Karny

[3] Zmiana obowiązująca od 1.01.2012 r., wprowadzona art. 1 pkt 99 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 240, poz. 1431).

WPROWADZENIE

Readaptacja społeczna osób skazanych na karę pozbawienia wolności ma istotne znaczenie społeczne, gdyż wieloletni pobyt w zakładzie karnym może powodować m.in.: proces przystosowania się do życia w izolacji, utratę dawnego miejsca zamieszkania, rozkład więzi rodzinnych oraz utratę umiejętności zawodowych i społecznych, które można realizować tylko w środowisku otwartym. Skuteczne oddziaływania na skazanych przyczyniają się do zapobiegania wejściu tych osób w ponowny konflikt z prawem, a tym samym mają bezpośredni wpływ na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa społecznego. W wymiarze ekonomicznym skuteczna readaptacja społeczna i zawodowa ogranicza koszty utrzymania systemu penitencjarnego i pomocy społecznej. Przygotowanie skazanych do odpowiedzialnego życia w społeczeństwie, nauczenie spędzania wolnego czasu w odpowiedni sposób oraz przeciwdziałanie poczuciu wykluczenia ze społeczeństwa wspomaga powrót do życia społecznego, zawodowego i rodzinnego po okresie izolacji.

Kontrola została poprzedzona analizą obszarów mających związek z readaptacją społeczną skazanych poprzez kontrole rozpoznawcze, panel ekspertów, szczegółową analizą statystyki Służby Więziennej, celem rzetelnego wyboru odpowiednich zakładów karnych i aresztów śledczych do kontroli. W trakcie prowadzenia kontroli, NIK nawiązała współpracę z ekspertami zewnętrznymi, tj. Fundacją Sławek, Pedagogium – Wyższą Szkołą Nauk Społecznych w Warszawie, a także sześcioma naukowcami w dziedzinie resocjalizacji i readaptacji społecznej skazanych. Ich wiedza i doświadczenie zostały wykorzystane do oceny ustalonych w poszczególnych jednostkach stanów faktycznych, a także do wskazania możliwych do przyjęcia modelowych rozwiązań.

Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości o charakterze systemowym i w związku z tym NIK sformułowała wnioski mogące wspierać budowę kompleksowego systemu ułatwiania readaptacji społecznej skazanych. Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że ustalenia zawarte w Informacji o wynikach kontroli zostaną wykorzystane przez właściwe organy Państwa i przyczynią się do zwiększenia skuteczności readaptacji społecznej skazanych, w szczególności tych odbywających wieloletnią karę pozbawienia wolności.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Kontrola planowa nr P/14/044 – *Readaptacja społeczna skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności*. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena czy warunki wykonania kary pozbawienia wolności oraz pomoc postpenitencjarna ułatwiają skazanym na wieloletnie kary pozbawienia wolności reintegrację ze społeczeństwem.

Cele cząstkowe

Celami cząstkowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy w MS stworzony został system readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności oraz czy w MS podejmowane są działania, także w ramach sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad Służbą Więzienną, które przyczyniają się do skutecznego funkcjonowania tego systemu i jego rozwoju?
2. Czy Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym prawidłowo realizuje nałożone na nią zadania wynikające z obowiązujących przepisów?
3. Czy w CZSW stworzony został system readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności oraz czy Dyrektor Generalny SW i podległe mu służby podejmują działania, które przyczyniają się do skutecznego funkcjonowania tego systemu i jego rozwoju?
4. Czy Dyrektor Generalny SW w sposób prawidłowy sprawuje nadzór nad realizacją zadań związanych z readaptacją społeczną skazanych, a w szczególności stosowaniem środków oddziaływania penitencjarnego przez jednostki penitencjarne wobec skazanych?
5. Czy warunki bytowe osób skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności w ZK/AŚ sprzyjają readaptacji społecznej skazanych?
6. Czy prawidłowo prowadzi się zindywidualizowane oddziaływania na skazanych w ZK/AŚ mające na celu readaptację społeczną skazanych?
7. Czy AŚ/ZK współpracują z podmiotami zewnętrznymi w zakresie readaptacji społecznej?
8. Czy prawidłowo dokonywano wydatków na pomoc postpenitencjarną ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w ZK/AŚ?
9. Czy Ministerstwo Zdrowia w prawidłowy sposób przygotowało warunki funkcjonowania i sprawowało nadzór nad funkcjonowaniem Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnych?
10. Czy spełnione zostały warunki przygotowania Ośrodka oraz czy prawidłowo realizowane są procedury określone w obowiązujących przepisach w zakresie oddziaływania terapeutycznego i przestrzegania praw osób umieszczonych w Ośrodku?

Podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK[4], zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

[4] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

Zakres kontroli

Kontrolą objęto działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie budowy skutecznego systemu readaptacji społecznej, diagnozowania problemów społecznej readaptacji, a także działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym w zakresie koordynowania i współdziałania organów państwowych oraz przedstawicieli społeczeństwa w celu świadczenia pomocy w readaptacji społecznej.

Kontrolą objęto ponadto oddziaływania penitencjarne w stosunku do skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności osadzonych w 11 zakładach karnych i aresztach śledczych (w tym kontrole rozpoznawcze przeprowadzone przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Areszcie Śledczym Warszawa-Grochów i Areszcie Śledczym w Radomiu), stawiając nacisk na programy resocjalizacyjne sprzyjające społecznej readaptacji oraz na współpracę z innymi organami państwowymi i organizacjami pozarządowymi. Istotną część kontroli stanowiła kontrola Centralnego Zarządu Służby Więziennej w zakresie organizowania warunków do skutecznej readaptacji społecznej skazanych.

Zbadano także przygotowanie i wykonywanie przez Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie zadań, o których mowa w ustawie o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób[5].

W trakcie kontroli zasięgano również informacji oraz uzyskiwano wyjaśnienia od 156 podmiotów niekontrolowanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono od 15 września do 29 grudnia 2014 r.[6].

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 19 grudnia 2014 r., a także działania związane z zakresem przedmiotowym kontroli podejmowane w latach poprzednich, jeśli wpływały one na realizację zadań właściwych organów i instytucji w obszarze objętym kontrolą.

---

5 Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r., poz. 24 ze zm.).

6 Data wysłania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Istniejący w Polsce system w zakresie wsparcia społecznej readaptacji skazanych, w tym skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności nie jest kompleksowy i nie stanowi ustrojowej całości. Działalność organów administracji publicznej, w tym wyspecjalizowanych służb takich jak m.in. służba więzienna, kuratorska służba sądowa, ośrodki pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, czy też organizacje społeczne nie jest skoordynowana. W ocenie NIK, podmiotem, który mógłby pełnić rolę koordynatora takich działań, oraz który mógłby zainicjować konieczne zmiany, jest Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – nie wykorzystuje ona jednak swojego potencjału, będąc głównie forum wymiany wiedzy i doświadczeń. Tak funkcjonujący system nie w pełni sprzyja reintegracji ze społeczeństwem skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności.

Prowadzone w zakładach karnych i aresztach śledczych programy resocjalizacyjne sprzyjające społecznej readaptacji wobec osób skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, przy braku tej koordynacji, w blisko połowie zbadanej ich liczby, okazały się mało skuteczne. W znacznym stopniu wynikało to także z ich niedostosowania do indywidualnych potrzeb skazanych jak również niedostatecznego poziomu przygotowania wychowawców i psychologów do realizacji tych zadań.

Pozytywnie natomiast należy ocenić, że w jednostkach penitencjarnych prowadzone były oddziaływania penitencjarne i resocjalizacyjne wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych. Pomimo powyższego nie dokonywano systemowych analiz skuteczności tych działań i ich wpływu na readaptację społeczną skazanych, a także analizy skuteczności oddziaływań prowadzonych przez podmioty państwowe i samorządowe po opuszczeniu przez skazanych zakładów karnych i aresztów śledczych.

2.2 Synteza wyników kontroli

I. Do zakończenia kontroli nie powstał dokument strategiczny, ani akt prawny określający precyzyjnie system readaptacji społecznej skazanych – w tym na długoletnie kary pozbawienia wolności. Kontrola ustaliła, że mamy do czynienia z wielością podmiotów wykonujących niezależnie od siebie, na mocy odrębnych przepisów, działania związane z readaptacją społeczną osób skazanych. Podejmowane działania nie są całościowe, nie uzupełniają się wzajemnie. Nie ma przepływu informacji i wymiany doświadczeń. Brakuje też jednorodnego, kompleksowego programu rozwiązywania problemów związanych z readaptacją społeczną skazanych. Podejmowane działania mają często charakter fragmentaryczny i nie uwzględniają konieczności objęcia skoordynowanymi działaniami readaptacyjnymi jednocześnie wielu sfer funkcjonowania osób skazanych tj. rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej. Zapewnienie wielopłaszczyznowej, skutecznej readaptacji wymaga, w ocenie NIK, wypracowania modelowych zasad współpracy i koordynacji działań wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie.
Co prawda, w dniu 5 lutego 2014 r. został podpisany przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego dokument programowy pn. „Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020", jednakże jego rolą jest jedynie wyznaczanie ogólnych kierunków

działania w dziedzinie sprawiedliwości. W ocenie NIK, treść tego dokumentu nie określa w całości polityki ułatwiania readaptacji społecznej skazanych, gdyż zawiera jedynie selektywne elementy tego systemu. Ponadto Minister Sprawiedliwości prowadził prace legislacyjne związane z różnymi zagadnieniami ułatwiania społecznej readaptacji skazanych, jednakże nie dotyczyły one kompleksowo systemu wsparcia społecznej readaptacji skazanych. W odniesieniu do powrotu skazanych do społeczeństwa podmioty współpracujące z Ministrem Sprawiedliwości wskazały na potrzebę przyjęcia na poziomie krajowym dokumentu strategicznego w tym obszarze. Minister Sprawiedliwości – mając na uwadze założenia ww. strategii – nie widział jednak potrzeby podjęcia prac związanych z opracowaniem i przyjęciem takiego dokumentu (szerzej strony 21–24 Informacji).

II. Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym nie wykorzystywała swojego potencjału w zakresie realizacji celów, dla których została powołana, tj. koordynowania współdziałania organów państwowych i przedstawicieli społeczeństwa w zapobieganiu przestępczości i wykonywaniu orzeczeń, świadczenia pomocy w readaptacji społecznej skazanych, a także wykonywania kontroli społecznej i dokonywania oceny polityki penitencjarnej. Podmiot ten stanowił przede wszystkim platformę wymiany wiedzy i doświadczeń dla swoich członków, mimo iż gremium to reprezentujące administrację publiczną, świat nauki, a także organizacje pozarządowe mogłoby, w ocenie NIK, zainicjować konieczne zmiany w systemie readaptacji społecznej skazanych. W konsekwencji powyższego, prace Rady Głównej w zbyt niskim stopniu znalazły przełożenie na jej działalność uchwałodawczą, a tym samym na formułowanie ocen i rekomendacji. Skuteczność tego gremium jest związana z aktywnością zasiadających w nim osób, stwierdzono jednak ograniczone zaangażowanie części spośród członków tego podmiotu reprezentujących głównie organy administracji rządowej (szerzej strony 25–28 Informacji).

III. Minister Sprawiedliwości podejmował, co prawda, prawidłowe działania zogniskowane na poszczególnych instrumentach wsparcia readaptacji społecznej skazanych o charakterze legislacyjnym, wydawniczym, badawczym i edukacyjnym; nie wniósł on jednak uwag na etapie konsultacji międzyresortowych, do istotnej zmiany przepisów, tj. wykreślenia z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[7] kategorii osób, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, wyodrębnionych jako jednej z grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
Nie wykorzystywał on także w pełni potencjału Rady Polityki Penitencjarnej[8], przez co jej rola w obszarze ułatwiania społecznej readaptacji skazanych była niewielka (szerzej strony 28–30 Informacji).

IV. Dyrektor Generalny Służby Więziennej podejmował działania dotyczące szkoleń wychowawców i psychologów w zakresie przygotowywania i realizacji programów resocjalizacyjnych sprzyjających readaptacji społecznej. Kontrola wykazała jednakże we wszystkich dziewięciu jednostkach penitencjarnych szereg nieprawidłowości w zakresie jakości poszczególnych ich elementów oraz sposobów oceny efektów ich stosowania. Aż 44% ocenionych przez biegłych programów resocjalizacyjnych charakteryzowało się brakiem lub wątpliwą skutecznością readaptacyjną (szerzej strony 31–37 Informacji).

---

7 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).

8 Rada Polityki Penitencjarnej jest organem doradczym Ministra Sprawiedliwości, powołanym na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. 2014 r., poz. 1415 ze zm.).

V. Działania Dyrektora Generalnego SW przyczyniały się, co prawda, do poprawy realizacji nałożonych obowiązków w pionach penitencjarnych i terapeutycznych, nieosiągnięte zostały jednak satysfakcjonujące parametry, w zakresie zindywidualizowanych oddziaływań na skazanych. Zbyt mała liczba oddziałów terapeutycznych powodowała, że średni czas oczekiwania na przyjęcie do oddziału dla uzależnionych od alkoholu oraz od środków odurzających lub psychotropowych wynosił rok i więcej, a nadmierna liczba osadzonych przypadających na jednego wychowawcę i psychologa w pionach penitencjarnych powodowała zbytnie obciążenie pracą tych pracowników[9].

Wobec skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności Służba Więzienna nie prowadziła szczególnych działań penitencjarnych w związku z występującymi u skazanych deficytami w zakresie posiadanego wykształcenia, kwalifikacji, kompetencji psychofizycznych i społecznych, zwłaszcza na końcowym etapie odbywania kary (szerzej strony 37–46 Informacji).

VI. System szkolenia pracowników i funkcjonariuszy SW odpowiedzialnych za prowadzenie oddziaływań penitencjarnych umożliwiał podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Podejmowane były także działania zmierzające do zapewnienia pracownikom i funkcjonariuszom pionów penitencjarnych i terapeutycznych możliwości skonsultowania się z podmiotami zewnętrznymi co do prawidłowości wykonywania obowiązków służbowych, przede wszystkim w formie superwizji[10]. Powyższe działania nie były jednak wystarczające, z uwagi na słabej jakości programy resocjalizacyjne (szerzej strony 46–47 Informacji).

VII. W ujęciu systemowym nie była przeprowadzana analiza skuteczności stosowanych oddziaływań penitencjarnych i ich wpływu na przygotowanie skazanych do reintegracji społecznej. Nie były również podejmowane takie działania w zakresie skuteczności działań podejmowanych po opuszczeniu przez skazanych jednostek penitencjarnych. W ograniczonym zakresie takie analizy prowadził Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, będący państwową jednostką organizacyjną – podległą Ministrowi Sprawiedliwości, natomiast Służba Więzienna podejmowała działania w zakresie prowadzonych oddziaływań wychowawczych poprzez prowadzone kontrole poprawności wykonywania obowiązków służbowych, a także w ramach opiniowania funkcjonariuszy w oparciu o ustawę o służbie więziennej[11].

Przeprowadzone – w ograniczonym zakresie – badania przez Najwyższą Izbę Kontroli co do skuteczności działań penitencjarnych wśród byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, wykazały m.in. zadowalającą skuteczność oddziaływań na skazanych w zakresie uzależnień i nałogów w ZK/AŚ (szerzej strony 47–50 Informacji).

VIII. W kontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych, w ramach dostępnych obiektów i środków finansowych, stworzono infrastrukturę przeznaczoną m.in. do działalności społeczno-kulturalno-sportowej, pozwalającą na realizację uprawnień osadzonych do utrzymywania więzi z rodziną i osobami bliskimi, przy czym część tej infrastruktury była przestarzała i wymagała modernizacji. W każdym z kontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych zostały wydzielone sale widzeń z kącikami dla dzieci oraz sale do widzeń bez osoby dozorującej (szerzej strony 50–53 Informacji).

---

9 Według standardów określonych przez samą Służbę Więzienną.

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

11 Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1415 ze zm.).

IX. Dyrektor Generalny SW formalnie zapewniał współdziałanie Służby Więziennej z organami państwowymi i samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami i fundacjami poprzez uczestnictwo osobiste lub poprzez swoich przedstawicieli w licznych inicjatywach, konferencjach i spotkaniach roboczych. Współdziałanie to odbywało się także na wszystkich szczeblach zarządzania w Służbie Więziennej, poprzez tworzenie warunków i bazy do współpracy z tymi podmiotami oraz promowanie form współpracy służących readaptacji społecznej skazanych. Działania te miały charakter zarówno sformalizowany (np. porozumienie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej), jak i niesformalizowany (np. współpraca z kuratorami sądowymi oraz organami samorządu kuratorskiego).

Stwierdzono jednak, że aż 55% z kontrolowanych jednostek penitencjarnych nie nawiązało kontaktu z urzędami pracy. Dyrektorzy kontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych nie wykorzystywali też wszystkich narzędzi prawnych przewidzianych w KKW[12], pozwalających na włączenie w proces readaptacji społecznej osób spoza tych jednostek, tj. powoływania ich w skład komisji penitencjarnych oraz innych organów kolegialnych (szerzej strony 53–57 Informacji).

X. Instytucje państwowe i samorządowe, wykonujące działania wobec osób zwolnionych z zakładów karnych i aresztów śledczych, nie nawiązywały efektywnej współpracy w obszarze pomocy skazanym i ich rodzinom. Wynikało to przede wszystkim z braku systemowych rozwiązań prawnych, zasad współpracy między jednostkami, które powinny pomagać byłemu skazanemu w sposób kompleksowy np. kurator, pracownik socjalny, doradca zawodowy, przedstawiciel organizacji pozarządowej specjalizującej się w pomaganiu skazanym. W okresie badanym, każda z tych instytucji pracowała indywidualnie z byłym skazanym w danym obszarze swych zadań. Współpraca ww. instytucji zazwyczaj polegała na informowaniu byłego skazanego o możliwościach pozyskania określonej pomocy od konkretnych urzędów czy instytucji np. o świadczeniach socjalnych, o możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny. Pomimo, że urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej wskazywały, iż występowało zjawisko stygmatyzacji skazanych to nie podejmowały one ukierunkowanych, systematycznych i systemowych działań mających na celu przekonanie przedsiębiorców, że byli skazani mogą być dobrymi pracownikami, a także przekonanie społeczności lokalnych, iż były skazany może też być dobrym sąsiadem. Istotne jest również to, iż istniejące przepisy prawne nie pozwalają na szczególne uprzywilejowanie byłych skazanych jako grupy zagrożonej wykluczeniem społecznym w działalności urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej.

Pozytywnym przykładem pracy z byłymi skazanymi były działania organizacji pozarządowych tworzących kompleksowe programy, grupy i punkty wsparcia, zajmujące się m.in. problemami z bezdomnością, nałogami, bezradnością społeczną i bezrobociem (szerzej strony 57–63 Informacji).

XI. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w kontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych przypadków niewłaściwego wykorzystania środków z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Nie stwierdzono także bezpodstawnej odmowy wykorzystania środków funduszu na podstawie wniosków osadzonych. Środki te były przeznaczane m.in. na zakupy odzieży, akcesoriów, sprzętu i wyposażenia pomieszczeń na potrzeby realizacji programów readaptacyjnych, zakupy protez, aparatów słuchowych i okularów dla osadzonych (szerzej strony 63–64 Informacji).

[12] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

XII. Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie, realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Kierownictwo Ministerstwa Zdrowia jak i Ośrodka podjęli działania mające na celu uwzględnienie wymagań ogólnoprzestrzennych, sanitarnych i instalacyjnych jakie muszą spełnić pomieszczenia i urządzenia Ośrodka stosownie do rodzaju wykonywanej działalności leczniczej oraz zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych i warunków zabezpieczenia Ośrodka. Osoby przebywające w Ośrodku zostały objęte postępowaniem terapeutycznym, którego celem była poprawa stanu ich zdrowia i zachowania w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Minister Zdrowia pełnił nadzór nad Ośrodkiem, a także powołał Radę Społeczną Ośrodka, która jest organem inicjującym i opiniodawczym Ministra i Dyrektora Ośrodka m.in. w zakresie dokonywania okresowych analiz skarg i wniosków wnoszonych przez pacjentów, z wyłączeniem spraw podlegających nadzorowi medycznemu (szerzej strony 64–66 Informacji).

2.3 Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli[13] zwraca uwagę na podstawowe problemy polskiego systemu penitencjarnego tj.:

- rzadkie stosowanie kar wolnościowych;
- brak debaty publicznej dotyczącej filozofii traktowania przestępczych zachowań obywateli, reakcji państwa, sądów, standardów wykonywania kar, w tym kary pozbawienia wolności. Łączy się to z częstymi, populistycznymi w swoim wymiarze hasłami wprowadzającymi zamieszanie pojęciowe i wzbudzającymi niepożądane dla wypracowania pożytecznych rozwiązań emocje;
- niestabilność prawa – wielokrotne nowelizacje KKW i zmiany przepisów wykonawczych nie zawsze podyktowane rzeczywistymi problemami;
- brak spójności działania i rozdziału kompetencji różnych instytucji odpowiedzialnych za problematykę resocjalizacji przestępców, rozczłonkowanie systemu, wyalienowanie podmiotów, które powinny działać symbiotycznie;
- przeludnienie więzień, wysokie stany liczbowe osadzonych i wysoki wskaźnik inkarceracji[14], utrzymujący się na wysokim poziomie (201 osób na 100.000 mieszkańców[15]).

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa także problemy wewnątrzsystemowe:

- permanentny kryzys zatrudnienia skazanych, nieefektywne działania mogące poprawić sytuację;
- przestarzała substancja materialna więzień;
- dominacja funkcji ochronnych w zakładach karnych typu otwartego i półotwartego – nadmiar zabezpieczeń technicznych i elektronicznych, niespójność z ideą i praktyką umożliwiania skazanym realizowania zasady perforacji (wyjście poza zakład karny – kontrola i nadzór symboliczny, zaufanie, samodyscyplina, powrót do zakładu karnego – ścisła kontrola, brak zaufania, standardy techniczne i odnoszenie się do osadzonego charakterystyczne dla jednostek o najwyższym stopniu zabezpieczenia);
- niedosyt specjalistycznej kadry penitencjarnej.

[13] Uwagi i wnioski potwierdza ekspertyza wykonana przez Pedagogium – Wyższą Szkołę Nauk Społecznych w Warszawie na zlecenie NIK.

[14] Wskaźnik określający ile osób na 100 tys. mieszkańców w danym kraju odbywa karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym.

[15] Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

Polski system penitencjarny uznaje reintegrację społeczną za jedną z podstawowych funkcji kary więzienia. Jest ona jednak umieszczona obok szeregu innych – bezpieczeństwa, ochrony oraz izolacji skazanych. Kodeks karny wykonawczy zobowiązuje organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego i kuratorów sądowych do udzielania skazanym i ich rodzinom niezbędnej pomocy w formie materialnej, medycznej, prawnej oraz w zakresie znalezienia pracy i mieszkania. Pomocy tej mogą jednak także udzielać stowarzyszenia, fundacje, organizacje, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania. Celem pomocy jest ułatwienie skazanym oraz ich rodzinom społecznej readaptacji, w szczególności zapobieganie recydywie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli aby system społecznej readaptacji skazanych, w tym skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, spełniał swoją rolę konieczne jest wprowadzenie odpowiednich, wielopłaszczyznowych zmian.

Jedno z wielu możliwych rozwiązań w tym zakresie zaproponował Ekspert powołany przez Izbę[16].

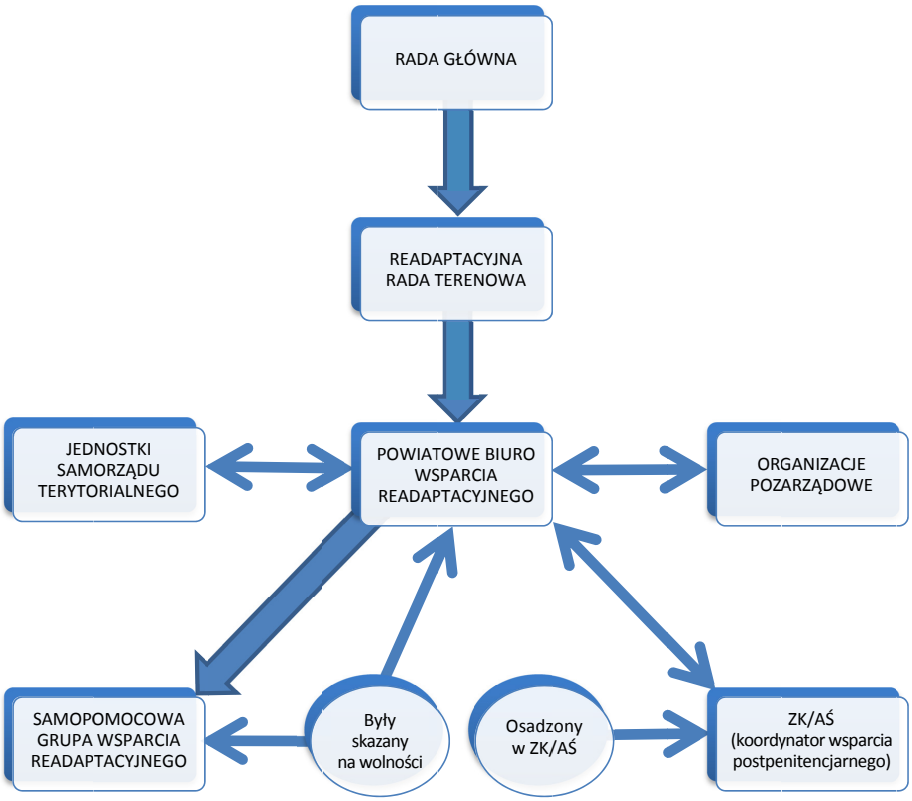
Według Eksperta organizatorem pomocy postpenitencjarnej i wsparcia readaptacyjnego, na poziomie centralnym, powinna być Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, która powołuje wojewódzkie, Readaptacyjne Rady Terenowe, wobec których stanowi jednostkę nadzorująco – kontrolną. W skład Readaptacyjnej Rady Terenowej powinni wchodzić: przewodniczący – sędzia Sądu Apelacyjnego; członkowie (10 osób) – przedstawiciele instytucji lokalnych wspierających proces readaptacji społecznej skazanych. Bazą działania Readaptacyjnych Rad Terenowych zlokalizowanych w miastach wojewódzkich powinny być Powiatowe Biura Wsparcia Readaptacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Biura te nie muszą być nowoutworzoną, oddzielną jednostką organizacyjną, mogą być one umieszczone w istniejących strukturach organizacyjnych administracji publicznej np. jako pełnomocnik, zespół, wydział lub też mogą być prowadzone przez organizacje pozarządowe i finansowane na zasadzie grantu lub dotacji.

Zdaniem Eksperta ich główne działania, oparte na ścisłej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pożytku publicznego, ukierunkowane powinny być na gromadzenie danych o możliwościach otrzymania realnego, lokalnego wsparcia readaptacyjnego (stworzenie readaptacyjnej bazy danych dla byłych skazanych) oraz koordynowanie działań podejmowanych na rzecz skazanych korzystających ze wsparcia ww. biur wsparcia (rys. nr 1).

[16] Pedagogium – Wyższa Szkoła Nauk Społecznych w Warszawie reprezentowana przez rektora Prof. dr. hab. Marka Konopczyńskiego.

Rysunek nr 1
Schemat organizacji pomocy i wsparcia readaptacyjnego – wg Eksperta



Źródło: Pedagogium – Wyższa Szkoła Nauk Społecznych w Warszawie.

Działalność Powiatowych Biur Wsparcia Readaptacyjnego powinna być prowadzona w następujących obszarach:

- edukacji (współpraca z Centrami Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego i uczelniami funkcjonującymi na danym terenie),
- zatrudnienia (Powiatowe Urzędy Pracy – wydzielona pula ofert pracy dla byłych skazanych oraz kwalifikacyjnych kursów zawodowych),
- pomocy socjalnej (współpraca z instytucjami pomocy społecznej).

Priorytety w działalności Powiatowych Biur Wsparcia Readaptacyjnego:

1) zabezpieczenie socjalne,
2) reedukacja i edukacja zawodowa,
3) wspieranie w rozwoju potencjałów,
4) wspieranie rodzin z problemem penitencjarnym.

Korzystanie ze wsparcia Powiatowych Biur Wsparcia Readaptacyjnego powinno być oparte na zasadzie dobrowolności. Pracownikami lub wolontariuszami ww. biur mogłyby być także odpowiednio przeszkoleni byli skazani, stanowiący silną grupę wsparcia dla skazanych opuszczających jednostki penitencjarne.

Przy Powiatowych Biurach Wsparcia Readaptacyjnego mogłyby powstać także samopomocowe Grupy Wsparcia Readaptacyjnego, których członkami mogliby być byli osadzeni pozytywnie zaadaptowani społecznie.

Według Eksperta w zakładach karnych należałoby utworzyć Punkty Informacyjne dla skazanych, dysponujące ogólnopolską, readaptacyjną bazą danych i współdziałające z lokalnymi Powiatowymi Biurami Wsparcia Readaptacyjnego. Ponadto koordynatorzy pomocy postpenitencjarnej w jednostkach penitencjarnych przekazywaliby do odpowiednich Powiatowych Biur Wsparcia Readaptacyjnego wstępne diagnozy potrzeb skazanych opuszczających zakłady karne i areszty śledcze oraz wykazy działań prowadzonych w jednostkach penitencjarnych w ramach przygotowania osadzonych do readaptacji społecznej. Przekazywanie takich informacji nie powodowałyby ewentualnego dublowania działań organów wspomagających reintegrację i readaptację społeczną skazanych. Wymagane byłoby przy tym odpowiednie przeszkolenie funkcjonariuszy penitencjarnych, aspirujących do pełnienia funkcji więziennego koordynatora pomocy postpenitencjarnej.

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

1. **Ministra Sprawiedliwości o:**
   - podjęcie działań w celu zapewnienia kompleksowego i spójnego systemu wsparcia społecznej readaptacji skazanych, w tym skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności w szczególności poprzez opracowanie i wdrożenie ram strategicznych określających m.in. cele dla procesu i kryteria ich spełnienia, narzędzia readaptacji oraz instytucje wykonawcze, relacje pomiędzy nimi, wskaźniki realizacji celów, sposoby ich monitorowania i analizowania.
2. **Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym o:**
   - wzmocnienie działalności uchwałodawczej przejawiającej się wyrażaniem opinii lub rekomendacji w celu stworzenia kompleksowego, stanowiącego ustrojową całość systemu w zakresie wsparcia społecznej readaptacji skazanych, w tym skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności;
   - dokonywanie oceny skuteczności oferowanego lub udzielanego przez uprawnione podmioty wsparcia w społecznej readaptacji skazanych, w szczególności odbywających na kary długoletniego pozbawienia wolności;
   - stworzenie formalnych ram współpracy pomiędzy Radą Główną a radami terenowymi, aby skuteczniej współdziałać w zakresie readaptacji społecznej skazanych;
3. **Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o:**
   - zintensyfikowanie szkoleń wychowawców i psychologów w zakresie umiejętności tworzenia, doboru i realizacji skutecznych programów resocjalizacyjnych i działań promujących stosowanie programów o udokumentowanej skuteczności, w celu zapewnienia bardziej skutecznych form oddziaływania na skazanych, szczególnie tych na wieloletnie kary pozbawienia wolności;
   - podjęcie kompleksowej analizy skuteczności oddziaływań penitencjarnych, w szczególności przyczyn niskiego stopnia korzystania z instytucji określonej w art. 164 KKW, zwłaszcza wśród skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności;
   - kontynuowanie działań zmierzających do zwiększenia liczby miejsc na oddziałach terapeutycznych;
   - podjęcie działań mających na celu zmobilizowanie dyrektorów podległych jednostek penitencjarnych do szerszej współpracy z organami administracji publicznej oraz z organizacjami pozarządowymi, w szczególności z urzędami pracy oraz w ramach narzędzi prawnych przewidzianych w KKW.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Readaptacja społeczna to proces ponownego przystosowania się osoby odbywającej karę pozbawienia wolności do życia w społeczeństwie, zgodnie z zasadami współżycia społecznego. Jak wskazuje się w literaturze, pomoc postpenitencjarna jest „jedną z form polityki społecznej państwa, ale także komponentem programu działań w systemie walki z przestępczością i zapobiegania jej powstawaniu"[17]. Osoby opuszczające jednostki penitencjarne należą do grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym. Izolacja więzienna powoduje szereg negatywnych konsekwencji w zakresie funkcjonowania osobistego i społecznego skazanego, w tym zanik umiejętności społecznych, potęgowany przez stygmatyzację społeczną takich osób. Problem związany z izolacją penitencjarną nabrzmiewa wraz z wydłużaniem się czasu pozostawania osób w takich warunkach. W tym świetle warto zauważyć, że wg danych statystycznych Służby Więziennej, na koniec 2013 r. wykonywanych było w Polsce 7531 prawomocnych orzeczeń sądowych przewidujących karę pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat, a także 1614 prawomocnych orzeczeń skazujących na karę 25 lat pozbawienia wolności oraz 318 wyroków dożywotniego pozbawienia wolności.

Nie dziwi więc, że konieczność podejmowania wysiłków na rzecz ułatwienia społecznej readaptacji skazanych jest uznawana obecnie za jedno z kluczowych zadań systemu penitencjarnego. Kwestia ta znalazła wyraźne odzwierciedlenie w międzynarodowych wytycznych. Należy w szczególności zwrócić uwagę na zalecenia ujęte w Europejskich Regułach Więziennych (dalej: ERW) z 2006 r.[18], w których wskazano (zasada 6), że „każde pozbawienie wolności musi być wykonywane w sposób ułatwiający osobom pozbawionym wolności reintegrację w wolnym społeczeństwie". Wśród zasad szczegółowych ERW zawierają m.in. zasady dotyczące zwalniania więźniów, wskazujące m.in. regułę, że „wszyscy więźniowie powinni mieć zapewnioną możliwość korzystania z działań mających pomóc im w powrocie do wolnego społeczeństwa" (zasada 33.3), czy też regułę zgodnie z którą „odbywający karę powinni odpowiednio wcześnie przed zwolnieniem uzyskać wsparcie w postaci stosownych procedur i specjalnych programów, które umożliwią im przejście z życia w więzieniu do zgodnego z prawem życia w społeczeństwie" (zasada 107.1) oraz, że „w stosunku do więźniów odbywających dłuższe kary należy podejmować kroki zapewniające im stopniowy powrót do życia w wolnym społeczeństwie" (zasada 107.2).

Idea dotycząca readaptacji społecznej skazanych wyrażona została także w polskim ustawodawstwie. W art. 67 § 1 ustawy KKW postanowiono bowiem, że celem wykonywania kary pozbawienia wolności jest wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanych postaw i tym samym powstrzymanie się od powrotu do przestępstwa.

Sposoby prowadzenia oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych przebywających w zakładach karnych zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych[19]. Szczegółowe zasady dot. realizacji zadań penitencjarnych, w tym obowiązków funkcjonariuszy i pracowników odpowiedzialnych w tym zakresie ujęto w przepisach wewnętrznych Służby Więziennej tj. w szczególności w zarządzeniu 2/04.

---

17 Wykluczenie społeczne w Małopolsce – Strategie Przeciwdziałania. Osoby opuszczające zakłady karne". Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Kraków 2013, s. 46.

18 Rekomendacja Rec (2006) 2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy Europejskie Reguły Więzienne (przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów) – Przegląd Polskiego Więziennictwa nr 72–73 Warszawa 2011.

19 Dz. U. z 2013 r., poz.1067.

W systemie penitencjarnym funkcjonują różne rodzaje zakładów karnych (art. 69 KKW), w tym w szczególności: dla młodocianych, odbywających karę po raz pierwszy oraz recydywistów penitencjarnych. Karę pozbawienia wolności skazany może, w zależności od kwalifikacji, odbywać w różnych typach zakładów karnych, różniących się w szczególności stopniem zabezpieczenia, izolacji skazanych, tj. zakłady karne typu zamkniętego, półotwartego i otwartego (art. 70 KKW). Przy tym ustawa przewiduje możliwość zmiany typu zakładu karnego w trakcie odbywania kary (art. 89 KKW). Ustawa oraz akty wykonawcze przewidują szereg obostrzeń w zakresie zasad i warunków odbywania kary w stosunku do niektórych skazanych, tj. skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności, karę 25 lat pozbawienia wolności, jak również osób z zaburzeniami preferencji seksualnych skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwo określone w art. 197–203 KK[20], popełnione w związku z tymi zaburzeniami.

Kara pozbawienia wolności jest realizowana w zakładzie karnym w ramach jednego z trzech systemów: programowanego oddziaływania, terapeutycznym, zwykłym (art. 81 KKW). Zgodnie z art. 95 § 1 KKW, w systemie programowanego oddziaływania odbywają karę skazani młodociani, a także skazani dorośli, którzy po przedstawieniu im projektu programu oddziaływania wyrażają zgodę na współudział w jego opracowaniu i wykonaniu. Zakres objęty indywidualnym programem oddziaływania ujęty został w formie otwartego katalogu (§ 2) i odnosi się do działań niezbędnych dla przygotowania skazanego do powrotu do społeczeństwa. Katalog skazanych, kwalifikowanych w sposób obligatoryjny albo fakultatywny do odbycia kary w systemie terapeutycznym ujęty został w art. 96 KKW. W postępowaniu ze skazanym w tym systemie, uwzględnia się w szczególności potrzebę zapobiegania pogłębianiu się patologicznych cech osobowości, przywracania równowagi psychicznej oraz kształtowania zdolności współżycia społecznego i przygotowania do samodzielnego życia (art. 97 § 1 KKW). W systemie zwykłym, karę odbywają skazani, z wyłączeniem skazanych młodocianych, którzy nie wyrażą woli odbywania kary w systemie programowego oddziaływania albo nie zostali zakwalifikowania do systemu terapeutycznego. Zakres oddziaływania na skazanego w ramach tego systemu wyznaczają jego uprawnienia w zakresie korzystania z dostępnych w zakładzie karnym przedsięwzięć, tj. zatrudnienie, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe (art. 98 KKW). Stosownie do postanowień art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności należy do zadań Służby Więziennej. Ustawa ta określa również katalog podmiotów, z którymi SW współdziała w tym zakresie (art. 4 ust. 1 ustawy). Ustawa KKW precyzuje (art. 78 § 1), że wykonywanie kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym należy do zadań funkcjonariuszy SW i pracowników tego zakładu. Służba Więzienna może współdziałać w wykonywaniu kary pozbawienia wolności z podmiotami społecznymi w ramach prowadzenia działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej (art. 38 KKW). Art. 41 KKW nakłada także na organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz kuratorów sądowych obowiązek udzielania skazanym (oraz ich rodzinom) niezbędnej pomocy w celu ułatwienia społecznej readaptacji. Działania podejmowane w tym zakresie powinny w szczególności koncentrować się na pomocy materialnej, medycznej, w znalezieniu pracy i zakwaterowania, a także porad prawnych.

Koordynacja współdziałania organów państwowych i przedstawicieli społeczeństwa w wykonywaniu orzeczeń oraz w celu świadczenia pomocy w readaptacji społecznej skazanych jest zadaniem Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, która jest powoływana przez Prezesa Rady Ministrów (art. 40 § 1 KKW). Ustawa określiła także (art. 40 § 3 KKW) możliwość powoływania, przez wojewodów, rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy (§ 3). Szczegółowe

[20] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

zasady działania i zadania Rady Głównej i rad terenowych zostały uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, a także rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym[21]. Zgodnie z treścią ww. rozporządzenia, przewodniczącym Rady Głównej jest Minister Sprawiedliwości (§ 2 ust. 2), a Ministerstwo Sprawiedliwości zapewnia obsługę prac Rady (§ 3 ust. 4). Rozporządzenie to zawiera otwarty katalog zadań, wspólny dla Rady Głównej i rad terenowych, wskazując m.in. na działania służące readaptacji społecznej związane z organizowaniem, inicjowaniem i wspieraniem przedsięwzięć w tym obszarze, opiniowaniem działalności organów rządowych i przedstawicieli społeczeństwa, koordynowaniem działalności podmiotów społecznych w zakresie wykonywania kar, przedstawianiem wniosków i opinii w sprawie podziału oraz wykorzystania środków z funduszu pomocy postpenitencjarnej, inicjowaniem i wspieraniem badań naukowych (§ 8).

Skazanym, zwolnionym z zakładów karnych udziela się pomocy ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (§ 30 ust. 2 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej[22]). Wsparcie to udziela się do czasu uzyskania pomocy społecznej, jednak nie dłużej niż przez 3 miesiące od dnia zwolnienia, a w szczególnych okolicznościach przez 6 miesięcy. Fundusz jest funduszem celowym, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości (art. 43 § 1 i 2 KKW). Szczegółowy katalog celów na które mogą być przeznaczone środki z Funduszu określony został w art. 43 § 8 KKW oraz w zakresie pomocy postpenitencjarnej w § 28 ww. rozporządzenia. W zakresie pomocy postpenitencjarnej środki ten mogą być przekazywane na rzecz osób pozbawionych wolności, zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członków ich rodzin.

W przepisach ustaw dotyczących polityki społecznej państwa przewidziano szereg instrumentów wsparcia w społecznej readaptacji byłych skazanych na kary pozbawienia wolności. Okoliczność związana z trudnościami w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego jest jedną z przesłanek udzielenia pomocy społecznej (art. 7 pkt 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[23]). Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, pomoc w ww. przypadkach należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 16a ustawy). Wsparcie dla ww. osób przewiduje również ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z art. 71 ust. 3 ustawy, wobec bezrobotnych zwolnionych z zakładów karnych stosuje się specjalne, złagodzone zasady nabywania prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

W dniu 22 listopada 2013 r. uchwalona została ustawa o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Ustawą tą zostały objęte osoby, które spełniają łącznie następujące przesłanki (art. 1):

1) odbywają prawomocnie orzeczoną karę pozbawienia wolności lub karę 25 lat pozbawienia wolności, wykonywaną w systemie terapeutycznym,
2) w trakcie postępowania wykonawczego występowały u nich zaburzenia psychiczne w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych,
3) stwierdzone u nich zaburzenia psychiczne mają taki charakter lub takie nasilenie, że zachodzi co najmniej wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat.

21 Dz. U. Nr 113, poz. 723 ze zm.

22 Dz. U., poz. 189.

23 Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

W myśl przepisów ww. ustawy, wobec osoby, która spełnia łącznie trzy ww. warunki, właściwy sąd okręgowy może zastosować nadzór prewencyjny albo umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (art. 3 ww. ustawy). Ośrodek został ustanowiony na mocy art. 4 ww. ustawy. Podmiotem tworzącym Ośrodek jest Minister właściwy do spraw zdrowia (art. 4 ust. 2 ustawy)[24]. Ośrodek ten jest jednostką budżetową podległą ww. organowi (art. 5 ust. 1)[25]. Orzeczenie o zastosowaniu nadzoru prewencyjnego i umieszczenia w Ośrodku jest bezterminowe (art. 14 ust. 4 ustawy), natomiast nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, sąd ustala na podstawie opinii lekarza psychiatry oraz wyników postępowania terapeutycznego, czy dalszy pobyt w Ośrodku umieszczonej tam osoby jest niezbędny (art. 46 ust. 1 ustawy).
Zgodnie z ustawą, zadaniem Ośrodka jest prowadzenie postępowania terapeutycznego wobec osób stwarzających zagrożenie, w nim umieszczonych (art. 4 ust. 3). Zgodnie z art. 25 ustawy, osoby te zostają objęte „odpowiednim postępowaniem terapeutycznym, którego celem jest poprawa stanu ich zdrowia i zachowania w stopniu umożliwiającym funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób". Przepis ten obliguje Kierownika Ośrodka do sporządzenia dla każdej z osób umieszczonych w Ośrodku indywidualnego planu terapii.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Strategia i system readaptacji społecznej skazanych

W Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020 zawarto m.in. kwestie związane z przedmiotową działalnością służb podległych Ministrowi Sprawiedliwości, w tym w szczególności:

- dotyczące rozwijania Systemu Dozoru Elektronicznego,
- wdrażania programów resocjalizacyjnych oraz zagwarantowania ustawowych praw osadzonym,
- koordynacyjnej roli Ministerstwa w zakresie wdrożenia strategii,
- ochrony prawnej życia prywatnego, prawa rodziny i praw dziecka przez władze publiczne.

Strategia ta określiła także nowe kierunki rozwoju dla wymiaru sprawiedliwości, wprowadzając np. pojęcie – community court – modelu bliskiej współpracy pomiędzy sądem, a organizacjami społecznymi.

Jako cel dla Służby Więziennej (w mapie celów) zdefiniowano – z perspektywy obywatela (w ramach kierunku strategicznego Prawa obywateli w centrum przestrzeni sprawiedliwości) – zapewnienie humanitarnych warunków wykonywania kary oraz ułatwienie osadzonym powrotu do społeczeństwa. Dla Ministerstwa Sprawiedliwości wspólnym mianownikiem sformułowanych celów jest nowy model systemu prawa.

System readaptacji społecznej skazanych jest złożony i interdyscyplinarny, oparty o współpracę wielu organów państwowych, służb, instytucji oraz społeczeństwa i w zależności od etapu polega na przejęciu realizacji świadczeń przez kolejne instytucje. Sam fakt istnienia różnych instrumentów nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że istnieje kompletny system ułatwiania readaptacji społecznej skazanych. Istotną kwestią jest precyzyjne zdefiniowanie organizacji tego systemu poprzez m.in. określenie celów dla poszczególnych etapów i kryteriów ich spełnienia, narzędzi readaptacji i instytucji wykonawczych, relacji pomiędzy nimi, wskaźników realizacji celów,

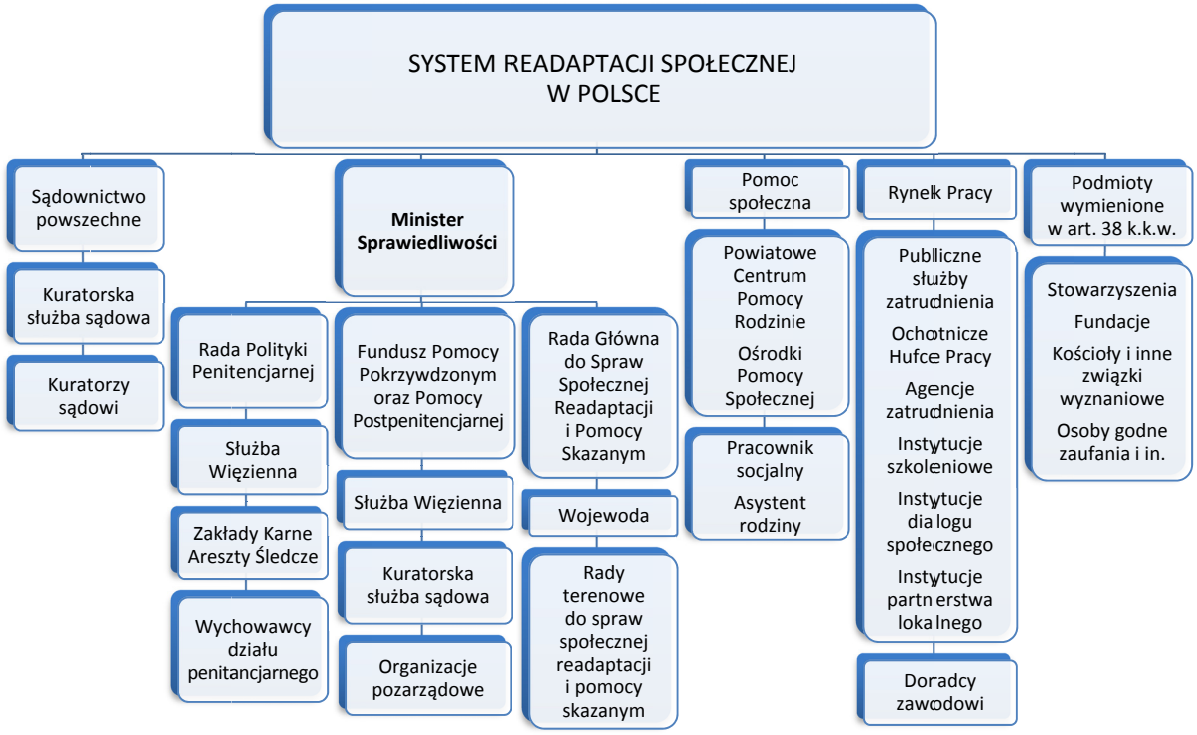
[24] W rozumieniu art. 2 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U z 2015 r., poz. 618 ze zm.).

[25] Ośrodek jest podmiotem leczniczym, niebędącym przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej.

sposobów monitorowania i analizowania itd. Uregulowanie to jest warunkiem koniecznym dla mierzalności sprawności zarówno w odniesieniu do całego systemu jak i jego poszczególnych elementów. Określona w ten sposób organizacja powinna być podstawą i wyznacznikiem do prowadzenia prac legislacyjnych oraz działalności wszystkich instytucji związanych z tym systemem. W ocenie NIK brak takiego wyznacznika (organizacji systemu) powoduje zagrożenie powstania niespójności w funkcjonowaniu niezależnych, często powstałych na bazie różnych aktów prawnych, instrumentów ułatwiania readaptacji.

Do zadań Ministra Sprawiedliwości – wynikających z jego pozycji ustrojowej i kompetencji – należy stworzenie ram prawnych umożliwiających funkcjonowanie systemu readaptacji społecznej skazanych. Podobnego zdania jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który wskazał bezpośrednio na Ministra Sprawiedliwości jako organ właściwy, wg ustawy o działach administracji rządowej[26] w zakresie oceny istniejących rozwiązań dotyczących readaptacji społecznej skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności. W kontrolowanym okresie brak było aktywności Ministra Sprawiedliwości w zakresie określenia samego systemu ułatwiania readaptacji społecznej i zaimplementowania go w stworzone ramy prawne.

Rysunek nr 2
System Readaptacji Społecznej w Polsce wg MS



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości przedstawiając powyższy (Rys. 2) nie wskazał jednak żadnych dokumentów czy też aktów prawnych, które określałyby zasady i zakres współdziałania ww. jednostek w procesie wdrażania działań readaptacyjnych. Przedstawiony schemat potwierdza więc jedynie, że w odniesieniu do ułatwiania readaptacji społecznej mamy do czynienia z grupą narzędzi znajdującą swoje oparcie w szeregu różnych ustaw i aktów wykonawczych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że aktualnie

[26] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812).

nie jest możliwe bezsporne ustalenie ostatecznego kształtu tego systemu wyłącznie w oparciu o obowiązujące normy prawne, gdyż nie precyzują one wprost przynależności danej instytucji czy też narzędzia do tego systemu, ani też relacji pomiędzy poszczególnymi uczestniczącymi w tym podmiotami. W ocenie NIK, przygotowanie dokumentu strategicznego definiującego nie tylko zadania i odpowiedzialność poszczególnych uczestników procesu, lecz też ich wzajemne relacje i zasady współpracy mogłoby przyczynić się do wdrożenia kompleksowego i skutecznego systemu readaptacji społecznej skazanych. Potrzebę przyjęcia takiego dokumentu wyrazili współpracujący z Ministrem Sprawiedliwości wojewodowie. Wskazywali oni m.in. na potrzebę:

- stworzenia spójnego systemu, który określi kompetencje poszczególnych instytucji w zakresie zadań z zakresu readaptacji;
- wskazania źródeł finansowania na poziomie instytucjonalnym;
- umożliwienia większej liczby oddziaływań wobec osób pozbawionych wolności;
- zwiększenia poziomu bezpieczeństwa publicznego;
- wskazania kierunków działań rad terenowych;
- koordynacji działań prowadzonych przez różne instytucje związane z procesem resocjalizacji i wsparcia udzielanego osobom skazanym po odbyciu kary pozbawienia wolności;
- umożliwienia bardziej efektywnego wykorzystania funduszu pomocy postpenitencjarnej oraz instrumentów pomocy społecznej przy współpracy ośrodków kuratoryjnych;
- sformalizowania sieci instytucji współdziałających ze sobą, odpowiedzialnych za wszystkie etapy działania;
- stworzenia sieci programów terapeutycznych i strategii przygotowujących skazanych do powrotu do społeczeństwa.

Na brak spójnego systemu readaptacji społecznej skazanych w Polsce wskazują także opinie innych organów administracji publicznej, instytucji i organizacji pozarządowych funkcjonujących w obszarze readaptacji społecznej skazanych.

82% ankietowanych przez NIK rad terenowych uważa, że w Polsce nie ma systemu readaptacji społecznej skazanych i powinna zostać stworzona kompleksowa strategia w tym obszarze. Przedstawiciele rad terenowych wskazywali m.in., że:

- *„Obecnie obowiązujące przepisy i realne możliwości (w tym ograniczenia formalne i materialne) instytucji nie pozwalają na kompleksową pomoc skazanym w readaptacji społecznej. Nadto możliwości udzielania pomocy rozproszone są po różnych instytucjach i podmiotach, co też bardzo często zniechęca skazanych do podjęcia działań celem zmiany postaw i zachowań”*;
- *„W Polsce brakuje spójnego systemu współpracy instytucji i organizacji w zakresie udzielania kompleksowego wsparcia i pomocy dla osób osadzonych i opuszczających zakłady karne, co w dużym stopniu przyczynia się do przestępstwa. Instytucje pomocowe udzielają zwykle tylko doraźnego wsparcia, które utrwala w nich postawę roszczeniową, a nie wpływa na zmianę ich postawy wobec własnego życia”. Wskazano ponadto na potrzebę wzmocnienia w obecnym systemie potencjału organizacji pozarządowych oraz stwierdzono, że „brakuje systemu monitorowania losów osób opuszczających zakłady karne, który pozwoliłby na wypracowanie skutecznych metod oddziaływań resocjalizacyjnych”;*
- „Niezbędne jest dokonanie zmian systemowych – konieczne stworzenie systemu spójnych przepisów obligujących określone organa państwowe i inne podmioty organizacyjne do stosowanych działań wyposażając je jednocześnie w skuteczne narzędzia i odpowiednie

środki finansowe. *„Obecnie obowiązujące przepisy i realne możliwości (w tym ograniczenia formalne i materialne) instytucji nie pozwalają na kompleksową pomoc skazanym w readaptacji społecznej. Nadto możliwości udzielania pomocy rozproszone są po różnych instytucjach i podmiotach, co też bardzo często zniechęca skazanych do podjęcia działań celem zmiany postaw i zachowań".*

Większość kuratorów okręgowych, do których NIK się zwróciła wskazywała, że brak jest systemowych rozwiązań dotyczących wspierania skazanych, zwłaszcza po odbyciu długoterminowych kar pozbawienia wolności. Wskazują ponadto oni na braki w zakresie ułatwienia rozwiązania problemów życiowych skazanego polegające m.in. na braku narzędzi preferujących takich skazanych w stosunku do innych obywateli w zakresie zapewnienia im pomocy mieszkaniowej, uzyskania pracy i niezbędnych szkoleń, rozwiązania problemów socjalno-bytowych skazanych po wyjściu na wolność – co wymaga działań ze strony innych instytucji, a jak się zauważa *„wiele podmiotów nie poczuwa się do współpracy z kuratorem".*

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

Zdjęcie nr 1
AŚ w Białymstoku – cela wieloosobowa



Źródło: Materiały własne NIK.

3.2.2. Działalność Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym

Celem działania Rady Głównej, zgodnie z art. 40 § 1 KKW jest koordynowanie współdziałania organów państwowych i przedstawicieli społeczeństwa w zapobieganiu przestępczości i wykonywaniu orzeczeń oraz w celu świadczenia pomocy w readaptacji społecznej, a także wykonywanie kontroli społecznej i dokonywanie oceny polityki penitencjarnej. Ponadto zgodnie z aktem wykonawczym KKW (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, a także rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym) Rada Główna jak i rady terenowe działały w szczególności poprzez organizowanie, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć służących zapobieganiu przestępczości i społecznej readaptacji skazanych. Jednak działalność Rady Głównej koncentrowała się głównie na dyskusjach jej członków oraz na inspiracji działań podejmowanych indywidualnie przez podmioty reprezentowane na jej forum przyjmując założenie, że każdy z członków Rady powinien przenosić wynik prac Rady Głównej na grunt działalności jednostki macierzystej, którą reprezentuje.

Rada Główna wprawdzie nie posiada prawnych narzędzi wykonawczych, to jednak z uwagi na jej skład ma bardzo duży potencjał sprawczy, który może usprawnić działanie readaptacji społecznej skazanych. Do tego gremium należą m.in. przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Policji, Służby Więziennej, organizacji pozarządowych, przedstawicieli nauki. Szeroki zakres podmiotowy Rady Głównej podyktowany jest interdyscyplinarną problematyką readaptacji społecznej skazanych, która nie polega jedynie na izolacji i karaniu skazanych, lecz ma za zadanie przywrócenie skazanego na drogę praworządności oraz przystosowanie go do samodzielnej egzystencji, zwłaszcza po wieloletnim pobycie w jednostkach penitencjarnych[27]. Potencjał Rady w tym zakresie był wykorzystywany w niewielkim stopniu. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak zaangażowania części spośród jej członków reprezentujących organy administracji publicznej, których aktywność sprowadzała się głównie do uczestnictwa w spotkaniach Rady. W trakcie kadencji Rady na lata 2012–2016[28] odbyło się 9 posiedzeń, na których przedstawiciel:

- ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego był jedynie na dwóch posiedzeniach,
- ministra właściwego do spraw zdrowia był jedynie na trzech posiedzeniach,
- wymiaru sprawiedliwości (sędzia Sądu Okręgowego) był jedynie na czterech posiedzeniach.

Poza uczestnictwem w Radzie Głównej przedstawiciele podmiotów wchodzących w jej skład w zasadzie nie współpracowali ze sobą. Niektóre organy wykonywały pojedyncze zadania związane z readaptacją społeczną skazanych, co potwierdza także wcześniejszą tezę, iż brak jest w Polsce kompleksowego systemu. Przykładowo można wskazać, że Minister Zdrowia działania związane z readaptacją społeczną skazanych opierał w znacznej mierze na wsparciu merytorycznym

[27] Według biegłego powołanego przez NIK Pana Prof. dr. hab. Marka Konopczyńskiego resocjalizacja penitencjarna z założenia ma służyć uruchamianiu procesu readaptacji społecznej, który ma przebiegać poza „murami więziennymi", a spełniać się po opuszczeniu przez skazanych zakładu karnego. Readaptacja społeczna jest procesem wtórnym do procesu resocjalizacji. Bez prawidłowego procesu resocjalizacji, proces readaptacji społecznej ma nikłe szanse na zaistnienie. Readaptacja społeczna powinna przebiegać w warunkach zewnętrznych, umożliwiających systematyczne i długotrwałe kontakty więźniów z osobami spoza miejsca osadzenia, w ramach realizowanych wspólnie projektów w środowisku otwartym (np. wolontariat, różne formy aktywizacji zawodowej, edukacja itd.).

[28] Do 27 listopada 2014 r.

Rady Głównej. Minister Spraw Wewnętrznych wskazał, że omawiana problematyka leży poza właściwością jego resortu. Minister Edukacji Narodowej nie współpracował z innymi ministrami, a Rada Główna nie wyznaczała żadnych zadań do realizacji. Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał liczne działania powiatowych urzędów pracy, Centrów Informacji i Planowania Kariery Zawodowej, realizację porozumienia z CZSW, jednakże zaznaczył, że w jego gestii nie ma zadań bezpośrednio związanych z zadaniami Rady Głównej, dlatego w działalności Ministra nie ma bezpośredniego wykorzystania działalności Rady Głównej. Minister Pracy i Polityki Społecznej ponadto wskazał, że w jego ocenie podstawową przeszkodą w realizacji skutecznej pomocy w społecznej readaptacji osób skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, w tym także po zakończeniu odbywania kary jest brak tzw. Biura Probacji, które skupiałoby wszystkie działania powiązane ze społeczną readaptacją osób skazanych, z pomocą po opuszczeniu zakładu karnego, a także pomocą rodzinom tych osób. Pomimo przedstawionego przykładowego pomysłu, nie był on przedmiotem uchwał Rady, wytycznych, które mogłyby być przyjęte w przyszłości i zostać zrębem międzyresortowego projektu zmian procesu readaptacji społecznej skazanych. Ponadto nie przedstawiano na forum Rady Głównej informacji w zakresie sprawozdań z realizacji porozumienia podpisanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej z CZSW w dniu 13 czerwca 2000 r. w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności, pomimo że strony porozumienia postanowiły przekazywać Radzie Głównej ww. sprawozdania w celu oceny stopnia jego realizacji. Jedynie Minister Obrony Narodowej wskazał, że korzysta z doświadczeń, inicjatyw i rozwiązań przedstawianych przez członków Rady Głównej oraz podmiotów z którymi Rada współpracuje. Przyjmowane przez Radę uchwały oraz ustalenia były wykorzystywane w działalności resortu obrony narodowej w zakresie dotyczącym personelu Sił Zbrojnych RP. Jednakże Minister Obrony Narodowej zauważył, że od początku działania Rady Głównej obecnej kadencji, nie zostały wskazane konkretne zadania lub oczekiwania skierowane do resortu obrony narodowej dot. zakresu, sposobu, metod lub wyników działań pozostających w obszarze zainteresowania Rady.

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, w okresie objętym kontrolą, Rada Główna nie prowadziła prac koncentrujących się bezpośrednio na problematyce koordynowania współdziałania organów państwowych i przedstawicieli społeczeństwa w zapobieganiu przestępczości, jak również oceny aktualnej polityki penitencjarnej. W okresie tym, Rada Główna odnosiła się jedynie pośrednio do tych zagadnień. W trakcie kontroli NIK problematyka dotycząca ww. obszarów działania Rady została podjęta w ramach posiedzenia plenarnego[29].

W 2013 r. Rada Główna określiła priorytetowe cele swojej działalności na lata 2013–2016. Przyjęte priorytety nawiązywały zarówno do kwestii funkcjonalnych, związanych ze sposobem realizacji zadań Rady Głównej, jak też wyznaczały konkretne obszary problemowe, na których powinna koncentrować się aktywność tego podmiotu. Z jednej strony bowiem, priorytety te wskazywały na podniesienie transparentności i promocji działań Rady oraz rozwijania współpracy i promocji działań rad terenowych. Z drugiej strony zaś wskazywały na potrzebę wzmocnienia zaangażowania społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych w zakresie uczestnictwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, prowadzenie oceny skuteczności programów oddziaływania penitencjarnego, aż w końcu nawiązywały do podniesienia liczby pracujących odpłatnie skazanych, w trakcie odbywania przez te osoby kary pozbawienia wolności. Informacje dotyczące działalności Rady zamieszczane były m.in. w kwartalniku „Probacja", na stronie internetowej MS.

[29] Posiedzenie Rady Głównej z dnia 27 listopada 2014 r.

W badanym okresie[30] Rada Główna podjęła łącznie dziewięć uchwał, w tym tylko jedną w zakresie bardzo ogólnych rekomendacji dot. sposobu realizacji działań w zakresie ułatwiania readaptacji społecznej skazanych, przez podmioty zewnętrzne, niemające swoich reprezentantów w składzie tego podmiotu. Rada Główna wyraziła rekomendację dot. wzmożenia uczestnictwa społeczeństwa w wykonaniu orzeczeń, pomocy w społecznej readaptacji skazanych oraz pomocy postpenitencjarnej. Przewodniczący Rady Głównej skierował ww. rekomendację do przewodniczących rad terenowych, prezesów Sądów Okręgowych oraz do Dyrektora Generalnego SW. Pozostałe uchwały dotyczyły wniosków i opinii w sprawie podziału i wykorzystania środków z Funduszu Pomocy Poszkodowanych oraz Pomocy Postpenitencjarnej w części postpenitencjarnej (4), trzy uchwały dotyczyły sprawozdań z działalności Rady za poprzedni rok oraz jedna dotyczyła przyjęcia obszarów priorytetowych na okres 2013–2016. W ocenie NIK, brak konkluzji prac Rady Głównej poprzez opracowywane lub przyjmowane przez to gremium dokumenty wskazujące na wyniki podjętych działań, w tym wyrażające opinie, stanowisko, rekomendacje, czy też wnioski w sprawie potrzeby podjęcia, przez organy posiadające prawo inicjatywy legislacyjnej oraz działań mających na celu zmianę istniejących, lub przyjęcie nowych przepisów prawnych, może niekorzystnie wpływać na jej skuteczność. Dokumenty te mogłyby stanowić istotny punkt odniesienia zarówno dla członków Rady Głównej w ramach podejmowanych indywidualnych działań w jednostkach macierzystych, jak również dla podmiotów niemających swoich reprezentantów w składzie Rady Głównej. Należy zauważyć, że poszczególne organy administracji publicznej, których przedstawiciele zasiadają w Radzie Głównej, a także rady terenowe wskazywały, że takie opinie, stanowiska i rekomendacje mogłyby wspomóc ich działania w zakresie readaptacji społecznej skazanych.

Rada Główna nie wykorzystywała możliwości powołania stałych lub doraźnych komisji do opracowywania określonych tematów oraz oceny przedstawionej jej materiałów. Okoliczność, ta przy licznych zagadnieniach będących przedmiotem dyskusji Rady Głównej, nie sprzyjała zapewnieniu pogłębionej, horyzontalnej analizy odnoszącej się do obszarów jej działania. Ponadto gremium to, w okresie objętym kontrolą, nie prowadziło prac w zakresie opracowania analizy lub oceny stopnia realizacji celów do których zostało powołane.

Należy zauważyć, że Rada Główna podejmowała intensywne działania w zakresie współpracy z istniejącymi radami terenowymi oraz promowania idei powoływania rad terenowych w województwach, w których one dotychczas nie funkcjonowały[31]. Z informacji uzyskanych od wojewodów wynika, że w większości przypadków działalność Rady Głównej stanowiła co najmniej jeden z czynników inspirujących do podjęcia działań koncepcyjnych w celu powołania przez nich rady terenowej. Rady terenowe zostały uznane przez Radę Główną za unikalną platformę umożliwiającą rozwijanie na szczeblu lokalnych interdyscyplinarnych kontaktów między podmiotami zaangażowanymi w proces resocjalizacji i readaptacji społecznej skazanych, a obszar ten stanowił jeden z celów priorytetowych Rady Głównej. Z uwagi na rozwiązania prawne, z których wynika iż Rada Główna i rady terenowe są autonomiczne, współpraca pomiędzy radami odbywała się na zasadzie dobrowolności i polegała głównie na udzielaniu wsparcia radom terenowym w prowadzonych przez nie działaniach poprzez prezentowanie informacji o identyfikowanych problemach związanych z readaptacją społeczną skazanych i kierunkach zmian legislacyjnych, które mogą wywierać wpływ na warunki realizacji zadań w tym obszarze.

30 Wg stanu na dzień 19 grudnia 2014 r.

31 Wg stanu na dzień 18 listopada 2014 r. funkcjonowało 14 rad terenowych na obszarze 12 województw.

Jak wspomniano powyżej, obowiązujące przepisy nie określiły relacji pomiędzy Radą Główną i radami terenowymi. Obustronny przepływ informacji odnośnie podejmowanych działań, identyfikowanych wyzwaniach w obszarze właściwości i zgromadzonych doświadczeniach nie opierał się na stałych mechanizmach współpracy, lecz na dobrej woli stron i kształtującymi się w tym zakresie zwyczajami. Najwyższa Izba Kontroli uważa, że zasadnym byłoby, aby mechanizmy współpracy między tymi podmiotami opierały się o zdefiniowane, stałe reguły.

Żaden z kontrolowanych zakładów karnych i aresztów śledczych nie współpracował bezpośrednio z Radą Główną, a 55% z nich nie współpracowało także z radami terenowymi. Przyczyną braku współpracy z radami terenowymi był fakt, iż nie działały one na terenie badanych jednostek penitencjarnych.

Wśród ankietowanych ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy czyli jednostek, które wspierają rozwiązywanie głównych problemów byłych skazanych tj. bezradność, bezdomność, bezrobocie jedynie 5% współpracowało z radami terenowymi. Żaden z ankietowanych nie współpracował z Radą Główną.

Zdjęcie nr 2
AŚ w Białymstoku – widok z celi



Źródło: Materiały własne NIK.

3.2.3. Działania Ministra Sprawiedliwości wspierające społeczną readaptację skazanych

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli Minister Sprawiedliwości podejmował działania legislacyjne w celu ułatwienia społecznej readaptacji skazanych poprzez przygotowanie projektów nowych aktów prawnych, nowelizacje obowiązujących przepisów oraz konsultowanie aktów innych projektodawców w trybie uzgodnień międzyresortowych. Powyższe akty związane były częściowo z readaptacją społeczną skazanych.

Mimo to Minister Sprawiedliwości nie wniósł zastrzeżeń do niezwykle istotnej zmiany legislacyjnej związanej z readaptacją społeczną skazanych, szczególnie tych na wieloletnie kary pozbawienia wolności. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw[32] wykreśliła z art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rozwiązanie polegające na wyodrębnieniu kategorii osób, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, jako jednej z grup osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, wobec których mogły być dodatkowo stosowane działania określone w art. 50–61a ustawy o promocji zatrudnienia[33]. Przyczyną niewniesienia zastrzeżeń do projektu ustawy, konsultowanej przez MS, był fakt, iż nie została ona odnotowana przez pracownika Departamentu Prawa Cywilnego MS, ze względu na brak jego zastrzeżeń w tej materii. Równocześnie projekt ustawy nie został również skierowany, w ramach konsultacji wewnętrznych, do Wydziału Wykonania Orzeczeń Karnych w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, do zadań którego należy m.in. podejmowanie działań mających na celu wsparcie i rozwój systemu pomocy postpenitencjarnej, a także uczestniczenie w prowadzonych przez inne departamenty i biura wewnątrzresortowych uzgodnieniach projektów aktów normatywnych opracowywanych w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz opiniowanie projektów na wniosek właściwych departamentów i biur. Skutkiem powyższego, projekt w zakresie wykreślenia art. 49 nie podlegał konsultacjom wewnętrznym w Ministerstwie Sprawiedliwości. W ocenie NIK nie usystematyzowanie procesu oraz brak szczegółowych regulacji związanych z wewnętrzną konsultacją aktów prawnych wniesionych do Ministra Sprawiedliwości w trybie uzgodnień międzyresortowych może powodować negatywne konsekwencje o charakterze strategicznym i operacyjnym dla sytuacji skazanych w Polsce.

Minister Sprawiedliwości w okresie objętym kontrolą wydawał nakładem 3.500 egzemplarzy kwartalnik „Probacja", który był rozsyłany bezpłatnie do zespołów kuratorskiej służby sądowej, sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych, bibliotek i wydziałów resocjalizacji, prawa i pedagogiki uczelni wyższych oraz wybranych instytucji pozarządowych. Minister wydawał również kwartalnik „Na wokandzie" na łamach, którego poruszane były tematy szeroko pojętej reformy wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości nie prowadził ani audytu, ani kontroli Służby Więziennej, ukierunkowanych celowo na ułatwianie readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności.

Minister Sprawiedliwości objął patronatem II Kongres Kuratorski, który odbył się w dniach 25–26 września 2014 r. Poruszano tam i dyskutowano m.in. na temat roli kuratora sądowego w lokalnym systemie profilaktyczno-resocjalizacyjnym, problemu skuteczności kuratorskich oddziaływań resocjalizujących, efektywności resocjalizacji oraz aspektów pracy kuratora z rodziną wieloproblemową.

W okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości nie korzystał z uprawnienia do przekazania Radzie Polityki Penitencjarnej do zaopiniowania żadnej sprawy, związanej z jego kompetencjami określonymi w ustawie o Służbie Więziennej[34]. NIK zwraca uwagę, że ustawowe zadania Rady,

32 Dz. U. poz., 598.

33 Zgodnie z informacją z dnia 27 listopada 2014 r., przekazaną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w końcu października 2014 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 41.716 osób, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia (co stanowiło 2,3% ogółu bezrobotnych). Tylko w październiku 2014 r. zarejestrowano 5.087 osób, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia.

34 Uprawnienie określone w art. 2 ust. 5 pkt 5 ustawy o Służbie Więziennej.

w sferze związanej z polityką penitencjarną, czy też oddziaływaniami penitencjarnymi, dotykają przestrzeni związanej z readaptacją społeczną skazanych, w związku z czym, możliwym i wskazanym jest pełne wykorzystywanie potencjału organu, jakim jest Rada Polityki Penitencjarnej również w zakresie obszarów powiązanych wprost lub pośrednio ze wsparciem readaptacji społecznej skazanych.

Minister Sprawiedliwości, zapewnił w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości prawidłową obsługę Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym. Przedstawiciel Ministra uczestniczył także czynnie (jako Sekretarz) w pracach Rady Głównej. Całkowity szacunkowy koszt obsługi Rady Głównej w okresie 2012 – I poł. 2014 r. wyniósł 65.822,14 zł, z czego łączny koszt wynagrodzenia osób pełniących funkcję Sekretarza Rady wyniósł 83,5%[35]. Minister Sprawiedliwości współpracował również w ramach Rady Głównej i rad terenowych z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz wojewodami. Opis działania Rady Głównej i rad terenowych zawarto w pkt 3.2.2. niniejszej Informacji.

Minister Sprawiedliwości jest również dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Badania NIK w zakresie ww. funduszu opisano w pkt 3.2.11. Informacji.

Co prawda Minister Sprawiedliwości nie prowadził analizy efektywności i skuteczności działań podejmowanych przez Służbę Więzienną, lecz działania w tym zakresie wykonywała jednostka podległa tj. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Badania ewaluacyjne działań podejmowanych przez Służbę Więzienną i inne organy opisano w pkt 3.2.7. Informacji.

Zdjęcie nr 3
AŚ w Radomiu – plac spacerowy m.in. dla niepełnosprawnych na wózkach



Źródło: Materiały własne NIK.

[35] Przyjęto, że czas pracy, jaki poświęca sekretarz na czynności związane z obsługą Rady Głównej jest częścią ułamkową całkowitego czasu przypadającego na pracę w Ministerstwie Sprawiedliwości, w którym był zatrudniony.

3.2.4. Programy resocjalizacyjne sprzyjające readaptacji społecznej przeprowadzane w zakładach karnych i aresztach śledczych

W jednostkach penitencjarnych prowadzi się programy resocjalizacyjne sprzyjające readaptacji społecznej, na podstawie zarządzenia 2/04 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Skierowane były one do grup skazanych, wyszczególnionych ze względu na wspólne potrzeby, m.in. w zakresie przeciwdziałania agresji i przemocy, aktywizacji zawodowej i promocji zatrudnienia, a także integracji rodzin, zwłaszcza wobec skazanych odbywających długoterminowe kary pozbawienia wolności. Powyższe zarządzenie określa m.in. co powinien zawierać każdy program resocjalizacyjny np. model stanowiący uzasadnienie programu, zidentyfikowane czynniki ryzyka, których zmiana będzie prowadzić do zmniejszenia ryzyka powrotu do przestępstwa, metody, zasady rekrutacji skazanych do programu, sposób oceny efektów programu oraz sposób udokumentowania wykonanego programu.

W okresie objętym kontrolą jednostki penitencjarne zrealizowały: w 2012 r. – 4.758 programów, w 2013 r. 6.322 programy i w I półroczu 2014 r. – 4.396 programów. Ponadto zgodnie z ww. zarządzeniem w pierwszej kolejności należy realizować programy oparte na szerokich podstawach teoretycznych o udokumentowanej skuteczności, których w okresie objętym kontrolą w jednostkach penitencjarnych zrealizowano: w 2012 r. – 1.165, w 2013 r. – 1.294 i w I półroczu 2014 r. – 429.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała[36] 90 programów resocjalizacyjnych sprzyjających społecznej readaptacji[37], pod kątem jakości poszczególnych elementów programów określonych w zarządzeniu Nr 2/04, sposobu oceny efektów programu oraz przydatności w przygotowaniu do readaptacji społecznej skazanych. Przy doborze programów zwracano m.in. uwagę, aby uczestniczyli w nich skazani na wieloletnie kary pozbawienia wolności.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała zastrzeżenia do programów resocjalizacyjnych zrealizowanych we wszystkich kontrolowanych jednostkach penitencjarnych, choć skala stwierdzonych nieprawidłowości była zróżnicowana:

- 44% ocenionych programów resocjalizacyjnych[38] charakteryzowało się brakiem lub niewielką skutecznością readaptacyjną np. w AŚ w Białymstoku tylko jeden program sprzyjał przygotowaniu skazanych do readaptacji społecznej, natomiast inne sprzyjały konstruktywnemu spędzaniu czasu podczas izolacji więziennej, w AŚ w Międzyrzeczu 50% programów charakteryzowało się wątpliwą skutecznością readaptacyjną, która wynikała m.in. z ograniczonego czasu jego realizacji, braku udziału drugiej strony konfliktu w programach dotyczących konfliktów rodzinnych, ograniczonej ingerencji w osobiste sytuacje życiowe osadzonych. Często do prozaicznych działań (dostarczenie wiedzy na jakiś temat, gra w ping-ponga, zbieranie plastikowych nakrętek) budowano „na siłę" ideologię i model teoretyczny. Ponadto nie można realnie zakładać np. że samodzielne wykonywanie prostych prac plastycznych i ich prezentacja przygotują kogoś do odpowiedzialnego i samodzielnego życia na wolności. Przykładowo w AŚ w Białymstoku program „Papierowiklina" związany z pobudzaniem i rozwijaniem zdolności plastycznych, choć wartościowy, realizowany był bez związku z readaptacją i przygotowaniem do niej skazanych.

[36] Najwyższa Izba Kontroli powołała sześciu biegłych (wykaz osób w załączniku nr 4 do Informacji), którzy oceniali programy.

[37] W każdej z kontrolowanych dziewięciu jednostek penitencjarnych zbadano 10 programów resocjalizacyjnych

[38] Nie ujęto w statystyce programów z ZK Czerwony Bór z uwagi na niejednoznaczne określenie przez biegłego skuteczności lub braku skuteczności konkretnych programów resocjalizacyjnych.

Mógłby on uchodzić za readaptacyjny, gdyby jego efektem było doskonalenie prac wytwórcy, pomoc w znalezieniu popytu na jego dzieła i wprowadzenie go na rynek. Zajęcia plastyczne, artystyczne rozwijają kreatywność myślenia i wrażliwość estetyczne, jednak, między tymi celami lub wartościami a celami readaptacyjnymi jest mały związek;

Zdjęcie nr 4
AŚ w Czerwonym Borze – prace stworzone w ramach programu resocjalizacyjnego



Źródło: Materiały własne NIK.

- większość ocenionych programów zawierała wszystkie elementy formalne pod kątem zgodności z wytycznymi zarządzenia 2/04, jednakże były one ubogie w zakresie zawartości merytorycznej i ich jakości, np:
  - w ZK Krzywańcu stwierdzono, że brak było w nich pogłębionej, współczesnej wiedzy specjalistycznej z zakresu resocjalizacji, a szczególnie wiedzy dotyczącej metodyki resocjalizacji, a więc form, metod i technik postępowania resocjalizacyjnego. Osoby tworzące i realizujące oceniane programy ani razu nie odwołały się do współczesnych osiągnięć naukowych w tym zakresie oraz nie wykorzystały w programach współczesnych metod technik metodycznych ukierunkowanych na pracę ze skazanymi,
  - w AŚ w Międzyrzeczu 40% nie odwoływało się do żadnego modelu teoretycznego, na podstawie którego zbudowano program,
  - w AŚ w Suwałkach 80% nie posiadało jasnych zasad rekrutacji skazanych, autorzy tych programów podawali ogólną informację odnośnie doboru skazanych do programu, a nie zasady ich rekrutacji; skazani nie wiedzieli na jakich zasadach zostaną zakwalifikowani do programu bądź na jakich zasadach mogą zgłosić swój akces do programu lub program był adresowany do wszystkich choć z uwagi na specjalistyczny charakter rekrutacja nie mogła być otwarta czyli zaadresowana do wszystkich;
- 93% ocenionych programów[39] nie miało prawidłowych ocen, sposobu i narzędzi pomiaru ich efektywności, które w zasadzie były umieszczane w programach jedynie, aby spełnić wymogi zarządzenia 2/04. Autorzy programów nie rozumieją istoty ewaluacji i sposobu wykonania

[39] Nie ujęto w statystyce programów z AŚ Międzyrzecz i ZK Pińczów z uwagi na niejednoznaczne określenie przez biegłego sposobu oceny efektów konkretnych programów resocjalizacyjnych.

badań ewaluacyjnych. Często w sprawozdaniach z wykonania programów, gdzie jest mowa o osiągniętych efektach i ocenie aktywności skazanych wpisywane są w zasadzie tylko efekty bez informacji o tym czy i w jaki sposób je zmierzono lub rozdawane są uczestnikom programu tzw. ankiety ewaluacyjne na podstawie których nie opracowuje się choć krótkiego raportu dotyczącego opinii uczestników programu i nie wskazuje jak te opinie i uwagi można w dalszej pracy nad ulepszeniem programu wykorzystać.

W ocenie NIK, nie można podejmować działalności resocjalizacyjnej bez obiektywnej oceny efektywności merytorycznej podejmowanych czynności, oraz monitorowania postępów resocjalizacyjnych, gdyż brak takiej oceny stawia w wątpliwość celowość realizacji programów. W czterech zbadanych jednostkach penitencjarnych[40] żaden z analizowanych programów nie posiadał prawidłowej merytorycznie oceny, pozwalającej realnie stwierdzić efekty, które wystąpiły u osadzonych np.: w ZK w Czerwonym Borze w programie ze sfery kultury w którym uczestniczyło 20 skazanych, po stronie efektów odnotowano fakt, że nastąpiła „poprawa atmosfery na oddziale mieszkalnym". Nie wyjaśniono jednak na czym ta poprawa polega, jak ta poprawa była mierzona i jakie były jej wskaźniki. Ponadto występują sytuacje w których autorzy za wszelką cenę starali się wykazać w sprawozdaniu z realizacji programów jak najwięcej pozytywnych efektów, nie bacząc na ich realizm np. jeden z programów w ZK w Czerwonym Borze dotyczył niezwykle trudnej problematyki radzenia sobie z uzależnieniami, a realizacja tego programu trwała 11 dni. Efekty tego programy zostały opisane na 2/3 strony i są nierealistyczne: *„[skazani] dokonali autodiagnozy własnego stylu spożywania alkoholu; mieli możliwość uświadomienia sobie psychologicznych, prawnych i zdrowotnych konsekwencji bycia uzależnionym" (…) [skazani] dokonali podważenia mitów i stereotypów wzmacniających trwanie w uzależnieniu".* W ocenie NIK elementarna wiedza z zakresu uzależnień wystarczy, żeby stwierdzić, iż osiągnięcie takich efektów jest często niemożliwe w ramach specjalistycznych programów terapeutycznych, trwających po kilka miesięcy.

Najwyższa Izba Kontroli formułując uwagi co do ocen, sposobu i narzędzi pomiaru efektywności przeprowadzanych programów resocjalizacyjnych zauważa jednocześnie, że nie jest prostym zadaniem ustalenie stopnia skuteczności jakiegoś programu, tak aby odpowiedzieć na pytanie czy program przygotuje do readaptacji społecznej lub nie[41]. Istnieje pewien problem związany z dostosowaniem metod resocjalizacji do psychiki osób jej podlegających. Trudność właściwego dopasowania tychże metod wynika z dwóch zasadniczych źródeł:

- złożoność natury ludzkiej nie pozwala na precyzyjne określenie jakie jednostki wykazują podatność na resocjalizację w ogóle, a jakie nie. Nie pozwala także odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją takie typy psychiczne ludzi „wykolejonych", do których trafiają jedne metody oddziaływań resocjalizacyjnych, a inne nie;
- trudno jest sklasyfikować różne metody oddziaływań resocjalizacyjnych pod kątem ich skuteczności. Oddziaływania te mają swój niepowtarzalny klimat, a ich skuteczność wyznaczana jest niezliczoną liczbą czynników im towarzyszących.

40 AŚ w Suwałkach, ZK w Krzywańcu, ZK w Wołowie, ZK w Czerwonym Borze.

41 Opinia jednego z biegłych – doc. dr Małgorzaty Leśniak na podstawie prac prof. Kazimierza Pospiszyla.

Zdjęcie nr 5
AŚ w Radomiu (Oddział Zewnętrzny) – praca wykonana przez skazanych w ramach programu „I ty możesz pomóc ptakom i otaczającej przyrodzie"



Źródło: Materiały własne NIK.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli większość zadań resocjalizacyjnych opisywanych w programach jako specjalne i oddzielnie finansowane zadania, stanowić powinno istotę statutowych obowiązków zakładu karnego i być normalnym, ciągłym działaniem, a nie nadzwyczajnym wydarzeniem penitencjarnym, czy ewenementem w jego funkcjonowaniu. Aby prowadzić zajęcia np. z radzeniem sobie ze stresem, rozwijaniem kultury filmowej (szerzej artystycznej), zajęć sportowych nie ma potrzeby pisania 10 punktowego programu, a do wspólnego muzykowania osób zainteresowanych – określania 13 celów, ponieważ to powinno się odbywać w ramach normalnych obowiązków służbowych.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej odnosząc się do krytycznych uwag dotyczących programów resocjalizacyjnych wskazywał m.in., że brak udziału CZSW w procesie opracowywania tych programów z pewnością nie sprzyjał zachowaniu standardów jakościowych i przyczynił się do dużej ilości uwag krytycznych. Dyrektor Generalny SW zauważył, że sformułowane przez biegłych uwagi krytyczne dotyczą programów w większości opracowanych samodzielnie przez wychowawców i psychologów zatrudnionych w tych zakładach, tj. osoby nieposiadające wysokich kwalifikacji akademickich i obarczonych na co dzień bardzo szerokim zakresem zadań związanych przede wszystkim z właściwym wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Ponadto wskazał, że ewaluacja przeprowadzanych interwencji bardzo często stanowi ich najsłabszy punkt, a jest to zadanie wymagające wysokich kwalifikacji i obciążające do tego stopnia, że rzadko są w stanie mu podołać sami realizatorzy programów. Dlatego, jak podkreślił DG SW, więziennictwo jest otwarte na współpracę w tym zakresie z uczelniami wyższymi i placówkami naukowo-badawczymi.

Zdjęcie nr 6
ZK nr 2 we Wrocławiu – sala gimnastyczna



Źródło: Materiały własne NIK.

W ocenie NIK jedną z przyczyn niewłaściwego tworzenia programów resocjalizacyjnych jest błędnie skonstruowane zarządzenie nr 2/04, które determinuje taki, a nie inny format i rodzaj tych programów. Zarządzenie stanowi dobry przykład tzw. „przeregulowania" relatywnie prostej materii, a to zaś odbija się na jakości programów przedstawionych do oceny. Są one bowiem sztampowe, pisane wedle ustalonego schematu, z użyciem powtarzalnych struktur i fraz językowych, w sposób sprzeczny z założeniami dokumentów służących kreacji rzeczywistości. Wątpliwość budzi określanie programów resocjalizacyjnych realizowanych w warunkach zakładu karnego jako programów sprzyjających readaptacji skazanych. Z założenia teoretycznego a także ustawowego, każda penitencjarna działalność resocjalizacyjna służyć ma celom readaptacji społecznej skazanych. Istnieje tylko jeden wyjątek, kiedy podejmuje się działania nieresocjalizujące a jedynie adaptujące do warunków więziennych. Dotyczy to skazanych na dożywotni pobyt w zakładzie karnym.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że programy resocjalizacyjne powinny charakteryzować się:

- systematycznością i długotrwałością prowadzonych oddziaływań (minimum 3 miesiące – im dłużej, tym lepiej);
- otwartym charakterem zajęć (dobrowolność udziału);
- łączeniem uzyskanych efektów oddziaływań z projektowanymi rolami życiowymi, społecznymi i zawodowymi ich uczestników – chodzi tu o projektowanie trajektorii życiowej i zawodowej skazanych, możliwej przez nich do realizacji po opuszczeniu zakładu;
- stałym monitorowaniem efektów oddziaływań w postaci dostrzegalnej zmiany sposobu myślenia skazanych o samych sobie i własnych priorytetach życiowych[42].

[42] Potwierdza to analiza dokonana przez biegłego powołanego przez NIK – dr hab. Beatę Marię Nowak, prof. nadzw. Pedagogium WSNS w Warszawie.

Obecnie w CZSW prowadzone są prace nad projektem nowego zarządzenia, które obejmie swoim zasięgiem obszary działalności penitencjarnej zawarte w obowiązujących przepisach prawnych, w tym znowelizowanego Kodeksu karnego wykonawczego. Do czasu wejścia w życie nowego zarządzenia w pracy penitencjarnej stosowne są procedury zawarte w Zarządzeniu Nr 2/04.

Kolejną z możliwych przyczyn powstawania słabej jakości programów kosztem ich ilości jest zdiagnozowana przez NIK nieformalna klasyfikacja (ranking) jednostek penitencjarnych według kryterium zrealizowanych w danym okresie programów resocjalizacyjnych. Choć w CZSW nie stwierdzono, aby prowadzono takie rankingi lub prowadziły je Okręgowe Inspektoraty Służby Więziennej, to jednak 83% ankietowanych anonimowo wychowawców i 90% ankietowanych psychologów[43] wskazało, iż zgodnie z ich wiedzą OISW lub CZSW dokonuje klasyfikacji (rankingu) jednostek penitencjarnych według tych kryteriów,
Zdaniem większości z ankietowanych okoliczność ta wpływa na „odgórny nacisk" w zakresie zwiększania ilości realizowanych programów i tym samym ilości osadzonych uczestniczących w tych programach. Taka okoliczność nawet jeśli w rzeczywistości nie występuje, to jednak istnieje w przekonaniu osób tworzących programy resocjalizacyjne, co może mieć wpływ na wprowadzanie prostszych i krótszych programów, tak aby w statystykach dana jednostka mogła wykazać większą ilość programów i większe zaangażowanie osadzonych. Dyrektor Generalny SW nie zgodził się z twierdzeniem NIK, że przyczyną takiej sytuacji może być prezentowanie na intranetowej stronie Służby Więziennej zestawień statystycznych dotyczących ilości zrealizowanych programów resocjalizacyjnych, a także korzystanie w ramach budżetu zadaniowego dla zadania 18.4. „Wykonywanie kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania" z miernika stopnia osiągnięcia celu, którym jest odsetek skazanych objętych oddziaływaniami resocjalizacyjnym. Dyrektor Generalny SW wskazał, że prezentowanie ww. treści na stronie intranetowej miało na celu stworzenie i uzupełnianie bazy danych wykorzystywanych przez funkcjonariuszy jako źródło wiedzy i platformę wymiany informacji o programach realizowanych dla konkretnej populacji osadzonych w poszczególnych obszarach tematycznych. Tymczasem, jak dodał Dyrektor, miernik uwzględniony w budżecie zadaniowym wskazuje na zaangażowanie Służby Więziennej w realizację określonego celu i umożliwia bieżącą weryfikację sposobu wykonania przez jednostki penitencjarne zadań służących resocjalizacji osadzonych.

Warto wskazać, iż rozbieżne opinie co do przydatności programów resocjalizacyjnych w readaptacji społecznej mają osadzeni odbywający karę i byli osadzeni znajdujący się na wolności. Wyniki ankiet przeprowadzonych wśród osadzonych wskazują, iż blisko 70% osadzonych pozytywnie ocenia przydatność programów resocjalizacyjnych po powrocie do wolności (np. w podjęciu pracy, nawiązaniu dobrych kontaktów z bliskimi, radzenia sobie z problemami osobistym). Jednocześnie badania ankietowe przeprowadzone na zlecenie NIK przez Fundację Sławek na grupie 101 byłych skazanych wskazują, że zdecydowana większość (96%) byłych skazanych[44] krytykuje jednak programy, a zwłaszcza ich niewielką przydatność i teoretyczny, nierealny charakter. Dla przykładu można podać kilka wypowiedzi: *programy mi znane nie miały żadnego przełożenia na życie na wolności; brak konkretnych porad dot. sposobów radzenia sobie po wyjściu na wolność;*

[43] W kontrolowanych jednostkach ankietowano 36 psychologów i 147 wychowawców.

[44] Na to pytanie udzieliło odpowiedzi 44% respondentów.

często wychowawcy i psycholodzy tworzą jakieś bezużyteczne programy bo mają taki obowiązek a nie mają one żadnego pożytecznego i pomocnego celu. Ponadto, ponad połowa ankietowanych byłych skazanych (59%) uważa, że umiejętności zdobyte w jednostce penitencjarnej nie ułatwiły odnalezienia się na wolności, podjęcia pracy czy unikania zagrożeń związanych z powrotem do przestępstwa. Ponadto 44% ankietowanych w zakresie udziału w programach resocjalizacyjnych sprzyjających readaptacji społecznej w ostatnim roku odbywania kary pozbawienia wolności wskazało, że nie brało udziału w żadnym programie resocjalizacyjnym; ponad 33% uczestniczyło tylko w jednym takim programie, a 8% respondentów – w dwóch. W trzech lub więcej programach wzięło udział powyżej 16% respondentów.

CZSW podejmuje działania mające na celu popularyzację programów o szerokich podstawach teoretycznych, o udokumentowanej skuteczności, o których mowa w § 2a Zarządzenia Nr 2/04 np. poprzez prowadzenie na stronie intranetowej Biura Penitencjarnego CZSW bazy programów resocjalizacyjnych, która umożliwia monitorowanie jakiego rodzaju programy i dla jakiej kategorii skazanych są na bieżąco realizowane. Natomiast dostęp do tych informacji pracowników komórek penitencjarnych wszystkich zakładów karnych i aresztów śledczych umożliwia zwrócenie się do konkretnej jednostki penitencjarnej w celu skorzystania z doświadczeń i rozwiązań w niej stosowanych. Na stronie intranetowej Biura Penitencjarnego CZSW dostępne były ponadto modelowe programy terapeutyczne rekomendowane do stosowania w jednostkach penitencjarnych.
Spośród pracowników Służby Więziennej uprawnienia do prowadzenia programów, o których mowa powyżej posiadają do:

- programu DULUTH/PARTNER – 1.041 osób (dotyczy kadry penitencjarnej szkolącej się zarówno w ramach Służby Więziennej, jak i poza formacją, posiadająca certyfikaty w zakresie prowadzenia programów dla sprawców przemocy domowej, a także kadry uczestniczącej w innych formach szkolenia z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej),
- programu Trening Zastępowania Agresji – 738 osób[45],
- programu psychokorekcyjnego dla skazanych z art. 178a KK – 280 osób zostało przeszkolonych jako pracownicy Służby Więziennej od początku wprowadzenia tego programu do jednostek penitencjarnych.

CZSW podejmował działania, aby podnosić kwalifikacje osób tworzących programy resocjalizacyjne. W okresie objętym kontrolą w zakresie przygotowującym do realizacji programów, o których mowa w § 2a Zarządzenia Nr 2/04 przeszkolono łącznie 522 pracowników. Ponadto, w ramach szkolenia finansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, stanowiącego przygotowanie do realizacji programów, o których mowa w §2a Zarządzenia Nr 2/04, rozpoczęły się w 2013 r. szkolenia certyfikacyjne dla terapeutów oddziałów terapeutycznych w których przebywają skazani uzależnieni od narkotyków.

3.2.5. Oddziaływania penitencjarne w zakładach karnych i aresztach śledczych

Służba Więzienna nie prowadziła wobec skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności szczególnych odrębnych działań, lecz stosowała wobec tej grupy osób analogiczne oddziaływania penitencjarne, jak w stosunku do innych kategorii skazanych. Odstępstwa od ogólnych zasad wynikały jedynie z uregulowanych w KKW formalnych obostrzonych warunków wykonywania kary wobec skazanych na kary 25 lat pozbawienia wolności oraz kary dożywotniego

[45] Według stanu na 18 lutego 2011 r.

pozbawienia wolności. Także zakres i rodzaje oddziaływań penitencjarnych w stosunku do skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego (art. 83 §3 KKW) co do zasady nie różniły się od oddziaływań kierowanych w stosunku do pozostałych osadzonych. Odstępstwa wynikały z uregulowanych w KKW odrębnych warunków wykonywania kary. W celu doprecyzowania metod pracy z tą kategorią skazanych oraz właściwego doboru kadry, Dyrektor Generalny SW wydał 13 sierpnia 2010 r. Instrukcję Nr 15/10, w której ustalone zostały czynności i zadania związane z organizacją i prowadzeniem oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych, tymczasowo aresztowanych i ukaranych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, osadzonych w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu karnego. Przepisy ww. Instrukcji nakładają obowiązek kierowania do pracy z osadzonymi niebezpiecznymi funkcjonariuszy i pracowników o odpowiednich predyspozycjach psychofizycznych, posiadających wysokie kwalifikacje i kompetencje zawodowe oraz ze sprawdzoną umiejętnością radzenia sobie w sytuacjach zagrożenia. Ponadto, opieka wychowawcza i psychologiczna wobec tej kategorii osadzonych powinna być sprawowana – w miarę możliwości – przez ten sam personel od momentu przyjęcia osadzonego do oddziału dla niebezpiecznych do chwili jego opuszczenia oraz stałe zastępstwo, w przypadku nieobecności tych osób.

Nie można się zgodzić z twierdzeniem Ministra Sprawiedliwości, który uważa, że wyodrębnienie grupy specjalnie uprzywilejowanych, z uwagi tylko na odbywanie kary wieloletniego pozbawienia wolności, godziłoby w elementarne zasady sprawiedliwości społecznej w dostępie między innymi do świadczeń socjalnych względem osób, które odbywają lub odbywały – kary krótkoterminowe. W ocenie NIK skazani na wieloletnie kary pozbawienia wolności są o wiele bardziej zagrożeni wykluczeniem społecznym, niż ci którzy odbywają kary krótkoterminowe i dlatego w pewnych obszarach oddziaływań powinni być traktowani w sposób priorytetowy, zwłaszcza na końcowym etapie odbywania kary. Istotą oddziaływań readaptacyjnych musi być ich skuteczność. Ocenę taką potwierdzają też dane statystyczne dotyczące odsetka osób powracających do zakładów karnych. Spośród wszystkich 213.817 osób skazanych zwolnionych w okresie objętym kontrolą (tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 listopada 2014 r.), według stanu na 4 grudnia 2014 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 4.859 osób (2,3%) z ww. populacji (osobom tym nadano klasyfikację „R", tzn. recydywista penitencjarny). Odsetek ten jest natomiast znacznie większy w przypadku skazanych na kary wieloletniego pozbawienia wolności. Ustalono bowiem, iż ze zwolnionych w analogicznym okresie 13.424 skazanych, którzy odbywali karę lub sumę kar o wymiarze pięciu lat pozbawienia wolności lub więcej, według stanu na 4 grudnia 2014 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 1.763 osób (13,1%).

Na skuteczne oddziaływanie na skazanych, w szczególnych tych, którzy odbywają karę w systemie terapeutycznym wpływa możliwość odbywania jej w oddziale terapeutycznym. Na koniec lat 2012 i 2013 funkcjonowało w Polsce łącznie 68 oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od alkoholu, skazanych uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych oraz skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo. Na dzień 30 czerwca 2014 r. liczba tych oddziałów wzrosła do 69. Łączna liczba miejsc na ww. oddziałach była w okresie objętym kontrolą zbliżona i wynosiła od 3.340 (na koniec 2012 r.) do 3.361 (na koniec I półrocza 2014 r.). Taka liczba miejsc jest niewystarczająca względem potrzeb, bowiem średni czas oczekiwania na przyjęcie do tych oddziałów wydłużył się w okresie objętym

kontrolą o ponad miesiąc i według stanu na 30 czerwca 2014 r. wynosił 14,4 miesięcy dla skazanych uzależnionych od alkoholu i 12 miesięcy dla skazanych uzależnionych od środków odurzających lub psychotropowych[46]. Jedynie w oddziałach dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo przyjęcia w okresie objętym kontrolą realizowane były na bieżąco. Jednakże należy podkreślić, iż w CZSW podejmowane były wysiłki zmierzające do zwiększenia liczby oddziałów, jak i miejsc na tych oddziałach. W latach 2000–2014 liczba oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych wzrosła z 21 do 48, a liczba miejsc w tych oddziałach zwiększyła się z 775 do 1.708. Ponadto, wprowadzono możliwość obejmowania skazanych krótkimi interwencjami w systemie terapeutycznym poza oddziałami terapeutycznymi. Aktualnie skazany uzależniony, który ze względu na zbyt krótki wyrok nie ma możliwości odbycia terapii w oddziale terapeutycznym obejmowany jest tzw. krótką interwencją dotyczącą problemu uzależnienia, co ma miejsce poza oddziałem terapeutycznym. Należy wskazać, że 8% skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności odbywa karę w systemie terapeutycznym (art. 81 KKW).

Kolejnym problemem z zakresu podejmowanych, skutecznych działań wobec skazanych jest duże obciążenie wychowawców i psychologów w zakładach karnych i aresztach śledczych w zakresie wielkości grup, którymi się zajmują. Dyrektor Generalny Służby Więziennej wydał w dniu 12 stycznia 2012 r. wytyczne dotyczące programu racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Przyczyną ich wydania była konieczność, zdaniem Dyrektora, zdecydowanych działań mających na celu zmniejszenie obciążeń wychowawców oraz psychologów w działach (oddziałach) penitencjarnych do poziomu gwarantującego wysoce satysfakcjonujący stan realizacji obowiązków służbowych. Za podstawowy warunek, który miał implikować dalsze działania kierowników jednostek organizacyjnych więziennictwa, uznano osiągnięcie następujących wskaźników:

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

Przyjęcie powyższych parametrów miało wymusić zainicjowanie programu pozyskania wewnątrz Służby Więziennej dodatkowo 220 etatów wychowawców oraz 100 etatów psychologów. Program zwiększenia liczby etatów pionu penitencjarnego, zdaniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej miał być także siłą napędową szeregu zmian organizacyjnych, które spowodują odczuwalną poprawę jakości świadczonej przez funkcjonariuszy służby, usprawnią system zarządzania instytucją, wyeliminują zbędne procesy administracyjne, a także wprowadzą konieczność bardziej efektywnego wykorzystania personelu. Jednakże Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż aktualny stan zatrudnienia psychologów i wychowawców w jednostkach penitencjarnych nie zapewnia w pełni prowadzenia skutecznych oddziaływań na skazanych w zakresie ich readaptacji społecznej. We wszystkich zbadanych przez NIK zakładach karnych i aresztach śledczych stwierdzono przekroczenia liczby osadzonych na jednego wychowawcę lub psychologa. Najwięcej osadzonych przypadających na jednego wychowawcę wyniosło 110 osób (ZK w Krzywańcu), a na jednego psychologa wyniosło 369 osób (AŚ w Czerwonym Borze), czyli znacznie powyżej norm określonych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

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

Analiza globalnych danych, według stanu na 30 września 2014 r., dotyczących poziomu zatrudnienia w pionach penitencjarnych, w kontekście spełnienia ww. wymogów wykazała, że w wartościach uśrednionych:

- osiągnięty został zaplanowany poziom zatrudnienia psychologów[47],
- nie został osiągnięty pożądany stan zatrudnienia wychowawców – do uzyskania zakładanego poziomu zatrudnienia brakuje około 160 etatów[48].

CZSW począwszy od 2014 r. dokonuje analizy standaryzacji etatów w poszczególnych okręgowych inspektoratach Służby Więziennej. Wyniki dotychczas przeprowadzonych analiz wskazują na zbyt małą liczbę wychowawców wykonujących obowiązki wyłącznie w powierzonych grupach wychowawczych oraz zbyt małą liczbę psychologów, a także nierównomierne obłożenie pracą wychowawczą i psychologiczną[49].

Na problemy z prowadzeniem pracy penitencjarnej wskazują także wyniki ankiet przeprowadzonych przez NIK. Blisko 50% ankietowanych wychowawców i 23% ankietowanych psychologów uważa, że zbyt duża liczebność grup wychowawczych utrudnia skuteczne realizowanie oddziaływań penitencjarnych. Jednocześnie jako optymalną wielkość grupy wychowawczej ankietowani wychowawcy wskazali: do 30 osób – 38,8%, a do 40 osób – 33,3%, natomiast psychologowie: poniżej 100 osób – 27,8%, a od 100 do 200 osób – 38,9%.

Pomimo znacznego obciążenia pracą działy penitencjarne i terapeutyczne w zakładach karnych i aresztach śledczych wykonują systematyczną pracę ze skazanymi m.in. tworzą i prowadzą programy resocjalizacyjne sprzyjające społecznej readaptacji, opracowują indywidualne programy oddziaływania, indywidualne programy terapeutyczne, organizują zajęcia sportowe, kulturalne, a przede wszystkim załatwiają różne potrzeby dnia codziennego skazanych.

Jako przykład zajęć kulturalno-oświatowych, sportowych dla skazanych można wskazać ofertę z AŚ Warszawa-Grochów:

- dostęp osadzonych do nadawania audycji radiowych oraz nadawanie własnego programu tzw. radiowęzła,
- możliwość oglądania TV,
- działalność grupy teatralnej,
- wydawanie gazetki więziennej,
- udział w spotkaniach z interesującymi ludźmi, występach i koncertach, wystawach sztuki, uczestnictwie w konkursach,
- zajęcia kół zainteresowań, tj. m.in. kółko plastyczne, klub dobrej płyty, kółko robótek ręcznych, dyskusyjne kółko filmowe, kółko szachowe, klub miłośników literatury,
- korzystanie z placu rekreacyjnego dostosowanego do gry w piłkę siatkową, ze stołów do gry w tenisa stołowego, organizacji gier planszowych.

47 Na 74.418 osadzonych powinno przypadać 372 psychologów – wskaźnik ten został przekroczony (limit etatów wynosił 427,15, natomiast faktyczne zatrudnienie – 429,15 etatów.

48 Na 6.742 tymczasowo aresztowanych, 70.350 skazanych i 1.086 ukaranych powinno przypadać ok. 1.900 wychowawców. Faktyczne zatrudnienie wynosiło natomiast 1.735 etatów (bez wychowawców ds. kulturalno-oświatowych, ds. sportu, ds. biblioteki i ds. pomocy postpenitencjarnej).

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

W celu wzmocnienia więzów rodzinnych organizowane są różnego rodzaju imprezy. Przykładowo można wskazać działania z AŚ w Międzyrzeczu, w którym są organizowane minimum 3 razy w roku takie wydarzenia tj. spotkania rodzinne z okazji Świąt Bożego Narodzenia, Świąt Wielkanocnych, Dnia Dziecka. Widzenia te są poprzedzone warsztatami plastycznymi, w ramach których osadzeni wykonują upominki dla bliskich. Podczas spotkania osadzeni mają możliwość również wykonać wspólnie z rodziną np. ozdoby świąteczne.

Zdjęcie nr 7
AŚ w Suwałkach – kącik dla dzieci



Źródło: Materiały własne NIK.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała w kontrolowanych jednostkach oddziaływania penitencjarne wobec 110 osadzonych, którzy w okresie objętym kontrolą odbywali wieloletnią karę pozbawienia wolności. Ustalono m.in. iż:

- umożliwiano skazanym podjęcie zatrudnienia,
- w procesie readaptacji wykorzystywano uzyskiwane z sądu odpisy orzeczeń i opinii lekarskich i psychologicznych,
- poddawano okresowym ocenom postępy w resocjalizacji,
- namawiano skazanych odbywających karę w systemie zwykłym na przejście na karę w systemie programowanego oddziaływania.

W przypadku skazanych odbywających karę w systemie programowanego oddziaływania (65% skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności odbywa karę w systemie programowanego oddziaływania) do zadań pracowników i funkcjonariuszy działów penitencjarnych należy opracowywanie i realizacja indywidualnych programów oddziaływania, o których mowa w art. 95 KKW oraz w § 14 rozporządzenia w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Najwyższa Izba Kontroli na ww. próbie badała sposób tworzenia IPO oraz ich realizację w kontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych.

W 54% tych jednostek[50] stwierdzono nieprawidłowości w zakresie tworzenia i realizacji IPO. Najwięcej uwag NIK zgłosiła do formułowania zbyt ogólnych zadań w IPO lub do zadań które wynikały z praw i obowiązków skazanych, zaś zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych – w IPO powinny być określone zadania mające na celu eliminację przyczyn popełnionego przez skazanego przestępstwa oraz związane z naprawą szkód wyrządzonych tym przestępstwem[51]. Przykładami błędnych zadań są zadania polegające na:

- dobrym wywiązywaniu się z obowiązków nałożonych w miejscu pracy;
- akceptacji norm zawartych w KKW i w regulaminie wykonywania kary pozbawienia wolności;
- zobowiązaniu skazanego do wzięcia udziału w programie readaptacji społecznej bez określenia obszaru problemowego lub deficytu w postawie skazanego, na który ten program ma reagować;
- korzystaniu z zasobów bibliotek i czytaniu dostępnej literatury bez wskazania na konkretną pozycję książkową lub temat lektury odpowiednio dobrany dla danej osoby (co nie oznacza, ze skazany nie może przeczytać także innych dostępnych pozycji w bibliotece). Jednym z przykładów skutków takiej nieprawidłowości, może mieć zdarzenie z AŚ w Radomiu. Osadzony, który został skazany za przestępstwa związane z udziałem w zorganizowanej grupie przestępczej, nakłaniania lub ułatwiania uprawniania prostytucji, stosowania przemocy wobec kobiety ciężarnej, otrzymał zadanie przeczytania jakiejkolwiek książki i napisanie na jej podstawie pracy pisemnej. W ramach realizacji zadania z IPO skazany dokonał recenzji przeczytanej książki pt. „Hoolifan" autorstwa Martina Kinga opisującej zjawisko chuligaństwa stadionowego związanego z piłką nożną (chuligańskie akcje: zdobywanie sektora kibiców przeciwnika, bójki na mieście, ustawki, a także legendy londyńskiej chuliganki). Wychowawca zatwierdził pozytywnie wykonaną recenzję skazanego. W ocenie NIK osadzony sięgnął w ramach realizacji IPO po książkę, która w ogóle nie powinna trafić do rąk skazanego tj. o tematyce nieodpowiedniej dla niego, nieprowadzącej do eliminacji przyczyn popełnionych przestępstw. Jak wskazał w wyjaśnieniach Dyrektor AŚ w Radomiu w każdej książce jest przesłanie, z którego można wysnuć własne wnioski, a osadzony otrzymał powyższą książkę od innego skazanego, gdyż taka książka nie znajduje się w bibliotece AŚ w Radomiu.

Inne przykładowe nieprawidłowości to:

- *w AŚ w Radomiu stwierdzono, że w sprawie skazanego, m.in. za gwałt[52] w dniu 6 czerwca 2010 r. w opinii sądowo-seksuologicznej określono, że „badanie nie dało podstaw do rozpoznania u badanego zaburzeń preferencji seksualnych", lecz w dniu 2 grudnia 2010 r. ten sam biegły seksuolog rozpoznał u skazanego raptofilię[53], bez rozpoznania zaburzeń psychicznych dających podstawy do orzekania ograniczonej bądź zniesionej poczytalności. Pomimo istotnej rozbieżności w opinii biegłego dopiero w kwietniu 2013 r. podjęto działania dotyczące konsultacji ww. sprawy z Ośrodkiem Diagnostycznym w Warszawie-Białołęce celem przeprowadzenia badań zaburzeń preferencji seksualnych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stosowne działania podjęto dopiero po niemal 2,5 roku po stwierdzeniu rozbieżności w opiniach, co w ocenie Izby było nierzetelne i mogło negatywnie wpłynąć na proces readaptacji społecznej osadzonego, gdyż w przypadku stwierdzenia zaburzeń preferencji seksualnych u skazanego powinna zostać podjęta niezwłocznie decyzja o skierowaniu go do systemu terapeutycznego;*
- *w AŚ w Kielcach w badanej grupie 10 skazanych występowały osoby ze skłonnościami do autoagresji, skazane za przestępstwa z użyciem przemocy, żaden z nich jednak nie brał udziału w programie opartym na szerokich podstawach teoretycznych o udokumentowanej skuteczności w zakresie redukcji przemocy;*

50 ZK w Czerwonym Borze, AŚ w Kielcach, ZK w Krzywańcu, AŚ w Radomiu, ZK w Wołowie, ZK nr 2 we Wrocławiu.

51 W brzmieniu przepisu od 14 stycznia 2013 r.

52 Osadzony został skazany za przestępstwa określone w następujących art. 197 § 1 i 2 KK, 280 KK.

53 Raptofilia – jest odmianą sadyzmu, która polega na osiąganiu rozkoszy przez gwałt na partnerach seksualnych.

- *w AŚ w Kielcach nierzetelnie ustalono podstawy odmowy objęcia osadzonego przygotowaniem do życia po zwolnieniu (164 KKW), z uwagi na niestaranne ustalenie stanu faktycznego dot. możliwości mieszkania osadzonego;*
- *w AŚ w Kielcach w 17 z 24 projektów ocen okresowych wychowawca nie odniósł się do realizacji zadań wynikających z IPO, nie wskazywano które zadania zrealizowano, a których nie, lecz zawierano lakoniczne, nieostre stwierdzenia;*
- *w AŚ w Białymstoku w dokumentacji dziewięciu z dziesięciu objętych badaniem dokumentacji wystąpiły przypadki poddawania ich okresowym ocenom postępów w resocjalizacji rzadziej niż raz na sześć miesięcy tj. wbrew postanowieniom § 48 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności[54]. Oceny te sporządzane były od 6 do 20 dni po upływie ww. terminu z uwagi na zastępstwa pomiędzy poszczególnymi wychowawcami;*
- *w AŚ w Suwałkach wystąpiły braki formalne w 35 decyzjach wydanych przez komisję penitencjarną w sprawie ustalenia instytucji przygotowania do zwolnienia polegającej na niewyznaczeniu okresu przygotowania. Zgodnie z art. 164 KKW wyznacza się taki okres do 6 miesięcy przed przewidywanym, warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary. Zazwyczaj jako początek tego okresu przyjmowano datę podjęcia decyzji przez komisję penitencjarną, a za jego koniec – faktyczny termin zakończenia kary.*

W trakcie kontroli stwierdzono, że dokonywane są analizy przyczyn powrotu do przestępstwa skazanych którzy odbyli karę pozbawienia wolności, a następnie ponownie zostali skazani, przez wychowawców, psychologów na podstawie m.in.:

- teczek osobowych zawierających informację o działaniach podejmowanych wobec skazanych w trakcie wcześniejszych pobytów w jednostkach penitencjarnych,
- informacji dotyczących osadzonych zamieszczonych w systemie Noe.NET.

Zgodnie z art. 164 KKW okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna. Okres ten może również wyznaczyć sąd penitencjarny w postanowieniu o udzieleniu lub odmowie warunkowego zwolnienia, jeżeli uzna to za niezbędne. Według danych zamieszczonych w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET na dzień 30 października 2014 r. z łącznej liczby odbywających karę wieloletniego pozbawienia wolności 10 349 osób w stosunku do 222 osadzonych komisje penitencjarne podjęły decyzje w sprawie wyznaczenia tego okresu. W CZSW nie gromadzi się danych dotyczących liczby odmownych decyzji komisji penitencjarnych w zakresie ustalania okresu, o którym mowa w art. 164 KKW. Nie dokonywano też analizy tego obszaru. Ponadto, jedynie w formie opisowej rejestrowane są dane dotyczące postanowień sądów penitencjarnych, o których mowa w art. 164 § 2 KKW. Wprowadzane są one do bazy w sytuacji podjęcia przez wychowawców informacji o zastosowaniu przez sąd penitencjarny takiego rozwiązania, jako element służący wykorzystaniu w bieżącej, indywidualnej pracy wychowawczej ze skazanym.
Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET nie umożliwia wygenerowania rzetelnych danych dotyczących liczby skazanych objętych instytucją, o której mowa w art. 164 KKW. Analiza wybranych danych zawartych w systemie Noe.NET wykazała, że według stanu na 30 października 2014 r. wygenerowane zostały dane dotyczące skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności:

- dla których wyznaczony w decyzjach komisji penitencjarnych okres przygotowania do wolności upłynął – co najmniej trzy stwierdzone przypadki;

[54] Dz. U. Nr 152, poz. 1493.

- którym komisja penitencjarna odmówiła ustalenia okresu, o którym mowa w art. 164 KKW – co najmniej dwa stwierdzone przypadki;
- dla których okres, o którym mowa w art. 164 KKW został wyznaczony na czas trwania szkolenia/kursu – co najmniej cztery stwierdzone przypadki.

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

Z badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie NIK wśród byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności wynika, że 65% nie brało udziału w programie wolnościowym. Wśród osób, które nie brało udziału w ww. programach 62% jako przyczynę podała brak informacji o tym programie. Ponad 22% respondentów wskazało, że nie uczestniczyła w programie, ponieważ wychowawca wspominał jedynie, że istnieje taki program, ale nie przedstawił szczegółów lub nie namawiał osób osadzonych do uczestnictwa w nim, a 15% respondentów spotkało się z odmową ze strony komisji penitencjarnej.

Służba Więzienna umożliwiała osadzonym wykonywanie płatnej i bezpłatnej pracy zarówno na terenie jednostki penitencjarnej jak i poza nią. Niestety nie dla wszystkich chętnych jest dostępna praca. Wychowawcy ds. postpenitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych pozyskują zazwyczaj informację o możliwościach zatrudnienia na zewnątrz poza zakładem. Dyrektorzy jednostek penitencjarnych podkreślali, że pierwszeństwo w płatnych pracach mają osoby obarczone obowiązkiem alimentacyjnym. Przykładowo można wskazać, iż skazani zatrudnieni na terenie ZK w Pińczowie wykonują odpłatnie i nieodpłatnie prace w magazynach żywnościowych i mundurowych, kuchni, na stanowiskach fryzjerskich, przy pracy w łaźniach, przy pracach remontowych, pralni, radiowęźle, bibliotece, pracach porządkowych na oddziałach mieszkalnych.
Z kolei prowadzone przez CZSW działania polegały głównie na promocji zatrudnienia skazanych oraz informowania o zasadach ich zatrudniania – informacje takie zamieszczane są przede wszystkim na stronie internetowej Służby Więziennej. Ponadto potencjalni pracodawcy zwracają się telefonicznie z pytaniami dotyczącymi zatrudnienia skazanych z konkretnej jednostki penitencjarnej. Dyrektor Generalny SW, jako dysponent Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy, wspiera działania jednostek penitencjarnych związane z pozyskiwaniem i utrzymywaniem miejsc pracy osób pozbawionych wolności poprzez udzielanie pomocy finansowej w formie dotacji, ryczałtów i pożyczek. Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał, że na poziom zatrudnienia odpłatnego skazanych w ostatnich latach zasadniczy wpływ miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 123 § 2 KKW (w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2003 r. do 8 marca 2011 r.) wynagrodzenie przysługujące skazanemu zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy ustalało się w sposób zapewniający osiągnięcie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przy przepracowaniu pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy lub wykonaniu pełnej miesięcznej normy pracy. Wyrokiem z dnia 23 lutego 2010 r.[55] Trybunał Konstytucyjny za naruszające

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

Konstytucję Rzeczpospolitej Polskiej uznał brzmienie ww. przepisu w zakresie w jakim przewidywał on możliwość ustalenia skazanemu wynagrodzenia w wymiarze niższym niż minimalne wynagrodzenie określone na podstawie stosownych przepisów (zmiana przepisu art. 123 §2 KKW w powyższym zakresie weszła w życie 9 marca 2011 r.). Analiza danych dotyczących zatrudniania osadzonych w latach 2009–2014 (I półrocze) wykazała, że bezpośrednio po wejściu w życie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego zmniejszył się odsetek osadzonych zatrudnionych odpłatnie, zarówno na terenie jednostek penitencjarnych, jak i poza nimi. Według stanu na koniec 2010 r. odpłatnie zatrudnionych było 15.956 osadzonych, natomiast na koniec 2011 r. – 10.633 osadzonych (spadek o 33,2%), przy pozostającej na zbliżonym poziomie liczbie zatrudnionych ogółem (około 23–24 tys.). Podkreślić należy jednak, iż wskutek działań Służby Więziennej od blisko 3 lat zwiększa się poziom zatrudnienia odpłatnego osadzonych (z 9.179 osadzonych na koniec 2012 r. do 10.136 osadzonych na koniec I półrocza 2014 r., co daje wzrost o 10,4%). Należy to ocenić pozytywnie.

Na terenie 20 jednostek penitencjarnych prowadzonych było 18 centrów kształcenia ustawicznego, które umożliwiały realizację zadań oświatowych począwszy od możliwości zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego osadzonym do 18 roku życia, zgodnie z art. 130 §1 KKW[56]. Nauczanie prowadzone w centrach kształcenia ustawicznego zorganizowane było na poziomie: szkoły podstawowej (jeśli występuje taka konieczność), gimnazjum, liceum ogólnokształcącego oraz na kwalifikacyjnych kursach zawodowych. Wszystkie formy szkolne, jak i pozaszkolne, prowadzone były w systemie kształcenia osób dorosłych. W celu ułatwienia wychowawcom jednostek penitencjarnych przekazywania osadzonym informacji o możliwościach podjęcia nauki, był zamieszczany na stronie intranetowej oraz na internetowej stronie głównej Służby Więziennej wykaz kierunków kształcenia zgodnie z rozpoczynającymi się semestrami letnim i zimowym. W roku szkolnym 2012/2013 funkcjonowało 190 oddziałów szkolnych w 63 szkołach. Najwięcej oddziałów (łącznie 88) utworzonych zostało w ramach 18 zasadniczych szkół zawodowych oraz 14 liceów ogólnokształcących. Łączna liczba osadzonych objętych nauczaniem w różnych formach (w szkołach przywięziennych, w szkołach poza obrębem zakładów karnych i na kursach) wyniosła 15.394. Biuro Penitencjarne CZSW opiniowało inicjatywy dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych oraz wspierało ich w rozmowach z uczelniami wyższymi. Podpisanie porozumień między jednostką penitencjarną a daną uczelnią należy już do wyłącznych kompetencji dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych, którzy odpowiadają tym samym za tworzenie warunków do nauczania zarówno na terenie jednostki, jak i umożliwienie nauki poza nią. Kursy specjalistyczne, dające pełne kwalifikacje zawodowe, prowadzone były jako zadanie własne przez centra kształcenia ustawicznego. Jednostki penitencjarne w zakresie wymiany informacji o możliwościach nauki lub uczestniczenia w formach kursowych współpracowały ze sobą w sposób ciągły.

[56] Art. 130 §1 KKW stanowi, iż w zakładach karnych prowadzi się nauczanie obowiązkowe w zakresie szkoły podstawowej i gimnazjum, a także umożliwia się nauczanie w zakresie ponadpodstawowym (ponadgimnazjalnym) i na kursach zawodowych.

Zdjęcie nr 8
AŚ w Radomiu – sala komputerowa



Źródło: Materiały własne NIK.

3.2.6. System szkolenia pracowników i funkcjonariuszy SW odpowiedzialnych za prowadzenie oddziaływań penitencjarnych umożliwiał podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Pracownicy i funkcjonariusze SW byli szkoleni w zakresie oddziaływań penitencjarnych. Przygotowanie w zakresie opracowywania i realizacji IPO oraz IPT odbywało się w drodze szkolenia zawodowego, przede wszystkim na etapie nauki w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej (szkoła oficerska, specjalizacja penitencjarna), która kończyło się złożeniem stosownych egzaminów. Dalsze doskonalenie w tym zakresie odbywało się poprzez kursy specjalistyczne lub doskonalenia zawodowego. Ponadto personel terapeutyczny oddziałów dla skazanych uzależnionych uczestniczył w ogólnym systemie szkolenia specjalistów w zakresie terapii uzależnień, uzyskując odpowiednie certyfikaty Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych lub Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. System szkolenia psychologów zatrudnionych w Służbie Więziennej przewidywał w trakcie szkolenia oficerskiego w ramach specjalizacji penitencjarnej osobny moduł szkoleniowy dla pionu psychologów. Niezależnie od szkolenia oficerskiego, psychologowie byli obejmowani szkoleniami specjalistycznymi oraz doskonaleniem zawodowym, a także – po wejściu w życie zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 11 lipca 2014 r.[57] – sformalizowaną formą mentoringu.

Dodatkowymi szkoleniami obejmowani byli psychologowie zatrudnieni w działach terapeutycznych jednostek penitencjarnych. Związane było to z koniecznością przygotowania do prowadzenia oddziaływań terapeutycznych wobec skazanych uzależnionych od alkoholu, środków odurzających lub psychotropowych, skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo, w tym skazanych za przestępstwa z art. 197–203 KK popełnionych w związku z zaburzeniami

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

preferencji seksualnych. Psychologowie ci uczestniczyli dodatkowo w zewnętrznym systemie szkoleń w dziedzinie terapii, zdobywając te same kwalifikacje co specjaliści terapii zatrudnieni w cywilnych placówkach terapeutycznych.
Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Dyrektora Generalnego SW, który w celu kształtowania polityki kadrowej w zakresie naboru kadry do pionu penitencjarnego, w prowadzonych postępowaniach kwalifikacyjnych polecił w wymaganiach stawianych kandydatom określać spełnienie wymogu w zakresie wykształcenia wyższego o kierunku lub specjalizacji mających zastosowanie w resocjalizacji, tj.: resocjalizacji, profilaktyki społecznej, pedagogiki lub psychologii. Obowiązek posiadania wykształcenia wyższego dotyczył również funkcjonariuszy i pracowników już pełniących służbę lub pracujących w innych pionach służby, których mianuje się na stanowiska w pionie penitencjarnym bądź powierza się pełnienie obowiązków.
W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na pozytywną ocenę zasługują również działania zmierzające do zapewnienia pracownikom pionów penitencjarnych i terapeutycznych możliwości skonsultowania z podmiotami zewnętrznymi prawidłowości wykonywania obowiązków służbowych, przede wszystkim w formie superwizji. Biuro Penitencjarne w latach 2013–2014 zorganizowało superwizję w formie grupowej psychologom wszystkich oddziałów terapeutycznych (łącznie dla 70 pracowników) dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo. Przeprowadzili ją certyfikowani superwizorzy Polskiego Towarzystwa Psychologicznego z Ośrodka „Intra". Także personel oddziałów terapeutycznych dla skazanych uzależnionych od alkoholu oraz oddziałów dla skazanych uzależnionych od środków odurzających lub substancji psychotropowych brał udział w różnych formach superwizji, m.in. dla celów szkoleniowych finansowane przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a także ze środków własnych uczestników szkolenia w dziedzinie terapii uzależnień. Konieczność intensyfikacji działań w zakresie zapewnienia superwizji potwierdzają wyniki ankiet przeprowadzonych przez NIK w dziewięciu jednostkach penitencjarnych. Jako przydatne wprowadzenie mechanizmu tzw. superwizji w zakresie zadań wykonywanych przez wychowawców uważa 66,2% ankietowanych zatrudnionych w jednostkach penitencjarnych, w których taki mechanizm dotychczas nie został zastosowany. W przypadku psychologów konieczność taką dostrzegają praktycznie wszyscy ankietowani.
Jednakże kontrola NIK wykazała, że powyższe działania w zakresie szkoleń i podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie są wystarczające, z uwagi na tworzenie i realizację słabej jakości programów resocjalizacyjnych, o którym mowa w pkt 3.2.4 Informacji.

3.2.7. Ewaluacja działań podejmowanych przez Służbę Więzienną oraz inne instytucje i organy

Minister Sprawiedliwości nie prowadził analizy efektywności i skuteczności działań podejmowanych przez Służbę Więzienną. W powyższym zakresie jednak, badania prowadził Instytut Wymiaru Sprawiedliwości będący państwową jednostką organizacyjną – podległą Ministrowi Sprawiedliwości – prowadzącą działalność naukowo-badawczą. Powyższe badania obejmowały m.in. w 2012 r. stosowanie w postępowaniu karnym narzędzi diagnostyczno-prognostycznych służących oszacowaniu ryzyka powrotności do przestępstwa oraz warunkowe przedterminowe zwolnienie – wybrane aspekty praktyki, a w 2013 r. m.in. postępowanie ze skazanymi, którzy popełnili przestępstwo w związku z zaburzeniami osobowości w aspekcie potrzeby stosowania środków zabezpieczających po wykonaniu kary.

Z kolei Służba Więzienna w ujęciu systemowym nie przeprowadzała analizy skuteczności zastosowanych oddziaływań penitencjarnych, w tym zrealizowanych programów resocjalizacyjnych i ich wpływu na przygotowania do readaptacji społecznej, a także przydatności w warunkach wolności.

CZSW wskazuje, że badania w zakresie efektywności wykonywania kary pozbawienia wolności są niezwykle kosztowne i trudne z metodologicznego punktu widzenia, ponieważ wymagają dotarcia do osób zwolnionych z zakładów karnych, które z różnych przyczyn np. nie chcą uczestniczyć w takich badaniach. W ocenie NIK brak takich działań utrudnia obiektywną ocenę w tym zakresie, a ponadto utrudnia dobór programów najskuteczniejszych lub modyfikację dotychczas podejmowanych działań. Warto jednak podkreślić, iż Centralny Zarząd Służby Więziennej wraz z Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości, Instytutem Amity oraz Instytutem Prewencji Przemocy, jest stroną porozumienia, w ramach którego dokonana zostanie ewaluacja programów ART i DULUTH[58].

Oceny efektów prowadzonych oddziaływań wychowawczych m.in. ocena skuteczności, prawidłowości i rzetelności IPO, IPT, programów resocjalizacyjnych zgodnie z § 102a Zarządzenia Nr 2/04 – dokonywało Biuro Penitencjarne CZSW oraz specjaliści penitencjarni okręgowych inspektoratów Służby Więziennej w trakcie kontroli (obejmującej m.in. realizację programów resocjalizacyjnych pod kątem ich adekwatności i jakości oferty zakładu karnego do potrzeb oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych). Ponadto weryfikacja efektywności, skuteczności, przydatności wychowawców i psychologów do pracy ze skazanymi odbywała się poprzez opiniowanie funkcjonariuszy w trybie określonym w rozdziale 10 ustawy o służbie więziennej. CZSW wskazywał, że zadaniem Służby Więziennej nie jest badanie kompleksowej efektywności wykonywania kary, ponieważ jest ona tylko jednym z elementów realizujących system zapobiegania recydywie w ściśle określonym czasie, tj. w trakcie pobytu skazanego w izolacji penitencjarnej, zaś dokonywanie oceny efektów prowadzonych oddziaływań może podlegać ocenie tylko w celu ich ewentualnej korekty w czasie wykonania kary oraz ich dostosowania do indywidualnych potrzeb i problemów skazanego.

Należy podkreślić, że to pracownicy jednostek penitencjarnych wskazywali, iż celowym byłoby udostępnienie im informacji zwrotnej o postawie skazanego lub byłego skazanego w okresie następującym po zakończeniu współpracy z tym skazanym, w związku z jego przeniesieniem lub zwolnieniem z jednostki penitencjarnej. Spośród wszystkich wychowawców i psychologów, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez kontrolerów NIK odpowiednio 59,2% i 71,4% udzieliło odpowiedzi pozytywnej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w zakresie pozyskiwania informacji o skazanych po opuszczeniu przez nich jednostki penitencjarnej służba więzienna nie ma instrumentów prawnych, które umożliwiałyby ingerencję w ich życie osobiste na wolności, co podkreślają także inne organy państwowe np. samorządy, kuratorzy (wobec skazanych, którzy nie są w dozorze kuratorskim). Jednakże Służba Więzienna i inne instytucje zaangażowane w readaptację społeczną skazanych mogłaby wraz z organizacjami pozarządowymi, uczelniami podjąć takie działania, aby przeprowadzić niezbędne badania wśród byłych skazanych. Takie działania mogłyby podnieść jakość świadczonych usług wobec skazanych w całym obszarze readaptacji społecznej skazanych, a szczególnie tych którzy odbywają wieloletnie kary pozbawienia wolności. Organizacje pozarządowe co do zasady nie podejmują ewaluacji oddziaływań z uwagi na zbyt duże obciążenia bieżącymi sprawami, ale także ze względu na brak możliwości finansowych. Mają jednak możliwość monitorowania działania w stosunku do byłych skazanych, z którymi współpracowali w sytuacji kiedy oni sami utrzymają kontakt z tymi organizacjami. Jak wskazała Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka" często byli skazani podejmują samodzielnie życie mieszkając w okolicy wspólnot, więc z tego źródła posiadają informację o ich sytuacji. Warto także wskazać, iż mimo że Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat" nie prowadzi ewaluacji swoich działań, jednakże zauważa, że w 2014 r. została zrealizowana praca magisterska na temat: „Dalsze losy osób korzystających z domu pobytu „Patronat" w Białymstoku".

[58] Termin realizacji porozumienia określony został na marzec 2016 r.

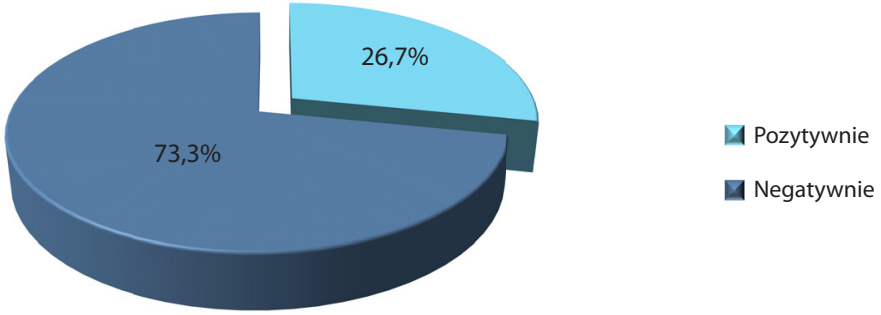
Badania w bardzo ograniczonej formie m.in. w zakresie skuteczności podejmowanych działań NIK zlecił Fundacji „Sławek", która zebrała dobrowolne wypełnione ankiety wśród 101 byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności[59]. Z badań m.in. wynika że:

- zdecydowana większość badanych osób (73%) uważa, że oddziaływania prowadzone wobec skazanego w jednostce penitencjarnej w sposób nieskuteczny wspierały go w powrocie do wolności i odnalezieniu się w nowej rzeczywistości (wykres nr 1);
- ponad 53% byłych skazanych uważa, że wychowawca poświęcił im wystarczającą ilość czasu w ZK/AŚ;
- większość byłych skazanych (84,6%) wyraziła negatywne opinie dotyczące pracy wychowawcy, ankietowani wskazywali m.in. niewłaściwy sposób traktowania skazanego przez wychowawcę (dla przykładu można zacytować kilka opinii: *miał lekceważący stosunek do skazanych; nieinteresowanie się skazanymi; nie szanował godności osobistej skazanych; przedmiotowo traktował skazanych, zbyt zdystansowany i nieprzychylny; brak chęci wysłuchania), brak kompetencji wychowawców penitencjarnych (brak wiedzy na temat pomocy postpenitencjarnej i współpracy pozarządowej; niewiedza z prawa, zbyt mało efektywni i pomocni);*
- większość skazanych (54,5%) uważa, że psycholog nie poświęcał im wystarczającej ilości czasu;
- większość byłych skazanych (83%) wyraziła negatywne opinie o pracy psychologów w ZK/AŚ. Ankietowani najczęściej wskazywali, że dość trudno dostać się na rozmowę z psychologiem a jeśli uda się to rozmowy trwają za krótko. Dla przykładu można podać kilka wypowiedzi: *psycholog podejmuje działania dopiero w ostateczności; psycholodzy nie poświęcili mi wystarczająco dużo czasu na rozmowę, ciężko się do niego dostać, nie miałem kontaktu z psychologiem, chociaż zgłaszałem potrzebę rozmowy, kontakt z psychologiem odbywał się w sytuacjach kryzysowych; zdecydowanie ilość psychologów w stosunku do ilości skazanych jest niewystarczająca;*
- ponad połowa badanych osób (54,5%) twierdzi, że negatywny wpływ na wzajemną współpracę z psychologami i wychowawcami miał fakt, iż byli funkcjonariuszami służby więziennej. Fundacja Sławek uważa, że pracownicy działu penitencjarnego powinni być pracownikami cywilnymi, a paramilitarny charakter funkcji mógłby dotyczyć np. działu ochrony. Jako uzasadnienie wskazują m.in. twierdzenia prof. Mieczysława Cioska: *paramilitarny charakter organizacji służby więziennej pociąga za sobą jakby nieuchronnie autokratyczny styl kierowania instytucją. Funkcjonariusz więzienny jest zobowiązany do bezwzględnego wykonywania poleceń i oczekiwań zwierzchników. Zwykle musi wykonać każdy rozkaz. W ten sposób odpowiedzialność służbowa w jednostce penitencjarnej wzrasta wraz z zajmowaniem wyższego stanowiska w hierarchii służbowej*[60];
- większość badanych osób (75%) których dotyczył problem uzależnienia, nie powróciło do nałogu po opuszczeniu zakładu karnego i aresztu śledczego, z drugiej strony 53% ankietowanych, którzy przeszli terapię uzależnień w określonych jednostkach penitencjarnych, nie kontynuuje leczenia w zakresie uzależnień po opuszczeniu zakładu karnego;
- w 13% przypadkach ankietowani wskazywali, że pracownicy służby więziennej interesowali się sytuacją byłych skazanych po opuszczeniu jednostki penitencjarnej, a ponadto 13% respondentów wskazywało, że współpracowano z nim w zakresie badania skuteczności oddziaływań prowadzonych w jednostce penitencjarnej.

[59] Skazani nie zawsze odpowiadali na wszystkie pytania, lecz nie zdarzyło się, aby na którekolwiek z pytań odpowiedziało mniej niż 45 ankietowanych.

[60] Ciosek M., 2008, Szanse resocjalizacji penitencjarnej. Resocjalizacja w zakładach karnych, [w:] Resocjalizacja, Urban B., Stanik J.M. (red.), t. 1, Warszawa, str. 331.

Wykres nr 1
Jak byli skazani oceniają skuteczność oddziaływań prowadzonych wobec nich w jednostce penitencjarnej? (wg ankiet przeprowadzonych wśród byłych skazanych przez Fundację Sławek)



Źródło: Fundacja Sławek.

Z przeprowadzonych ankiet wynika zatem, że oddziaływania w zakresie problemów uzależnień są dość skuteczne. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że zgodnie z przyjętą metodyką badaniem objęto jedynie osoby współpracujące z Fundacją „Sławek" (głównie z terenu woj. mazowieckiego). W ocenie NIK przeprowadzenie tego rodzaju badań na szerszą skalę, z wykorzystaniem profesjonalnej metodyki badawczej mogłaby przyczynić się do dokonania analizy skuteczności prowadzonych działań readaptacyjnych i wypracowania optymalnych metod pracy ze skazanymi.

Zdjęcie nr 9
AŚ w Suwałkach – świetlica do działalności twórczej



Źródło: Materiały własne NIK.

3.2.8. Warunki odbywania kary pozbawienia wolności sprzyjające społecznej readaptacji

W kontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych znajdowały się m.in. obiekty przeznaczone na potrzeby działalności wymienionej w oddziałach 5, 6, 7 rozdziału 10 KKW tj. dotyczącej zatrudnienia, nauczania, działalności kulturalno-oświatowej, społecznej, kultury fizycznej i zajęć

sportowych oraz umożliwiające realizację uprawnień osadzonych do utrzymywania więzi z rodziną i osobami bliskimi, a także korzystania z wolności religijnej, mimo że część infrastruktury jest przestarzała.

Przykładowo można wskazać takie obiekty w AŚ w Radomiu:

- świetlice oddziałowe,
- siłownie,
- kaplica,
- sala widzeń z miejscami umożliwiającymi bezpośredni kontakt skazanego z osobą odwiedzającą przy oddzielnym stoliku, z kącikiem z zabawkami przeznaczonym dla małych dzieci,
- pokoje do widzeń bez osoby dozorującej,
- sala gimnastyczna,
- dwa boiska sportowe,
- warsztaty: ślusarski, spawalniczy, budowlano-montażowy, elektryczny, stolarski,
- modelarnia,
- place spacerowe,
- radiowęzeł,
- biblioteka,
- sala komputerowa do e-learningu.

Zdjęcie nr 10
AŚ w Białymstoku – sala widzeń umożliwiająca bezpośredni kontakt



Źródło: Materiały własne NIK.

Z ustaleń NIK wynika, że nie we wszystkich badanych zakładach karnych były np. sale gimnastyczne, czy też warsztaty, jednak takie obiekty jak np. pokoje do widzeń bez osoby dozorującej, biblioteki, sale widzeń z kącikami dla dzieci, czy też kaplice były w każdym badanym zakładzie karnym i areszcie śledczym.

Z uwagi na fakt, iż w ZK w Krzywańcu funkcjonuje także Dom Matki i Dziecka dla osadzonych kobiet z dziećmi do lat 3, infrastruktura jest bardziej rozbudowana pod kątem kontaktów z rodziną. Jest sala do widzeń rodzinnych, w których w warunkach zbliżonych do domowych odbywają się widzenia z ojcami i rodzeństwem oraz członkami najbliższej rodziny. W ogólnej sali widzeń istnieje kącik zabaw dla dzieci osób odwiedzających i miejsce wyznaczone do przewijania niemowląt. Zgodnie z ustalonym porządkiem wewnętrznym w Domu Matki i Dziecka dozwolone są widzenia bez ograniczeń czasowych w dniach i godzinach udzielania widzeń, z ojcami dzieci przybywających w tym Domu.

Zdjęcie nr 11
ZK w Krzywańcu – kącik dziecięcy



Źródło: Materiały własne NIK.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia inicjatywę CZSW, dzięki której skazani mogą utrzymywać więzi z rodziną za pośrednictwem programu Skype. Program pilotażowy w tym zakresie zrealizowany został w okresie od 14 kwietnia do 31 maja 2014 r. w jednej jednostce penitencjarnej z każdego okręgowego inspektoratu SW. Dyrektor Generalny SW podkreślił, iż koniecznym jest, aby w przepisach wewnętrznych zostały określone sytuacje, w których dyrektor zakładu karnego może wyrazić zgodę na skontaktowanie się skazanego z rodziną i innymi osobami bliskimi za pośrednictwem ww. programu. W związku z powyższym dyrektorom jednostek penitencjarnych polecono:

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

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w trakcie kontroli, iż skazanym przebywającym m.in. w ZK w Pińczowie umożliwiono korzystanie z programu Skype.

Na podstawie zbadanej próby 102 cel mieszkalnych NIK stwierdziła, że we wszystkich zbadanych jednostkach przestrzegano ustawowej normy 3 m^2 powierzchni w celi mieszkalnej przypadającej na jednego skazanego (art. 110 KKW) np. w ZK w Krzywańcu średnio na jednego osadzonego przypadało w celach wieloosobowych 3,58 m^2 (od 3,22 m^2 do 4,39 m^2), w celach jednoosobowych średnio 7,23 m^2.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że 83% ankietowanych psychologów i 61% wychowawców stwierdziło, że na terenie AŚ/ZK są wystarczające warunki umożliwiające skuteczne oddziaływania penitencjarne sprzyjające readaptacji społecznej wobec skazanych. Pomimo to wskazywano, iż infrastruktura jest przestarzała, a także niekiedy brak jest wystarczającej liczby pomieszczeń np. do prowadzenia oddziaływań, czy też sal gimnastycznych.

Zdjęcie nr 12
AŚ w Suwałkach – cela wieloosobowa



Źródło: Materiały własne NIK.

3.2.9. Współpraca Służby Więziennej z organami administracji publicznej oraz organizacjami pozarządowymi

Dyrektor Generalny SW zapewniał współdziałanie z organami państwowymi i samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami i fundacjami poprzez udział w licznych inicjatywach, konferencjach i spotkaniach roboczych, a także na wszystkich szczeblach zarządzania w Służbie Więziennej, poprzez tworzenie warunków i bazy do współpracy z tymi podmiotami oraz promowanie form współpracy służących resocjalizacji skazanych. Ocena skali współpracy przez Służbę Więzienną w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z jednostek penitencjarnych dokonywana jest w ramach corocznego sprawozdania.

W CZSW nie były gromadzone informacje o instytucjach publicznych i organizacjach społecznych zajmujących się pomocą skazanym przebywającym w jednostkach penitencjarnych, a także po ich opuszczeniu. CZSW dysponował informacjami jedynie o liczbie zawartych przez jednostki penitencjarne porozumień o współpracy z ww. jednostkami. Informacje te wprowadzane były

w poszczególnych jednostkach penitencjarnych i stanowiły aktualną bazę danych dotyczących omawianej problematyki. Według stanu na 14 października 2014 r. zawartych było łącznie w skali kraju 1 094 porozumień, z tego:

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

W dniu 13 czerwca 2000 r. pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a Centralnym Zarządem Służby Więziennej zawarte zostało porozumienie w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności. Zgodnie z ww. porozumieniem, ośrodki pomocy społecznej i administracja zakładów karnych mają podejmować wspólne działania mające na celu przygotowanie osób opuszczających zakłady karne do readaptacji społecznej. Ponadto, zgodnie z § 13 porozumienia, sposoby, formy i tryb realizacji wspólnych celów miały zostać szczegółowo określone w odpowiednich pismach instrukcyjnych kierowanych do wszystkich wydziałów spraw społecznych urzędów wojewódzkich oraz ośrodków pomocy społecznej i zakładów karnych. Pomimo, że porozumienie funkcjonuje w praktyce to CZSW nie prowadzi bieżącego monitoringu jego realizacji. Należy wskazać także, że Dyrektor Generalny SW nie kierował do jednostek podległych pism instrukcyjnych, o których mowa w §13 ww. Porozumienia. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej corocznie przekazywało sprawozdania z realizacji Porozumienia CZSW w celu dokonania oceny wspólnych działań. Dyrektor Generalny SW wskazał, że na podstawie ww. sprawozdań dokonywana była ocena stopnia zaangażowania poszczególnych okręgowych inspektoratów Służby Więziennej w realizację porozumienia.

Zgodnie z art. 38 KKW w wykonywaniu kar, środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych, w szczególności związanych z pozbawieniem wolności, mogą współdziałać stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania. Podmioty te mogą w porozumieniu z dyrektorem zakładu karnego lub aresztu śledczego uczestniczyć w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej w tych zakładach lub aresztach.
Wszystkie kontrolowane zakłady karne i areszty śledcze współpracowały z szeregiem tego rodzaju instytucji w tym m.in. z:

- zespołami kuratorskiej służby sądowej, w których kuratorzy sądowi m.in. podejmowali działania przygotowujące skazanych do życia na wolności (polegające na zlecaniu kuratorom sądowym opracowania programów wolnościowych i ich realizację), przeprowadzali wywiady środowiskowe zlecane przez dyrektorów ZK/AŚ w trybie art. 14 KKW, sporadycznie uczestniczyli w komisjach penitencjarnych z głosem doradczym;
- ośrodkami pomocy społecznej w zakresie m.in. informowania skazanych o możliwości uzyskiwania wsparcia po opuszczeniu jednostki penitencjarnej, o możliwościach uzyskania wsparcia dla ich rodzin, pomocy materialnej, a także w ramach porozumienia z dnia 13 czerwca 2000 r. pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej a CZSW;
- przedstawicielami związków wyznaniowych w zakresie posług religijnych np. Kościoła Katolickiego, Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, Chrześcijańską Wspólnotą Zielonoświątkową, Związku Wyznania Świadków Jehowy.

Zdjęcie nr 13
ZK w Pińczowie – Kaplica



Źródło: Materiały własne NIK.

Dobre praktyki

Jako przykłady dobrych praktyk współpracy jednostek penitencjarnych z innymi instytucjami można dodatkowo wskazać:

- ZK w Pińczowie – Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pińczowie przeprowadził wspólne działania zmierzające do utrzymania więzi między osadzonymi, a ich rodzinami i w ramach zawartego porozumienia realizował programy readaptacyjne Tata i ja, Dzień Matki, Dzień Dziecka Dzień Ojca, Mikołajki, a także spotkanie Cała Polska czyta dzieciom;
- AŚ w Radomiu – współpraca z Uniwersytetem Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu spowodował uruchomienie kierunków studiów: logistyka w transporcie w wyniku czego studia rozpoczęło 32 osadzonych, a kontynuuje studia 16 osadzonych;
- AŚ Warszawa-Grochów – współpraca z Wyższą Szkołą Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi z Józefowa w zakresie kształcenia osób pozbawionych wolności za pośrednictwem platformy internetowej na poziomie liceum ogólnokształcącego w LO EUROREGIO;
- AŚ Warszawa-Grochów – współdziałanie w realizacji programów readaptacji społecznej z Fundacją „Dom Kultury", które mają na celu kształtowanie umiejętności poznawczych i społecznych – w tym m.in. kurs komputerowy, program „Piszę więc jestem", program „Rodzina jest kluczem do szczęścia".

Minister Pracy i Polityki Społecznej, wskazał, że *„dzięki działaniom publicznych służb zatrudnienia, osoby opuszczające zakłady karne, mają zapewnioną fachową pomoc w zakresie aktywizacji zawodowej i zwiększenia szans na rynku pracy"*. Pomimo szerokiej współpracy zakładów karnych i aresztów śledczych z innymi podmiotami zainteresowanymi readaptacją społeczną skazanych NIK

zauważa, że 55% skontrolowanych ZK/AŚ (6 jednostek – AŚ w Białymstoku, ZK w Czerwonym Borze, ZK w Pińczowie, AŚ w Suwałkach, AŚ w Warszawie Grochowie, ZK nr 2 we Wrocławiu) nie podjęło współpracy z urzędami pracy (wojewódzkimi, powiatowymi, miejskimi). Mając na uwadze, że posiadanie pracy po opuszczeniu jednostki penitencjarnej jest jednym z najważniejszych czynników właściwej readaptacji społecznej skazanych, brak współpracy z wymienionymi podmiotami może utrudniać płynną asymilację skazanego ze społeczeństwem i odnalezienie się w nowej rzeczywistości po odbycie długoletniej kary pozbawienia wolności i nie zapobiega negatywnym skutkom bezrobocia wśród osób kończących odbywanie kary. Jedną z przyczyn braku takiej współpracy podał m.in. Dyrektor ZK nr 2 we Wrocławiu, który wskazał, że nie podejmował takich działań, ponieważ jego zdaniem status odbywających karę pozbawienia wolności określa się jako osoby nieaktywne zawodowo, a nie bezrobotne i poprzez to nie podlegają one działaniom urzędów pracy. Dyrektor dodał, że każdy skazany opuszczający jednostkę, jest informowany podczas rozmowy końcowej o siedzibie odpowiedniego ze względu na miejsce zamieszkania Powiatowego Urzędu Pracy. W ocenie NIK współpraca z urzędami pracy jako jednostkami mającymi najlepszą wiedzę o rynku pracy i możliwościami pozyskania zatrudnienia przez osoby opuszczające zakłady karne mogłyby pozwolić na ukierunkowanie szkoleń, kształcenia w zawodach poszukiwanych na rynku pracy, a w konsekwencji ułatwić zatrudnienie takiej grupy osób. Przy czym fakt posiadania statusu osoby bezrobotnej (lub jego brak) nie determinuje możliwości korzystania z pomocy wyspecjalizowanych jednostek jakimi są urzędy pracy. Ponadto pozostała 45% skontrolowanych ZK/AŚ podjęło współpracę z urzędami pracy m.in. w zakresie doradztwa zawodowego, uczestniczenia w programach readaptacyjnych, co oznacza, że pomimo braku statusu bezrobotnego osadzeni mogli korzystać z ich doświadczeń.

Kontrolowane jednostki penitencjarne w zasadzie nie wykorzystywały narzędzi, które stwarza art. 75 i 77 KKW. Polegają one na możliwości powoływania w skład komisji penitencjarnych poza funkcjonariuszami i pracownikami zakładu karnego także, z głosem doradczym, innych osób godnych zaufania, w celu podejmowania zadań związanych z oddziaływaniem na skazanych zwłaszcza przedstawicieli stowarzyszeń, fundacji, organizacji i instytucji, kościołów i innych związków wyznaniowych. Ponadto Dyrektorzy Zakładów Karnych mogą powoływać także inne organy kolegialne, w skład których mogą wchodzić również osoby spoza zakładu. Osoby te mogą podejmować zadania związane z oddziaływaniem na skazanych, zwłaszcza z organizacją ich zatrudnienia i przygotowywaniem do zwolnienia oraz ze współpracą z instytucjami, organizacjami, stowarzyszeniami i fundacjami świadczącymi pomoc skazanym i ich rodzinom. W jednym tylko przypadku Dyrektor kontrolowanej jednostki penitencjarnej (ZK Nr 2 we Wrocławiu) powołał organ kolegialny na podstawie art. 77 KKW, który był odpowiedzialny za organizację II Okręgowego Konkursu Przeglądu Prasowego „Prison Press". W składzie zespołu znaleźli się m.in. przedstawiciele: Wojewody Dolnośląskiego, Ośrodka Regionalnego TVP Wrocław, Instytucji Kultury „Wrocław 2016" oraz Dyrektor OISW we Wrocławiu. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że powołanie takich instytucji mogło pozwolić na pokazanie i rozpropagowanie konieczności aktywizacji osadzonych wśród innych podmiotów niż tylko wykonujących zadania związane z readaptacją społeczną skazanych. Obie ww. możliwości powoływania w skład stosownych organów osób spoza Służby Więziennej są bardzo rzadko stosowane w skali kraju, ponieważ wśród ankietowanych przez NIK instytucji wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej, rynku pracy, kuratorów sądowych, czy też jednostek pozarządowych żadna z nich nie wskazała na uczestnictwo w takim przedsięwzięciu. Powyższe jednostki wskazywały zazwyczaj, że zakłady karne i areszty śledcze nie zwracały się do nich z takimi propozycjami, a gdyby je otrzymały to rozważyłyby uczestnictwo w takich gremiach.

Zdjęcie nr 14
AŚ Warszawa-Grochów – plac spacerowy

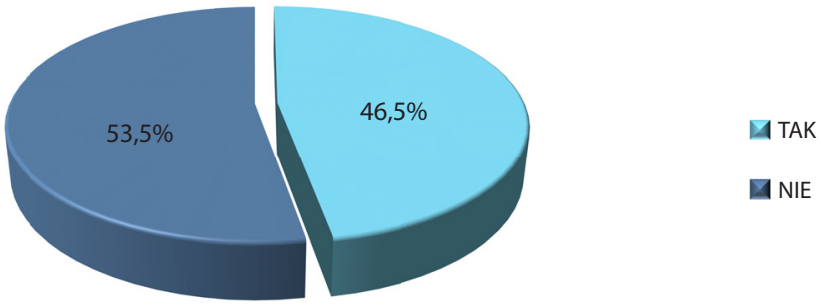


Źródło: Materiały własne NIK.

3.2.10. Działania innych jednostek niekontrolowanych przez NIK wobec skazanych, którzy opuścili zakłady karne i areszty śledcze

Jak wskazano w pkt 3.2.1 niniejszej Informacji brak jest kompleksowego, stanowiącego ustrojową całość systemu readaptacji społecznej skazanych, w tym na długoletnie kary pozbawienia wolności. Wynika to m.in. z tego, że brak jest koordynatora działań poszczególnych organów administracji publicznej i innych instytucji. Brak takiej koordynacji jest widoczny w informacjach zebranych przez NIK m.in. od kuratorskiej służby sądowej, ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy i innych jednostek samorządu terytorialnego, a także organizacji pozarządowych (w załączniku nr 3 Informacji umieszczono wykaz tych jednostek). Niektóre z tych jednostek wskazywały wprost, że ze względu na wielość podmiotów rządowych, samorządowych, pozarządowych mogących udzielać wsparcia istotne jest wskazanie instytucji koordynującej prowadzone działania oraz określenie konkretnego zakresu zadań, kompetencji i odpowiedzialności dla poszczególnych partnerów. Potwierdza to także wynik ankiety przeprowadzonej wśród byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności, bowiem 46% badanych osób odpowiedziało, że odczuwało poczucie bezradności w związku z faktem, iż nie wiedzieli do kogo się zwrócić, aby rozwiązać podstawowe problemy życia codziennego (wykres nr 2). Takie rozczłonkowanie działań jak widać nie sprzyja ich readaptacji społecznej. Współpraca ww. instytucji zazwyczaj polega na informowaniu byłego skazanego o możliwościach pozyskania określonej pomocy od konkretnych urzędów czy instytucji np. o świadczeniach socjalnych, o możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny, noclegowniach, o miejscach świadczenia pomocy psychologicznej, prawnej itp.

Wykres nr 2
Czy byli skazani odczuwali bezradność po opuszczeniu jednostki penitencjarnej? (wg ankiet przeprowadzonych wśród byłych skazanych przez Fundację Sławek)



Źródło: Fundacja Sławek.

Ankietowane instytucje wskazywały najczęściej jako podstawowe problemy związane z readaptacją społeczną skazanych, w tym na wieloletnie kary pozbawienia wolności m.in.:

- bezrobocie (obiektywne trudności na rynku pracy, niskie lub brak kwalifikacji zawodowych, brak motywacji skazanych i środków finansowych do zmiany orientacji zawodowej i podnoszenia kwalifikacji, stygmatyzacja skazanych);
- trudną sytuację bytową byłych skazanych, brak stałego miejsca zamieszkania, trudności w uzyskaniu własnego mieszkania z zasobów mienia komunalnego (45% ankietowani przez NIK byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności podkreślało ten problem);
- trudną sytuację finansową byłych skazanych, niewystarczająca pomoc socjalna;
- wyuczoną bezradność skazanych, którzy często mają postawę roszczeniową.

Brak pracy dla byłych skazanych jest jedną z głównych przyczyn problemów z reintegracją skazanych w społeczeństwie. Przedsiębiorcy bardzo niechętnie zatrudniają skazanych, co dostrzegają powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Mimo to z ankiet przeprowadzonych przez NIK wynika, że jedynie 9% urzędów podejmowało, w okresie objętym kontrolą, kampanie informacyjne mające na celu zachęcenie lokalnych przedsiębiorców do zatrudniania byłych osadzonych lub pozyskiwania nowych miejsc pracy dla osób osadzonych. Co prawda urzędy wskazywały, że podejmują szereg działań mających na celu zachęcanie przedsiębiorców do zatrudniania bezrobotnych, lecz nie były to działania systemowe i systematyczne w odniesieniu do poszukiwania miejsc pracy dla osób opuszczających zakłady karne. Urzędy pracy zwracały uwagę, że w obowiązujących przepisach brakuje instrumentów, które mogłyby zachęcić pracodawców do zatrudnienia byłych osadzonych. Brak takich działań, w ocenie NIK, powoduje że dalej występują powszechne stereotypy o braku przydatności takich osób na rynku pracy. Jednym ze skutków takiej stygmatyzacji, jak wskazują ankietowane urzędy pracy, jest nieprzyznawanie się byłych skazanych o odbyciu kary pozbawienia wolności. Brak takiej wiedzy powoduje, że urzędy pracy nie mogą zapewnić niezbędnej i pożądanej pomocy, adekwatnej do sytuacji byłego skazanego. Z badania przeprowadzonego na zlecenie NIK wśród byłych skazanych wynika, że 88% z nich mimo wszystko informowała wszystkie instytucje o fakcie przebywania w jednostce penitencjarnej.

Żaden z ankietowanych urzędów, poza gromadzeniem statystyk udzielonej pomocy byłym skazanym nie dokonywał szczegółowej analizy sytuacji byłych skazanych na rynku pracy.

Ankietowane urzędy pracy podkreślały niejednokrotnie, iż sytuacja byłych skazanych na rynku pracy pogorszyła się z uwagi na nowelizację art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Znowelizowana z dniem 14 marca 2014 r. ww. ustawa

usunęła z zamkniętego katalogu osób, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia (brak reakcji Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie ww. zmian opisano w pkt 3.2.3. Informacji), co powoduje, że wobec osób opuszczających zakłady karne Powiatowe Urzędy Pracy nie mają obowiązku przedstawienie w terminie 6 miesięcy od daty rejestracji propozycji zatrudnienia, inne pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.

Generalnie urzędy pracy nie prowadziły dodatkowych działań względem byłych skazanych, którzy opuścili jednostki penitencjarne. Mogą one obecnie korzystać z usług urzędu na prawach i zasadach, jak pozostałe osoby bezrobotne. Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności[61], wynika że 51% badanych osób, które podjęły pracę po opuszczeniu zakładu karnego same znalazły zatrudnienie i nikt im w tym nie pomagał. Stowarzyszenia, fundacje i organizacje religijne udzieliły pomocy w znalezieniu pracy 26% byłych osadzonym. W przypadku 17% respondentów pomocni w tej kwestii okazali się znajomi i rodzina. Trzem osobom (4,2%) problem ten pomogły rozwiązać gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej. Paradoksalnie instytucja powołana do pomocy w zakresie aktywizacji zawodowej (urząd pracy) pomogła znaleźć pracę zaledwie jednej badanej osobie (1,4%). Podsumowując należy wskazać, że tylko 6% skazanych uzyskało pomoc w znalezieniu pracy dzięki wyspecjalizowanym organom administracji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że jedynie w 17% ankietowanych urzędów pracy, wyodrębniono stanowisko pracy do obsługi byłych skazanych lub przypisano jednemu z pracowników takie działania, co w ocenie NIK jest celowe i podnosi jakość świadczeń względem byłych skazanych. Urzędy z kolei wskazywały, że pracownicy ogólnie są szkoleni w ramach obsługi trudnego klienta i także z uwagi na niewielki odsetek takich bezrobotnych nie ma potrzeby wyodrębniania takich zadań poszczególnym pracownikom.

Dobre praktyki

Jako przykłady dobrych praktyk w zakresie działań na rzecz byłych skazanych można wskazać działania Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie:

- realizacja projektu „PI wyjść na prostą" w ramach którego powstały trzy produkty finalne:
  - moduł współpracy ośrodków pomocy społecznej, centrum pomocy rodzinie, urzędów pracy, organizacji pozarządowych, kuratorów sądowych, zakładów karnych w zakresie aktywizacji zawodowej i społecznej osób opuszczających zakłady karne;
  - podręcznik dla pracodawców w zakresie zatrudniania osób opuszczających zakłady karne;
  - program szkoleń dla pracowników instytucji rynku pracy integracji i pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, służby więziennych i kuratorów sądowych;
- realizacja projektu „Schodami do góry", w której jedną z grup docelowych w projekcie stanowiło 20 skazanych zwolnionych z jednostek penitencjarnych (do 12 miesięcy po jej opuszczeniu). Zostali oni objęci programem resocjalizacji społeczno-zawodowej poprzez warsztaty psychologiczne, resocjalizacyjne, doradztwo zawodowe i społeczno-obywatelskie;
- opracowanie broszury „Pierwsze kroki po wyjściu z Aresztu Śledczego", która wskazuje instytucje wspierające adaptację społeczną i zawodową osób po opuszczeniu zakładów karnych[62].

[61] 70 osób odpowiedziało na to pytanie.

[62] http://www.wup.lublin.pl/wup/foty/fckeditor/File/ciz/poradnictwo/Broszura-Informacyjna-Pierwsze-kroki-po-wyjsciu-z-Aresztu-Sledczego.pdf

Zdjęcie nr 15
AŚ w Radomiu – warsztat



Źródło: Materiały własne NIK.

Gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej wykonują zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 16a ww. ustawy do zadań własnych gminy należy pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego. Osoby te mają prawo do świadczeń takich jak np. pomoc finansowa, usługowa, rzeczowa i instytucjonalna, a także praca socjalna i poradnictwo. Ośrodki pomocy społecznej co do zasady nie prowadziły systemowych działań w zakresie przystosowania byłych skazanych do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, a ich pomoc była kierowana do konkretnych byłych skazanych, którzy byli obsługiwani przez pracowników socjalnych. Jedynie w 23% ankietowanych ośrodków pomocy społecznej wyodrębniono stanowisko pracy do obsługi byłych skazanych lub przypisano jednemu z pracowników takie działania. Ośrodki podawały podobne przyczyny takiego postępowania jak wskazano powyżej w odniesieniu do urzędów pracy.
Ośrodki pomocy społecznej nie prowadziły jednoznacznie ukierunkowanych działań mających na celu przezwyciężanie lęków społeczności lokalnych przed osobami zwalnianymi z zakładów karnych i aresztów śledczych, zapobiegających ich stygmatyzacji. Ośrodki jeśli prowadzą takie działania, to skupiają się one na zwiększenie integracji mieszkańców, lecz w zakresie wszystkich grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ośrodki pomocy społecznej wskazywały w ankietach pojedyncze działania w ww. zakresie, które nie miały charakteru systemowego i ciągłego jak np. organizacja na osiedlu Kleczków i Nadodrze we Wrocławiu festynów rodzinnych, na których osoby odbywające karę pozbawienia wolności w ZK Nr 1 we Wrocławiu czynnie włączył się w organizację i przeprowadzenie tych wydarzeń (pomoc techniczna w ustawianiu sprzętów, rozkładaniu namiotów, skręcanie z balonów kwiatów i zwierząt). Uczestniczyli ponadto w akcji zagospodarowania jednego z osiedli wrocławskich poprzez sadzenie z mieszkańcami krzewów i kwiatów.

Współpraca ośrodków pomocy społecznej z kuratorami, powiatami i innymi instytucjami polegała głównie na przekazywaniu informacji dotyczących skazanych i ich rodzin, statusu osoby bezrobotnej, kierowania na prace społeczno-użyteczne, możliwości udzielenia wsparcia finansowego i pracy socjalnej. Sporadycznie zdarzało się, że ZK/AŚ, w którym skazany odbywa karę pozbawienia wolności zawiadamiał ośrodek o zbliżającym się terminie zakończenia kary. W skali kraju w 2013 r. zakłady karne i areszty śledcze wystosowały łącznie 3.511 powiadomień do ośrodków pomocy społecznej o potrzebie udzielenia pomocy skazanym po zwolnieniu oraz 437 rodzinom skazanych. Ponadto 4 170 osobom umożliwiono bezpośredni kontakt w swojej sprawie z pracownikiem socjalnym na terenie jednostki penitencjarnej.

Kuratorzy sądowi wykonują działania wobec skazanych, którzy jeszcze odbywają karę pozbawienia wolności poprzez opracowywanie programów wolnościowych (art. 164 KKW) oraz przeprowadzanie wywiadów środowiskowych zlecanych przez Dyrektorów ZK (art. 14 KKW). Jeśli skazany po opuszczeniu jednostki penitencjarnej podlega dozorowi kuratorskiemu, to kuratorzy korzystają z pełnego spektrum możliwych działań wspierających, w szczególności określonych w art. 173 KKW. Jednakże wobec skazanych, którzy nie podlegają dozorowi kuratorzy wspomagają byłych skazanych, na ich wniosek, w tym finansowo z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, ewentualnie korzystając ze swojej wiedzy dotyczącej współpracy np. z placówkami samorządowymi lub organizacjami pozarządowymi udzielają niezbędnych informacji. Wysokość wsparcia finansowego nie jest duża np. wg danych II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej ds. Wykonania Orzeczeń w Sprawach Karnych Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe udzielono w 2013 r. pomocy 66 osobom zwalnianym z jednostek penitencjarnych na łączną kwotę 12.950,00 zł, co daje średnią 196,21 zł na jedną osobę.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się także do wybranych marszałków województwa z pytaniem o podejmowane działania w zakresie readaptacji społecznej skazanych. Marszałkowie wskazywali m.in. że pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego została zaszeregowana jako zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Na podstawie ustawy o pomocy społecznej i zgodnie z zasadą subsydiarności, zdaniem Marszałków organy te nie mogą zastępować samorządów lokalnych w realizacji ich zadań. Rola województwa samorządowego, ich zdaniem, jest ograniczona i powinna mieć głównie charakter monitorujący skalę zjawiska, wspierająco-doradczy wobec podmiotów, które na co dzień zajmują się pomocą osobom wykluczonym społecznie, w tym również opuszczającym placówki penitencjarne i ich rodzinom oraz inspirujący zmianę świadomości i postaw społecznych.

Dobre praktyki

Do dobrych praktyk stosowanych przez samorządy wojewódzkie można w tym zakresie m.in. zaliczyć:

- przeprowadzenie szczegółowego badania „Sytuacji osób opuszczających zakłady karne na terenie województwa łódzkiego" – w ramach projektu systemowego „Wsparcie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadr pomocy i integracji społecznej" realizowanego przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Wnioski wynikające z raportu wskazują m.in. iż osoby opuszczające ZK/AŚ mają deficyty w zakresie posiadanego wykształcenia, kwalifikacji, kompetencji psychofizycznych i społecznych, co znacznie utrudnia tym osobom odnalezienie się nie tylko na rynku pracy, ale również w życiu społecznym. Podkreślano też konieczność indywidualnego podejścia do osoby opuszczającej ZK;

- wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej, w obszarze analizy skutków zaniechania działań aktywizująco – wspierających. Ze względu na stale utrzymujący się wysoki odsetek osób odbywających karę pozbawienia wolności i małą aktywność samorządów w udzielaniu wsparcia osobom opuszczającym zakłady karne i areszty śledcze, przyjęto tę tematykę do procesu analizy w ramach projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania". Projekt realizuje Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej wraz ze Szkołą Główną Handlową w Warszawie oraz Stowarzyszeniem Radomskie Centrum Przedsiębiorczości od 2012 r. Projekt ten odnosił się do wybranych problemów społecznych wymienionych w ustawie o pomocy społecznej, w tym do osób opuszczających zakłady karne. Celem projektu było przygotowanie rozwiązania ułatwiającego wprowadzenie zmian w sposobach planowania i realizacji lokalnej polityki społecznej, szczególnie w obszarze pomocy społecznej zmierzających do poprawy skuteczności oraz efektywności działań podejmowanych przez samorządy gmin i powiatów Województwa Mazowieckiego.

Readaptację społeczną skazanych prowadzaną przez organy administracji publicznej uzupełniają organizacje pozarządowe. Wykonują one bardzo wiele różnorodnych działań, nieraz wręcz zastępując działania ww. organów, w szczególności poprzez kompleksowe oddziaływanie, które organy administracji publicznej nie prowadzą wobec braku koordynacji ich działań i braku spójnego systemu readaptacji społecznej. Organizacje pozarządowe współpracują z zakładami karnymi, aresztami śledczymi, kuratorami, ośrodkami pomocy społecznej itd. Niestety borykają się one często z niedofinansowaniem, co nie pozwala wypełniać wszystkich celów tych organizacji w planowanych obszarach. Należy przy tym wspomnieć, że Ministerstwo Sprawiedliwości organizuje konkursy na wykonanie konkretnych projektów związanych z readaptacją społeczną skazanych i finansowanych z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Jednakże ww. organizacje często podkreślają, że to przysłowiowa kropla w morzu potrzeb, pomimo że otrzymują także środki finansowe z innych źródeł np. od samorządów.

Dobre praktyki

Do przykładowych dobrych praktyk w zakresie działania ww. organizacji można zaliczyć:

- pilotażowy program przygotowujący więźniów do społecznej readaptacji na wolności prowadzony przez Caritas Polska od wiosny 2014 r. Ma on charakter przeciwdziałania bezdomności, powrotem do nałogów i recydywy, obejmuje także pomoc uczestnikom w uporządkowaniu spraw rodzinnych i formalnych. Skazani są kierowani do Caritas przez ośrodki terapeutyczne Zakładów Karnych. Do czasu wyjścia na wolność osadzeni uczestniczą w spotkaniach przygotowawczych, prowadzonych na terenie tych Zakładów podczas których rozpoznaje się osobistą sytuację skazanego, jego potrzeby i możliwości. Program ten wychodzącym na wolność pomaga otrzymać miejsce w schronisku lub mieszkanie, znaleźć pracę oraz zapewnia wsparcie psychologiczne;
- punkty pomocy postpenitencjarnej w Warszawie, Zielonej Górze, Gdańsku prowadzone przez Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat" które m.in. udzielają pomocy rzeczowej w postaci żywności, ubrania, materiałów higienicznych, prowadzą doradztwo psychologiczno-pedagogiczne;

- stworzenie informatora dla osadzonych, byłych więźniów i ich rodzin przez Fundację Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej „Tulipan" wraz z Radą Terenową Okręgu Szczecińskiego. Informatory zostały dostarczone do wszystkich jednostek znajdujących się w woj. zachodniopomorskim oraz do 80-ciu zachodniopomorskich urzędów i organizacji. Dostępny też jest w wersji elektronicznej[63];
- prowadzenie punktu konsultacyjnego, przez Fundację Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej „Tulipan", dla osób opuszczających jednostki penitencjarne, skazanych będących w trakcie przepustek, skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w formie dozoru elektronicznego i znajdujących się pod dozorem kuratora, a także dla ich rodzin. W punkcie udzielana jest pomoc/wsparcie specjalistów w zakresie prawnym, terapeutycznym, psychologicznym, zawodowym, socjalnym. W ramach punktu skazani i ich rodziny mają możliwość bezpłatnego korzystania z telefonu, komputera, ksero, a także mogą otrzymać materiały biurowe, odzież i materiały higieniczne;
- stworzenie i prowadzenie Ośrodka Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej w Mieni przez Fundację „Sławek". Z pomocy ośrodka korzystają osoby opuszczające zakład karny, które nie mają tymczasowego schronienia, oraz osoby uczestniczące w programie „Anioł Stróż"[64]. Jak wskazuje Fundacja regulamin ośrodka zapewnia beneficjentom bezpieczne miejsce schronienia, w którym mogą znaleźć przyjazne warunki w pierwszych dniach na wolności. Dla ludzi trzeźwiejących niezwykle cenna jest możliwość przebywania z innymi trzeźwiejącymi, którzy mają w tym zakresie większe doświadczenie. W sposób naturalny mieszkańcy domu stają się dla siebie nieformalną grupą wsparcia w życiu w trzeźwości.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie NIK pośród byłych skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności wynika, że ponad połowa respondentów (55%) wskazała, że po opuszczeniu zakładu karnego zwróciła się o pomoc do kuratora sądowego. Ponad (48%) badanych szukało pomocy w załatwieniu najpilniejszych spraw w ośrodkach pomocy społecznej w swoim mieście lub gminie. Niewiele więcej osób (49%) udało się po pomoc do Powiatowego Urzędu Pracy, zaś bezpośrednio do urzędu gminy lub miasta zwróciło się 19% respondentów. Skuteczność udzielonej pomocy przez ww. instytucje bardzo dobrze i dobrze oceniło 45 osób (45,2%), zaś dostatecznie 17 respondentów (17,5%). Niezadowolonych z udzielonej pomocy było 36 ankietowanych (37%). Natomiast niesioną pomoc przez Fundację „Sławek" (podmiot, który przeprowadzał badanie) bardzo dobrze i dobrze oceniło ponad 92% ankietowanych byłych osadzonych.

3.2.11. Wykorzystanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej w zakładach karnych i aresztach śledczych

Zgodnie z art. 43 § 2 KKW Minister Sprawiedliwości jest dysponentem Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Środki funduszu w części postpenitencjarnej były m.in. przydzielane przez Służbę Więzienną oraz zawodowych kuratorów sądowych osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin. Pomoc postpenitencjarna udzielana była również przez jednostki spoza sektora finansów publicznych, które otrzymywały dotacje celowe ze środków funduszu, po przeprowadzeniu

63 http://www.szczecin.so.gov.pl/UserFiles/2013-11-22_informator_tulipan_druk.pdf

64 Przedstawiciele Fundacji odbierają i towarzyszą skazanemu, gdy ten wychodzi na przepustkę. W trakcie trwania przepustki przedstawiciele Fundacji m.in. opiekują się skazanym, pokazują jak zmienił się otaczający ich świat, sposób życia itp. Ponadto Fundacja zapewnia takiemu skazanemu, nie tylko opiekę, ale również nocleg i wyżywienie.

przez MS otwartych konkursów ofert. W 2013 r. rzeczywisty procentowy udział w całości przekazanych środków wyniósł: 60,15% CZSW, 28,32% kuratorzy sądowy, 11,53% organizacje pozarządowe, a w 2012 r. odpowiednio 56,68%, 29,83%, 13,49%.
Najwyższa Izba Kontroli zbadała wykonanie 209 wydatków sfinansowanych ze środków funduszu na łączną kwotę 416,2 tys. zł, które wydatkowano w 11 kontrolowanych zakładach karnych i aresztach śledczych[65]. Wszystkie zbadane wydatki poniesiono zgodnie z art. 43 § 8 pkt 2 KKW tj. na pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej tj. m.in. na organizowanie i finansowanie poradnictwa prawnego, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej, organizowanie i finansowanie programów podnoszących kompetencje społeczne, mających na celu przeciwdziałanie czynnikom kryminogennym, a zwłaszcza agresji i przemocy, w tym przemocy w rodzinie, oraz problemom uzależnień.
Badaniem objęto także 69 wniosków skazanych o udzielenie pomocy z funduszu negatywnie rozpatrzonych przez ZK i AŚ. Nie stwierdzono bezpodstawnych odmów wykorzystania środków funduszu. Odmowy dotyczyły m.in. sytuacji, w których osadzeni wnioskowali o środki z funduszu na zakup środków higieny osobistej, wyżywienia w sytuacji gdy artykuły takie były im zapewnione.

3.2.12. Działalność Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie

Dyrektor Ośrodka podejmował racjonalne działania w zakresie zatrudnienia personelu mającego styczność z osobami umieszczonymi w Ośrodku tj. zatrudnienia odpowiedniej ilości i rodzaju personelu w stosunku do ilości osób umieszczonych w tej jednostce. Według stanu na dzień 19 grudnia 2014 r. w Ośrodku były umieszczone dwie osoby, przy czym pracował tam 1 psychiatra, 3 psychologów, 7 pielęgniarek, 1 terapeuta zajęciowy, 14 sanitariuszy oraz 10 funkcjonariuszy Służby Więziennej[66].

Ośrodek korzysta z bezpłatnego użyczenia pomieszczeń od Regionalnego Ośrodka Psychiatrii Sądowej na okres 35 miesięcy tj. do dnia 21 grudnia 2015 r. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym[67] określa m.in. liczbę łóżek, wymagania ogólnoprzestrzenne, sanitarne i instalacyjne, warunki zabezpieczenia Ośrodka. Ośrodek nie spełnia wszystkich wymogów określonych w ww. rozporządzeniu dotyczących m.in. wyposażenia sal osób umieszczonych w Ośrodku w zakresie posiadania węzła sanitarnego, rodzaju łóżka, sposobu zabezpieczenia okna stalowymi żaluzjami oraz w zakresie rodzaju urządzeń i środków technicznych służących do przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu a także sposobu przechowywania, odtwarzania i niszczenia zapisów oraz udostępniania ich uprawnionym podmiotom. Zgodnie z art. 54 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi do czasu spełnienia przez Ośrodek warunków określonych w rozporządzeniu, jednakże przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie

65 W tym także w ramach kontroli rozpoznawczych w AŚ w Radomiu oraz w AŚ Warszawa-Grochów.

66 Zgodnie z art. 55 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi do czasu powołania służby ochrony KOZZD, jednakże przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy Dyrektor Generalny Służby Więziennej deleguje do wykonywania jej zadań funkcjonariuszy Służby Więziennej. Zgodnie z rozporządzeniem KOZZD Liczebność poszczególnych kategorii personelu przypadających na 10 osób umieszczonych w Ośrodku mającego styczność z tymi osobami wynosi co najmniej: 1 psychiatrę, 6 psychologów, 14 pielęgniarek, 7 terapeutów zajęciowych oraz nie więcej niż: 20 sanitariuszy, 1 pracownika socjalnego, 28 pracowników służby ochrony – przy czym łączna liczba personelu nie może przekroczyć 77 osób.

67 Dz. U., poz. 89.

ustawy, można umieszczać w Ośrodku, osoby stwarzające zagrożenia jeżeli zapewniono właściwe zabezpieczenie Ośrodka i możliwość udzielania świadczeń terapeutycznych. W trakcie kontroli była wykonywana adaptacja pomieszczeń na cele Ośrodka, która jeszcze nie została zakończona[68]. W Ośrodku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu terminu przechowywania zapisu z monitoringu sali jednego z podopiecznych, który wyniósł 7,5 miesiąca[69] tj. został przekroczony o 1,5 miesiąca oraz przedwczesnym usuwaniu zapisów dotyczących pozostałych pomieszczeń Ośrodka tj. po 3 miesiącach co było niezgodne z art. 7 ust. 5 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stanowiącym, iż zapis z monitoringu przechowuje się przez 6 miesięcy, a następnie usuwa się w sposób uniemożliwiający jego odzyskanie.

Zdjęcie nr 16
Sala Terapii w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym



Źródło: Materiały własne NIK.

Podopiecznym Ośrodka stworzono możliwości m.in. prowadzenia aktywności fizycznej, odbywania praktyk religijnych, dostępu do aktualnych wiadomości, a także kontaktu bezpośredniego z osobami bliskimi.

W KOZZD w Gostyninie sporządzano i realizowano dla podopiecznych oddzielne Plany Terapii, które zawierały w swojej treści udokumentowane działania wymagane ustawą o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi oraz rozporządzeniem KOZZD. Dyrektor Ośrodka terminowo (co 6 miesięcy) realizował obowiązek wynikający z art. 46 ust. 2 z ww. ustawy tj. przesyłał do sądu opinię lekarza psychiatry o stanie zdrowia osoby stwarzającej zagrożenie umieszczonej w Ośrodku i o wynikach postępowania terapeutycznego.

Wykonywanie zadań Ministra Zdrowia w zakresie nadzoru nad Ośrodkiem powierzone zostało Departamentowi Zdrowia Publicznego w MZ. Departament w ramach sprawowania nadzoru nad działalnością Ośrodka, przeprowadził wizytacje, organizował spotkania robocze z Dyrektorem

[68] Stan na 18 grudnia 2014 r.

[69] Stan na 12 grudnia 2014 r.

Ośrodka w sprawach związanych z kosztami działalności Ośrodka planowanej liczby osób zatrudnionych, a także pacjentów przebywających w tej jednostce. Uzyskiwano i przekazywano Dyrektorowi Ośrodka informacje o liczbie złożonych przez dyrektorów zakładów karnych wniosków kierowanych do sądów o uznanie osoby za osobę stwarzającą zagrożenie.

Zdjęcie nr 17
Sala pacjenta w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym



Źródło: Materiały własne NIK.

3.3 Systemowe rozwiązania w readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności w wybranych krajach Unii Europejskiej, na tle przyjętych rozwiązań w Polsce

3.3.1. Uwagi ogólne

W celu budowy kompleksowego stanowiącego ustrojową całość systemu readaptacji społecznej skazanych, w szczególności na wieloletnie kary pozbawienia wolności warto wskazać doświadczenia i rozwiązania innych krajów Unii Europejskiej. W niniejszej informacji skupiono się na systemach funkcjonujących w Danii, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii, a oparto je na ekspertyzie zleconej przez NIK na potrzeby kontroli i wykonanej przez Pedagogium Wyższą Szkołę Nauk Społecznych w Warszawie.

Zagadnienie skutecznego powrotu skazanych do szerszego, otwartego środowiska, stanowi duże wyzwanie i problem, który próbuje się rozwiązywać w różny sposób w zależności od rodzimych doświadczeń poszczególnych państw. Istnieją wprawdzie zarówno wspólne cechy systemowe formuł penitencjarnych, postpenitencjarnych i readaptacyjnych, występujące w poszczególnych krajach, ale też istnieją znaczne różnice w podejściu do omawianego zagadnienia. Z przeglądu rozwiązań systemowych przyjętych w innych państwach europejskich wynika, że żadne z nich nie rozwiązało analizowanego problemu w optymalny sposób, a więc taki, który byłby w pełni zadawalający z dwóch podstawowych dla polityki państwa punktów widzenia: dobra ogółu społecznego i dobra obywatela.

3.3.2. Duńska polityka readaptacyjna i postpenitencjarna, z uwzględnieniem sytuacji osób skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności

Duńskie więziennictwo odchodzi wyraźnie od funkcji kompensacyjnej i sprawiedliwościowej na rzecz funkcji prewencyjnej, czego jasnym znakiem jest połączenie służby więziennej i probacyjnej.

Główne założenia duńskiego systemu penitencjarnego:

- traktowanie więzienia jako środka ostatecznego, zaś osadzonych jako obywateli posiadających pełnię praw i obowiązków;
- ograniczanie przymusu fizycznego i konfrontacji na linii skazany – system penitencjarny;
- motywowanie więźniów do podjęcia odpowiedzialności za sposób odbywania kary oraz dążenie do największego zbliżenia warunków wykonywania kary do warunków wolnościowych (odbywanie kary jak najbliżej domu i umożliwienie jak najczęstszego kontaktu ze środowiskiem, o ile nie ma ono wpływu kryminogennego);
- elastyczne zarządzanie finansami w poszczególnych zakładach oraz otwartość placówek dla mediów, polityków i innych obywateli.

Systemem penitencjarnym i opieką postpenitencjarną zajmuje się Departament Więziennictwa i Probacji, podległy Ministrowi Sprawiedliwości. Służba więzienna i probacyjna (SWP) są połączone (45% personelu stanowią kobiety), a oficerowie SWP przed podjęciem pracy muszą przejść trzyletnie szkolenia zawodowe.

W Danii unika się kary pozbawienia wolności (sukcesywne zmniejszanie liczby więzień i aresztów śledczych), jednak w wypadku jej orzeczenia, wyroki są stosunkowo niskie, a docelowo wszyscy skazani odbywają kary w więzieniach otwartych. Wraz z postępem odbywania kary, więźniowie z zakładów zamkniętych są przenoszeni do zakładów otwartych, następnie do hosteli, a z nich kierowani są na zwolnienie warunkowe. Zasadą jest osadzanie więźniów w celach jednoosobowych, w miarę możliwości urządzanych przez samych osadzonych. Skazani mogą odbywać karę z dziećmi do lat trzech, a małżeństwa mogą odbywać karę wspólnie (w końcowym okresie odbywania kary mogą mieszkać razem z dzieckiem w hostelu).

Osadzeni w więzieniach lokalnych mają prawo, zaś w zakładach centralnych obowiązek realizacji 37 godzin tygodniowo przeznaczonych na naukę lub pracę. Za minimum uznaje się ukończenie przez skazanych szkoły drugiego stopnia (gimnazjum lub szkoły zawodowej). Osadzeni mogą pracować zarówno wewnątrz więzień, jak i w środowisku otwartym. Na terenie zakładów karnych zbudowane są zakłady pracy, zbliżone wystrojem do prywatnych przedsiębiorstw. Praca w zakładach więziennych ma przede wszystkim funkcję readaptacyjną – uczy osadzonych wstawać rano, pracować w zespole, być odpowiedzialnym za wykonaną pracę. Pensja osób osadzonych jest nieopodatkowana, a kwota oszczędności – nielimitowana. Skazani wykonują prace usługowe poza murami więzienia pod opieką instruktorów – pracowników SWP, będących specjalistami w danej dziedzinie. Zysk z pracy w zakładach więziennych jest pożytkowany na pokrycie częścikosztów funkcjonowania zakładu. W okresie odbywania kary, władze lokalne mogą opłacać osadzonemu czynsz (maksymalnie za okres 6 miesięcy) lub wyznaczyć miejsce przechowania jego majątku ruchomego. Osoby aresztowane tymczasowo mogą liczyć na pokrycie czynszu przez cały okres przebywania w więzieniu. W wyjątkowych przypadkach osoby zwolnione warunkowo i byli więźniowie mogą się ubiegać o tymczasowe miejsce w hostelach prowadzonych przez SWP.

Po opuszczeniu zakładu karnego, każdy skazany znajduje się pod dozorem służby probacyjnej. W Danii pomoc rzeczowa i mieszkaniowa udzielana skazanym pozostaje w rękach państwa, zaś przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz szkolenia z zakresu pomocy psychologicznej, terapii, doradztwa zawodowego prowadzą organizacje pozarządowe przy wsparciu finansowym SWP.

Istnieją empiryczne badania wykazujące, że przyjęte przez system duński rozwiązania zmniejszają zagrożenia recydywy skazanego. W 2011 roku 37% osób, które odbywały karę w więzieniu popełniało ponownie przestępstwa, w wypadku kary w zawieszeniu i nadzoru kuratorskiego było to 29%, służby użytecznej publicznie – 20%, a w wypadku nadzoru elektronicznego – jedynie 19%. Są to bardzo niskie statystyki w skali globalnej, dlatego też duński system (i w ogóle, modele skandynawskie) są często przedstawiane w opracowaniach jako modelowe przykłady nowoczesnych systemów penitencjarnych. Powyższe dane, w zestawieniu z kosztami dziennymi na 1 osadzonego w 2011 (w więzieniu zamkniętym: 254 €; w więzieniu otwartym: 146 €; w więzieniu lokalnym: 140 €; w hostelu (Half-way house): 167 €, w wypadku dozoru – poniżej 100 €[70]) utwierdzają władze Danii, że obrany kierunek systemu opieki penitencjarnej i postpenitencjarnej jest słuszny. Dąży się do dalszego ograniczania kar więzienia przy jak najczęstszym możliwym stosowaniu środków zastępczych, zaś w wypadku konieczności zastosowania kary więzienia – założenia „normalizacji" zakładów karnych pozwalają skazanym na dobrą readaptację społeczną.

3.3.3. Podstawowe elementy polityki readaptacyjnej i postpenitencjarnej we Francji

Francuski system penitencjarny podlega Ministerstwu Sprawiedliwości i jest zarządzany przez Dyrekcję Administracji Penitencjarnej (DAP), kierującą ogółem spraw związanych z więziennictwem, w tym zajmującą się administrowaniem wykonywania kary pozbawienia i ograniczenia wolności, organizowaniem życia codziennego osadzonych oraz wspomaganiem ich reintegracji społecznej. Pod DAP podlega Służba Więzienna oraz Narodowa Szkoła Administracji Penitencjarnej (ENAP). Podstawowym celem oraz miarą efektywności francuskich działań reintegracyjnych jest malejący poziom recydywy. Wskaźnik ten z roku na rok jednak wzrasta.

Głównym problemem francuskiego systemu penitencjarnego jest drastycznie rosnąca liczba osadzonych[71], której skutkiem jest przeludnienie więzień[72] i złe warunki więzienne. Reintegracją społeczną skazanych zajmuje się Służba Integracji i Probacji (SPIP) – zdecentralizowany element administracji więziennej, działający na szczeblu departamentalnym. Zadania SPIP-ów obejmują:

- pomoc w podejmowaniu decyzji przez sędziów,
- resocjalizację skazanych w okresie odbywania kary,
- organizowanie sieci partnerów instytucjonalnych wspierających resocjalizację i reintegrację społeczną byłych skazanych,
- pomoc skazanym w utrzymywaniu więzi rodzinnych,
- pomoc w dostępie do kultury.

Pracownicy SPIP są zobowiązani do sporządzania pięcioelementowej ewaluacji każdego osadzonego (DAVC), w celu stworzenia jego profilu kryminologicznego oraz określenia warunków ramowych i koordynacji działań podejmowanych przez SPIP. Readaptacja społeczna skazanych na kary pozbawienia wolności powyżej 10 lat jest nadzorowana przez Centre National d'Observation.

[70] http://www.tm.lt/dok/Renginiai/Monitoringas20110303/Esdorf.pdf (dostęp: 24 XI 2014) oraz T. Jedynak Opus cit.

[71] Wskaźnik inkarceracji wzrósł z 75 na 100.000 mieszkańców w 2001 r. do 102 w 2014 r. – International Centre for Prison Studies, co oznacza w liczbach bezwzględnych oznacza, że w ciągu 13 lat liczba osadzonych wzrosła z ok. 45 tysięcy do 68 tysięcy.

[72] Osadzonych jest 20% więcej niż wynosi oficjalna pojemność francuskich.

Skazani są transportowani do specjalnej placówki, gdzie przez okres do 6 tygodni przebywają pod zintensyfikowanym nadzorem nauczycieli, lekarzy, psychologów i psychiatrów, tworząc specjalne dossier oraz sprecyzowane zalecenia dotyczące resocjalizacji skazanego[73].

Francja posiada rozbudowany system wizytacyjny ułatwiający kontakty więźnia z rodziną, wraz z pokojami mającymi imitować warunki życia na wolności *(parloirs, salons familiaux)*. Jednym z istotnych aspektów podtrzymywania więzi rodzinnych oraz reintegracji rodzinnej jest stosowanie „jednostek życia rodzinnego" (*unités de vie familiale* – UVF[74]), rodzaju mieszkań usytuowanych wewnątrz więzień, gdzie osadzeni mogą spędzać do 72 godzin razem z małżonkami i dziećmi. UVF mają 2–3 pokoje, są relatywnie duże, zaopatrzone w pełną infrastrukturę mieszkaniową. Niektóre z UVFów posiadają nawet urządzony pokój dziecięcy oraz zewnętrzny ogródek. Ze względu na cel UVF, którym jest ułatwianie utrzymywania kontaktów oraz reintegracja więźnia z rodziną, kluczowe jest przestrzeganie prywatności. Co do zasady, strażnicy więzienni mają polecenie nie wkraczania na teren UVF-u, gdy przebywa tam osadzony z rodziną. UVF-y, choć dostępne dla wszystkich osadzonych, są udostępniane przede wszystkim więźniom odbywających dłuższe wyroki pozbawienia wolności. Choć francuskie rozwiązania wydają się być bardzo progresywne, oceny ich efektywności się różnią. Wydaje się, że ogólna ocena ułatwionego dostępu skazanego do środowiska rodzinnego powinna być pozytywna, zwłaszcza że wiele z rozwiązań (np. częstsze wizyty) nie jest szczególnie kosztowna[75]. Wyjątkowe emocje wzbudzają UVF-y, których oceny wahają się od pozytywnych[76] do negatywnych, podkreślających, że mimo pozornego progresywizmu rozwiązania, tworzą one silne problemy poznawcze dla więźniów, którzy muszą stale zmieniać swoją rolę z „więziennej" na „rodzinną", co może przyczynić się do problemów tożsamości więźniów[77].

Skazani mają prawo do edukacji podstawowej, przy czym obowiązkiem edukacyjnym objęci są nieletni oraz najgorzej wykształceni. Oferowane są też szkolenia do wykonywania zawodów o niskich kwalifikacjach w wymiarze przynajmniej 6-ciu godzin tygodniowo. Osadzeni mogą korzystać z nauczania na odległość organizowanego przez organizacje pozarządowe. Państwo ma obowiązek wkraczania tam, gdzie pozarządowe programy nauczania nie są wystarczające. Działania związane z kształceniem zawodowym, edukacją, bibliotekami, działaniami sportowymi i kulturalnymi są koordynowane przez lokalnych pedagogów odpowiedzialnych za szkolnictwo na poziomie regionu lub departamentu w porozumieniu z SPIP-em.

Praca we francuskich więzieniach nie jest obowiązkiem, zaś skazanych pracujących nie dotyczy duża część przepisów wynikających z kodeksu pracy, w tym przepisy dotyczące pensji minimalnej. Pieniądze zarabiane przez osadzonych w 80% mogą być wydawane przez nich w kantynie, w 10% są odkładane i przekazywane w momencie wyjścia z więzienia, w 10% są przeznaczone natomiast na odszkodowanie dla ofiary. Więźniowie zarabiają więc bardzo mało, a dodatkowo mają bardzo ograniczone możliwości wydawania pieniędzy, a wychodząc z więzienia i tak albo nie mogą odzyskać tych pieniędzy lub mogą odzyskać jedynie niewielką część. Nie tworzy to motywacji do pracy, a nawet może tworzyć frustrację czy poczucie bezsensu pracy wśród

73 http://femmesdedetenus.forumgratuit.org/t372-le-centre-nationale-d-observation-cno

74 http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/la-vie-en-detention-10039/le-maintien-des-liens-familiaux-12006.html

75 J-R. Lecerf, N. Borvo Cohen-Seat, *Raport informacyjny nr 629 (2011–2012), Loi pénitentiaire: de la loi à la réalité de la vie carcérale,* www.senat.fr/rap/r11-629/r11-6296.html.

76 L. Kazemian, A. Catrin, *The French Prison System: Comparative Insights for Policy and Practice in New York and the United States,* Research and Evaluation Center, City University of New York, Nowy York 2012, s. 18.

77 C. Rambourg, *L'assignation identitaire des unités de visites familiales. Déviance et société*, nr 33, 2009, s. 51–67.; bogata publikacja o dyskusjach o UVF – C. Rambourg, *Les unités de visites familiales. Nouvelles pratiques, nouveaux liens*, www.enap.justice.fr/pdf/dossier_thematique_uvf.pdf.

więźniów, którzy wypracowują w więzieniu zysk, z którego nic nie mają po wyjściu[78]. Dodatkowo, oferowane są skazanym zajęcia zwykle bardzo proste i niedające możliwości zdobycia wartościowego doświadczenia zawodowego[79]. W więzieniach realizowany jest program doradców penitencjarnych mający szukać miejsc pracy dla osadzonych, którym zbliża się termin opuszczenia zakładu karnego. Program „Doradcy penitencjarni" jest rodzajem pilotażu, którego efektywność jest mierzona na podstawie osiągniętych skutków w zakresie ograniczenia recydywy oraz zatrudnienia byłych więźniów.
Warunkowo zwolnieni, skazani na karę ograniczenia wolności lub dozoru elektronicznego mają pełen dostęp do rynku pracy. Skazani odbywający przynajmniej 2-miesięczną karę pozbawienia wolności mogą ubiegać się o tymczasowy zasiłek dla opuszczających więzienie, zaś ci, którzy kwalifikują się do otrzymywania pomocy z Urzędu Pracy, automatycznie otrzymują prawo do świadczeń zdrowotnych oraz rodzinnych. Skazani bezrobotni mają prawo korzystać z prawa do zwrotu kosztów leczenia przez okres jednego roku.
Francuski system penitencjarny i działania związane z reintegracją społeczną są oceniane negatywnie z uwagi na przepełnienie więzień, ich niski standard, mało skuteczne działania reintegracyjne. Podkreślane są także negatywne skutki przerostu roli sektora pozarządowego w polityce penitencjarnej.

3.3.4. Polityka readaptacyjna i postpenitencjarna w Niemczech

W Niemczech udało się powstrzymać występujący w wielu krajach od lat 90 znaczący wzrost wskaźnika inkarceracji. Wzrósł on z 71 więźniów na 100.000 mieszkańców w 1992 r. do 98 w latach 2001–2004, a obecnie spadł do 79[80].
Funkcjonowanie niemieckiego systemu więziennictwa jest regulowane przez federalną Ustawę o więzieniach z 1976 r., której implementacja leży w gestii landów. W Niemczech wyraźnie rozdzielony jest system poprawczy od systemu penitencjarnego. Istotnymi impulsami sterującymi dynamiką rozwoju niemieckiego systemu penitencjarnego są wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego np. w wyroku z 1973 r. stwierdził, że resocjalizacja ma status prawa podstawowego[81] i jest priorytetowym celem wszystkich wyroków w sprawach karnych, przez co w rezultacie uznaje się, że reintegracja społeczna skazanych jest najistotniejszym celem systemu penitencjarnego, ważniejszym niż np. bezpieczeństwo publiczne[82]. Na skutek decentralizacji administracji penitencjarnej i polityki resocjalizacyjnej brak jest jednolitej polityki reintegracyjnej. Z uwagi na wyjątkowo stabilne ustawodawstwo oraz orzecznictwo, w Niemczech udało się powstrzymać występujący od lat 90' znaczący poziom wskaźnika inkarceracji, co jest efektem stosowania w większości przypadków kar wolnościowych.

Podstawowymi zasadami rządzącymi wykonywaniem kary pozbawienia wolności są:

- normalizacja – życie w więzieniach ma możliwie najbardziej przypominać warunki życia poza nim,
- redukcja szkody – szkodliwe skutki faktu przebywania w zakładzie karnym powinny być ograniczone,

78 A. Chereul, Sortir de prison avec 30 euros en poche: vous avez dit réinsertion?, „Le Nouvel Obervateur", 3.07.2012, rue89.nouvelobs.com/2012/07/03/sortir-de-prison-avec-30-euros-en-poche-vous-avez-dit-reinsertion-233549.

79 V. Huens, *Le travail en prison: reinsertion ou exploitation?,* www.saw-b.be/spip/IMG/pdf/a1408_travail_en_prison.pdf.

80 International Centre for Prison Studies 2014.

81 BVerfGE 35, 202.

82 C. Morgenstern, *Judicial Rehabilitation in Germany – The Use of Criminal Records and the Removal of Recorded Convictions,* „European Journal of Probation", nr 1, t. 3, 2011, s. 21–22.

- reintegracja – życie w więzieniach powinno być zorganizowane w ten sposób, aby pomóc skazanemu przygotować się do życia na wolności. Zasada ta traktowana jest jako najistotniejsza funkcja procesu karania.

W niemieckim systemie penalnym wzrasta rola zatrzymania prewencyjnego, zaś w polityce penitencjarnej następują przesunięcia kompetencyjne. Rozbudowywany jest także nadzór postpenitencjarny. Osadzeni odbywają wyroki w placówkach znajdujących się w ich urzędowym miejscu zamieszkania. Wśród skazanych odnotowuje się wysoki odsetek skazanych obcokrajowców. W porozumieniu z więźniem sporządzany jest plan reintegracji społecznej. Koncentruje się on na identyfikacji okoliczności niezbędnych do metodycznej resocjalizacji skazanego w zakładzie karnym oraz wsparcia go po odbyciu wykonanej kary. Plan reintegracji określa stan zdrowotny i ewentualne medyczne zastrzeżenia osadzonego, do jakiej celi powinien trafić więzień, jakie szkolenia i edukację powinien zdobyć, jakie kroki zawodowe podjąć. Stopień szczegółowości planu jest zróżnicowany w poszczególnych landach i zakładach karnych. Więźniowie mają zapewnioną prawnie możliwość uzyskiwania pomocy od lokalnych instytucji i organizacji pozarządowych.
Osadzone matki mają prawo przebywać w zakładzie karnym z dzieckiem aż do skończenia przez nie 4 lub 6 roku życia. Rodziny przebywają w jednostkach mieszkalnych. Matki w ciągu dnia pracują, dzieci zaś uczęszczają do przedszkola, a popołudnia i wieczory spędzają wspólnie.
Osadzeni są zobowiązani do pracy lub kształcenia się. Obowiązek pracy nie dotyczy osób powyżej 65 roku życia, kobiet w ciąży i matek karmiących. Administracja penitencjarna ma ogólnie sformułowany obowiązek organizowania pracy dla osadzonych posiadających niskie kwalifikacje i trudną sytuację na rynku pracy. Wskaźnik osadzonych wykonujących pracę jest bardzo wysoki (w 2010 r. wynosił 80–85%). Więźniowie przebywający w zakładach otwartych mają pełny dostęp do rynku pracy, łącznie z możliwością samozatrudnienia. Pracujący więźniowie mają prawo do „wakacji" (okresu przerwy w pracy do spędzenia w zakładzie karnym lub domu). Nie obowiązują ich przepisy dotyczące pensji minimalnej. Część wynagrodzenia oddawana jest do dyspozycji osadzonego (w tym odprowadzana na konto „pomostowe"), zaś część przeznaczana na pokrycie kosztów funkcjonowania zakładu karnego. W Niemczech istnieje szereg lokalnych programów współpracy między administracją penitencjarną a przemysłem, ukierunkowanych na organizowanie w więzieniach lub przy więzieniach, zakładów podwykonawczych dla różnorakich firm. W Północnej Nadrenii-Westfalii istnieją, prowadzone przez lokalny Urząd Kryminologii, bardzo rozbudowane i dokładnie analizowane pod kątem osiąganych rezultatów programy reintegracji zawodowej, łączące ścisłe edukowanie zawodowe z aktywnym poszukiwaniem dla osadzonym właściwych miejsc pracy. Powstanie tych programów wzięło się z empirycznej obserwacji o zbytniej podatności oferowanego zwykle więźniom szkolenia zawodowego na fluktuacje rynku pracy, oraz braku wsparcia dla skazanych po opuszczeniu więzienia. Programy ściśle monitorują poziom recydywy – badania przeprowadzone przed implementacją programu ZUBILIS pokazały, że wśród więźniów, którzy mieli stabilne zatrudnienie po wyjściu z zakładu karnego poziom recydywy w ciągu 4 lat wynosił 33%, natomiast wśród bezrobotnych – 80%[83].

W ramach przygotowań do wyjścia z zakładu karnego, z osadzonymi kontaktują się kuratorzy, którzy pośredniczą w pozyskiwaniu pomocy zewnętrznej oraz nawiązaniu społecznych kontaktów. Skazani jeszcze w więzieniu mogą załatwić formalności związane z uzyskaniem świadczeń socjalnych, które otrzymują po wyjściu na wolność. Dozorem probacyjnym objęci są ci skazani, u których stwierdzono niską skuteczność resocjalizacji w trakcie ich pobytu w więzieniu.

83 CEP, *Life after Prison. Resettling Adulf Offenders*, Glasgow 2008.

W 2007 r. przebudowany został § 68 niemieckiego Kodeksu Karnego. Wzmocniono w nim nadzór nad skazanymi po wyjściu z więzienia i powołano instytucję przypominającą rodzaj intensywnej probacji dotyczącej osadzonych odbywających długoletnie wyroki pozbawienia wolności. Objęci nadzorem mają być w szczególności najgorzej rokujący wychodzący z więzienia, co do których stwierdzono niską skuteczność instrumentów resocjalizacji w trakcie pobytu w zakładzie karnym.

3.3.5. Readaptacja społeczna i pomoc postpenitencjarna w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej posiada jedną z największych populacji osadzonych w Europie. Anglia i Walia posiadają wspólną administrację systemu penitencjarnego – Narodową Służbę Organizacji Skazanych, której podlega Narodowa Służba Probacyjna oraz Służba Więzienna Jej Wysokości – jest to umundurowana formacja, która zatrudnia około 50 tysięcy pracowników: oficerów, instruktorów i terapeutów. Północna Irlandia i Szkocja posiadają odpowiednio własne: Północnoirlandzką Służbę Więzienną i Szkocką Służbę Więzienną, podlegające odpowiednim ministerstwom sprawiedliwości. Opis systemu dotyczy przede wszystkim systemu Anglii i Walii, ponieważ jest on największy i najbardziej reprezentatywny dla całego Zjednoczonego Królestwa.

Główne problemy, przed którymi stoi system penitencjarny Anglii i Walii, to:

- przeludnienie więzień,
- wysoki współczynnik śmierci osadzonych,
- bardzo wysoki wskaźnik występowania problemów psychicznych u osadzonych,
- tendencja wzrostowa populacji więziennej.

Oprócz państwowych zakładów karnych, w Anglii i Walii funkcjonuje 14 prywatnych placówek, w których znajduje się około 11% ogółu skazanych. Prywatne więzienia są nadzorowane przez państwo i działają na podstawie 25-letnich kontraktów oraz podlegają wnikliwej ocenie. Są one znacznie bardziej przeludnione niż placówki państwowe i osiągają gorsze wyniki podczas ewaluacji. Podnoszonym zarzutem w prywatnych placówkach jest też duża rotacja obsługi oraz niskie kwalifikacje strażników. Fundacja *Prison Report Trust* zwraca uwagę na fakt, że najważniejszą wartością dla prywatnych więzień jest zysk, a nie pomoc skazanym, co sprawia, że prywatne przedsiębiorstwa nie dbają o kwalifikacje personelu ani komfort osadzonych[84]. Zmniejszenie skali recydywy i współczynnika inkarceracji nie jest w interesie prywatnego sektora więziennego, co stawia pod znakiem zapytania jakość praktyk resocjalizacyjno – readaptacyjnych w tych placówkach. Jednocześnie zwraca się uwagę na dużo lepsze relacje między więźniami a strażnikami w placówkach prywatnych, w porównaniu z państwowymi[85].

W brytyjskich zakładach karnych więźniowie przebywają zazwyczaj w celach zbiorowych. Przysługuje im prawo do 30 minut spaceru dziennie i minimum jednej, godzinnej wizyty miesięcznie. Korespondencja zewnętrzna nie jest ograniczana, ale podlega cenzurze. Skazani mają prawo do korzystania z płatnego telefonu więziennego (rozmowy mogą być kontrolowane) oraz mogą za opłatą otrzymywać e-maile w formie wydruków. Przepustki są udzielane w ostatnim okresie

84 Private Punishment: Who Profits? Analiza przygotowana przez Prison Report Trust s. 8–9 i 13–15 http://www.prisonreformtrust.org.uk/portals/0/documents/private%20punishment%20who%20profits.pdf (dostęp 25 XI 2014).

85 Ibidem, s 10.

odbywania kary. Skazane posiadające dzieci mogą ubiegać się o odbywanie kary izolacyjnej w specjalnych oddziałach znajdujących się w wybranych zakładach karnych, do momentu ukończenia przez dziecko 18 miesiąca życia.

Więźniowie mają prawo do rozwoju zainteresowań, udziału w kursach i szkoleniach z zakresu edukacji podstawowej oraz w szkoleniach zawodowych, które są certyfikowane i powszechnie uznawane na rynku pracy. Całość edukacji w systemie penitencjarnym w Anglii i Walii jest prowadzona przez prywatne podmioty na zasadzie kontraktów. Więźniowie mogą bez żadnych limitów prowadzić edukację korespondencyjną korzystając między innymi z oferty Open University. Poziom edukacji więziennej w UK jest uważany jednak za bardzo niski.

Praca skazanych jest w więzieniach płatna (stawka jest jednak znacząco mniejsza niż rynkowa). Prywatne zakłady karne zachęcają pracodawców do zatrudniania skazanych w charakterze taniej siły roboczej, co wywołuje dylemat etyczny – pracy tych osób przy niskich stawkach jest formą nieuczciwej konkurencji i psucia rynku pracy. Jednocześnie brytyjski system penitencjarny nie jest w stanie zapewnić pracy i edukacji wszystkim chętnym więźniom[86]. Całość zarobionych pieniędzy jest przekazywana osadzonemu do jego dyspozycji.

W momencie opuszczenia więzienia skazany otrzymuje zapomogę (Prison discharge grant), jeśli odsiadywał karę pozbawienia wolności dłuższą niż 14 dni, o ile nie jest osobą skazaną za delikty cywilne, np. niepłacenie alimentów lub grzywny (civil prisoner), nieposiadającą majątku przekraczającego 8 000 funtów lub skazanym, który po uwolnieniu będzie utrzymywany na koszt publiczny z racji innych świadczeń. Zapomogi nie mogą otrzymać także ci osadzeni, którzy wykonywali w zakładzie karnym płatną pracę i otrzymali wypłatę tuż przed uwolnieniem. Byli skazani mogą ubiegać się o wsparcie z funduszu pomocy socjalnej dla bezrobotnych aktywnie szukających pracy.

System stosowany w Zjednoczonym Królestwie wydaje się nieskuteczny z racji złych warunków panujących w więzieniach, ostrych wyroków, niskiego poziomu aktywności dostępnych skazanym oraz restrykcyjnego podejścia Służby Więziennej. Z racji dużo mniejszego nacisku na oddziaływania readaptacyjne niż samo karanie, osadzeni wracają zazwyczaj do przestępstwa[87]. Ponad 57% skazanych na karę pozbawienia wolności wraca do przestępstwa w ciągu roku. Brytyjska polityka penitencjarna jest pod nieustannym ostrzałem organizacji pozarządowych, takich jak Prison Report Trust, które w kolejnych raportach zwracają uwagę na fakt, że zamiast zaostrzania kar i zwiększania liczby więźniów, właściwym wydawałoby się otoczenie skazanych większą opieką readaptacyjną. Raport z 2012 r. dostarcza bardzo niepokojących statystyk – 48% osadzonych znajduje się poniżej poziomu 11-latka w umiejętności czytania, 64% w zakresie liczenia i 82% w zakresie umiejętności pisania, tylko 36% skazanych po zakończeniu kary pozbawienia wolności podejmuje pracę, terapię lub uczy się. Z kolei 79% skazanych, którzy nie mieli miejsca zamieszkania w momencie umieszczenia w zakładzie karnym, zostało ponownie osadzonych z racji nieumiejętności odnalezienia się na wolności.

86 HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales Annual Report 2013–14.

87 Raport z recydywy skazanych w roku 2013 r.: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/312417/local-adult-reoffending-trusts-jan13-dec13.pdf (dostęp 25 XI 2014).

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Przygotowanie kontroli planowej zostało poprzedzone kontrolami rozpoznawczymi przeprowadzonymi przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Areszcie Śledczym Warszawa-Grochów oraz w Areszcie Śledczym w Radomiu. W trakcie planowania kontroli Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała panel ekspertów, w którym udział wzięli reprezentanci świata nauki. Dyskusja prowadzona w trakcie panelu pozwoliła na lepsze określenie obszarów objętych kontrolą.

Kontrolę planową przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także delegatur NIK w: Białymstoku, Kielcach, Wrocławiu i Zielonej Góry.

Szczegółowy wykaz jednostek kontrolujących i kontrolowanych zamieszczono w załączniku nr 1.

W trakcie kontroli planowej w aresztach śledczych i zakładach karnych przeprowadzono anonimowe badania ankietowe wśród wychowawców, psychologów oraz osadzonych m.in. w zakresie skuteczności oddziaływań penitencjarnych na readaptację społeczną skazanych. W trakcie kontroli odpowiedzi na pytania ankiety udzieliło 454 respondentów, w tym 147 wychowawców, 36 psychologów oraz 271 osadzonych. Ponadto NIK zleciła Fundacji Sławek przeprowadzenie anonimowego badania ankietowego na grupie skazanych, którzy odbyli co najmniej 5 letnią karę pozbawienia wolności i zakończyli ją odbywać nie dawniej niż 5 lat temu m.in. w zakresie warunków odbywania kary pozbawienia wolności, skuteczności oddziaływań penitencjarnych, w tym programów readaptacyjnych. Fundacja zebrała 101 ankiet, tworząc jednocześnie na podstawie ich wyników „Raport dotyczący systemu readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności w Polsce". Wśród ankietowanych (na podstawie wypełnionych przez nich ankiet):

- 75% zostało skazanych na karę pozbawienia wolności pomiędzy 5–10 lat, 18% powyżej 10 do 15 lat;
- 43% w ostatni pobyt w jednostce penitencjarnej zakończyło od 1 roku do 3 lat temu, 23% zakończyło do 6 miesięcy temu;
- 47% odbywało karę pozbawienia wolności w zamkniętym typie zakładu karnego, 42% w półotwartym;
- 58% zakończyło odbywanie ostatniej kary pozbawienia wolności w wyniku przedterminowego zwolnienia, 38% odbyło całą karę pozbawienia wolności;
- 67% miała ustanowiony dozór kuratora sądowego.

Najwyższa Izba Kontroli powołała sześciu biegłych, którzy oceniali m.in. skuteczność prowadzonych programów resocjalizacyjnych sprzyjających readaptacji społecznej w kontrolowanych aresztach śledczych i zakładach karnych. Biegli ocenili w sumie 90 programów. Wykaz biegłych zamieszczono w załączniku nr 4 do Informacji.

Ponadto na potrzeby Informacji o wynikach kontroli zlecono Pedagogium Wyższej Szkole Nauk Społecznych w Warszawie wykonanie ekspertyzy pn. „Systemowe rozwiązania w readaptacji społecznej skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności w wybranych krajach Unii Europejskiej, na tle przyjętych rozwiązań w Polsce". W ekspertyzie ujęto rozwiązania systemowe funkcjonujące w Danii, Francji, Niemczech, Wielkiej Brytania i Irlandii Północnej, a ponadto w ograniczonym zakresie w Czechach.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Przeprowadzona kontrola miała tzw. „charakter krzyżowy", tzn. była prowadzona równolegle w wybranych rodzajach jednostek kontrolowanych (Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, areszty śledcze i zakłady karne), a informacje i ustalenia uzyskane w jednej jednostce były na bieżąco weryfikowane w innych podmiotach objętych badaniem.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 16 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych. Jedynie Minister Sprawiedliwości skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń wnosząc cztery zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą z dnia 29 kwietnia 2015 r. uwzględniło w całości jedno zastrzeżenie dotyczące prowadzenia przez Ministerstwo analiz skuteczności podejmowanych działań przez Służbę Więzienną w zakresie readaptacji społecznej skazanych. Dwa kolejne zastrzeżenia uwzględniło w części w zakresie zmiany opisu oceny ogólnej dotyczącego niestworzenia przez MS kompleksowego systemu wsparcia społecznej readaptacji skazanych oraz opracowania kompleksowego dokumentu o charakterze strategicznym. Zastrzeżenie dotyczące braku systemu rejestracji pism w MS umożliwiający jednoznaczne wyodrębnienie i klasyfikację skarg związanych z ułatwianiem społecznej readaptacji skazanych zostało przez Kolegium NIK oddalone w całości.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 48 wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Zrealizowano 23 wnioski, 23 znajdowało się w trakcie realizacji, a 2 wniosków nie zrealizowano.

Minister Sprawiedliwości nie zrealizował dwóch wniosków, w szczególności dotyczącego podjęcia prac związanych z opracowaniem i przyjęciem dokumentu strategicznego oraz podjęcia powiązanych z nim prac legislacyjnych, w obszarze stworzenia kompletnego systemu ułatwiania readaptacji społecznej, obejmującego cały proces readaptacji skazanych. Minister uważa, że nie zachodzi potrzeba tworzenia dokumentu strategicznego, obejmującego w szczególny sposób sferę readaptacji społecznej skazanych. Minister wskazał ponadto, że istniejący system opierający się na współpracy wielu organów państwowych, służb, instytucji oraz społeczeństwa wzajemnie się przenika, uzupełnia i w zależności od etapu postępowania wykonawczego albo jego zakończenia realizacja świadczeń jest przejmowana przez kolejne instytucje. Minister zauważa także, że w dniu 5 lutego 2014 r. podpisał wraz z Prokuratorem Generalnym dokument strategiczny pt. „Strategia Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020", który wyznacza ogólne kierunki działania i w którym zawarto kwestie readaptacji społecznej. Strategia określa m.in. nowe kierunku rozwoju wymiaru sprawiedliwości. Mając na uwadze, jak wskazuje Minister, szerokie uniwersalne założenia strategii, spójne z przyjętym przez MS kierunkiem zmian oraz znajdujące oparcie w obowiązującym staniem prawnym, nie widzi potrzeby budowania nowej strategii dla obszaru readaptacji społecznej skazanych. Dodaje także, że oczywistym jest, że należy dołożyć wszelkich starań, aby obecnie funkcjonujące przepisy prawa, były realizowane zgodnie z oczekiwaniami ustawodawcy. Ponadto Minister Sprawiedliwości uznał, że wniosek pokontrolny polegający na wdrożeniu w Ministerstwie Sprawiedliwości systemu rejestracji pism, który umożliwiał będzie jednoznaczne wyodrębnienie i klasyfikację skarg związanych z ułatwianiem społecznej readaptacji skazanych, a tym samym dokonanie szczegółowych analiz w tym zakresie nie jest zasadny. Minister uważa, że takie działanie będzie zbyt kazuistyczne i będzie utrudniało zarządzanie systemem skarg.

Minister Sprawiedliwości wskazał także, że podjął działania mające na celu usystematyzowanie procesu wewnętrznych konsultacji aktów prawnych wniesionych do MS w trybie uzgodnień międzyresortowych. Zobowiązał się także w większym zakresie do korzystania z przypisanych

Radzie Głównej kompetencji ustawowych takich jak m.in. inicjowanie nowych kierunków oddziaływań penitencjarnych, dokonywanie oceny bieżącej polityki penitencjarnej, inicjowanie, przeprowadzanie i wspieranie badań naukowych dotyczących Służby Więziennej.

Minister Sprawiedliwości w zakresie kontroli w Radzie Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanych poinformował m.in. o:

- zapewnieniu dalszej transparentności działań Rady Głównej, w szczególności poprzez prowadzenie strony internetowej, kontynuowanie działalności wydawniczej, organizowania ogólnopolskiego seminarium poświęconego działalności rad terenowych, systematyczny kontakt z organizacjami pozarządowymi;
- planowanej dyskusji członków Rady Głównej związanej z przeprowadzaniem i podniesieniem stopnia szczegółowości ekspertyz oferowanych przez Radę Główną;
- podjęciu prac zmierzających do nowelizacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, a także rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym;
- podjęciu działań w kierunku systematycznego pozyskiwania sprawozdań od Ministerstwa Pracy o Polityki Społecznej z realizacji porozumienia z dnia 13 czerwca 2000 r. zawartego pomiędzy tym Ministrem a CZSW w sprawie zasad współpracy w zakresie organizacji pomocy na rzecz osób zwalnianych z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz rodzin osób pozbawionych wolności.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował m.in. o:

- opracowywaniu projektu zarządzenia dotyczącego wprowadzania nowych dodatkowych elementów w konstruowaniu programów resocjalizacyjnych oraz odstąpienia od możliwości realizowania zajęć kulturalno-oświatowych oraz z zakresu wychowania fizycznego i sportu jako programów resocjalizacyjnych;
- zaplanowaniu przeprowadzenia w 2015 r. konkursu na najlepszy program resocjalizacyjny opracowany i zrealizowany w ZK lub AŚ, które następnie będą kwalifikowane do grupy programów rekomendowanych do realizacji jako programy o sprawdzonej skuteczności;
- zaplanowaniu w 2015 r. opracowania nowych zasad i metod postępowania ze skazanymi na kary długoterminowe, w szczególności określenie obszarów oddziaływań w końcowym okresie odbywania kary;
- działaniach zmierzających do wypracowania zmienionych rozwiązań obejmujących zobiektywizowanie gromadzonych danych, przede wszystkim w ramach systemu Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET;
- zaplanowaniu przeprowadzenia analiz przyczyn istniejącego zakresu stosowania art. 164 KKW,
- realizacji działań zmierzających do osiągnięcia docelowych wskaźników zatrudnienia kadry penitencjarnej w działach penitencjarnych jednostek organizacyjnych;
- zobowiązaniu dyrektorów okręgowych Służby Więziennej do organizacji w 2015 r. szkoleń przeznaczonych dla kadry działów penitencjarnych w zakresie tworzenia programów resocjalizacyjnych z wykorzystaniem ekspertów zewnętrznych.

Dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych wskazywali m.in. iż dokonują zmian w programach resocjalizacyjnych, podejmują działania mające na celu podjęcie współpracy np. z urzędami pracy, czy też działania polegające na zwiększeniu ilości wychowawców w działach penitencjarnych.

Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Ministerstwo Zdrowia	
3.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	
4.	Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym	
5.	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym	
6.	Areszt Śledczy w Radomiu – kontrola rozpoznawcza	
7.	Areszt Śledczy Warszawa-Grochów – kontrola rozpoznawcza	
8.	Areszt Śledczy w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku
9.	Zakład Karny w Czerwonym Borze	
10.	Areszt Śledczy w Suwałkach	
11.	Areszt Śledczy w Kielcach	Delegatura NIK w Kielcach
12.	Zakład Karny w Pińczowie	
13.	Zakład Karny w Wołowie	Delegatura NIK we Wrocławiu
14.	Zakład Karny nr 2 we Wrocławiu	
15.	Zakład Karny w Krzywańcu	Delegatura NIK w Zielonej Górze
16.	Areszt Śledczy w Międzyrzeczu	

Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach administracji publicznej w okresie objętym kontrolą

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Jarosław Adam Gowin – od 18 stycznia 2011 r. do 6 maja 2013 r.. Marek Biernacki – od 6 maja 2013 r. do 22 września 2014 r. Cezary Stanisław Grabarczyk – od 22 września 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r.
2.	Ministerstwo Zdrowia	Bartosz Arłukowicz – od 18 listopada 2011 r. do 15 czerwca 2015 r.
3.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	Jacek Włodarski – od 2 października 2010 r.
4.	Rada Główna do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym	Stanisław Chmielewski – do 23 lipca 2014 r. Wojciech Węgrzyn – od 23 lipca 2014 r.
5.	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym	Ryszard Wardeński – od 22 stycznia 2014 r.
6.	Areszt Śledczy w Radomiu	Włodzimierz Głuch – do 11 czerwca 2012 r. Sławomir Grzyb – od 12 czerwca 2012 r.
7.	Areszt Śledczy Warszawa-Grochów	Zbigniew Królikowski – od 1 czerwca 2010 r.
8.	Areszt Śledczy w Białymstoku	Wojciech Prażmowski – od 1 lutego 2011 r.
9.	Zakład Karny w Czerwonym Borze	Piotr Kondraciuk – do 30 kwietnia 2014 r. Tadeusz Kaczyński – od 1 maja 2014 r.
10.	Areszt Śledczy w Suwałkach	Bożenna Mazurkiewicz – od 1 marca 2012 r.
11.	Areszt Śledczy w Kielcach	Krzysztof Stolarczyk – od 1 października 2009 r.
12.	Zakład Karny w Pińczowie	Krzysztof Drop – do 31 lipca 2013 r. Bogusław Grabarz – od 1 sierpnia 2013 r.
13.	Zakład Karny w Wołowie	Robert Kuczera – od 11 listopada 2008 r.
14.	Zakład Karny nr 2 we Wrocławiu	Andrzej Stanejko – do 30 września 2014 r. Wiesław Oleksiak – od 1 października 2014 r.
15.	Zakład Karny w Krzywańcu	Daniel Janowski – od 8 lipca 2011 r.
16.	Areszt Śledczy w Międzyrzeczu	Adam Gorczyński – od 8 października 2010 r.

Wykaz niekontrolowanych osób/podmiotów do których kierowano zapytania w zakresie wykonywania zadań związanych z readaptacją społeczną skazanych na wieloletnie kary pozbawienia wolności

1. Wojewoda Dolnośląski
2. Wojewoda Kujawsko-Pomorski
3. Wojewoda Lubelski
4. Wojewoda Lubuski
5. Wojewoda Łódzki
6. Wojewoda Małopolski
7. Wojewoda Mazowiecki
8. Wojewoda Opolski
9. Wojewoda Podkarpacki
10. Wojewoda Podlaski
11. Wojewoda Pomorski
12. Wojewoda Śląski
13. Wojewoda Świętokrzyski
14. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
15. Wojewoda Wielkopolski
16. Wojewoda Zachodniopomorski
17. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego
18. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Lubelskiego
19. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Lubuskiego dla okręgu zielonogórskiego
20. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Lubuskiego dla okręgu gorzowskiego
21. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Małopolskiego
22. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Podkarpackiego
23. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Podlaskiego
24. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego
25. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Wielkopolskiego
26. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Zachodnio-Pomorskiego dla okręgu koszalińskiego
27. Rada Terenowa do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym – powołana przez Wojewodę Zachodnio-Pomorskiego dla okręgu szczecińskiego

28. Prezes Sądu Rejonowego w Busku-Zdroju
29. Kurator Okręgowy Sądu Okręgowego w Białymstoku
30. Kurator Okręgowy Sądu Okręgowego w Kielcach
31. Kurator Okręgowy Sądu Okręgowego dla Warszawy-Pragi
32. Kurator Okręgowy Sądu Okręgowego we Wrocławiu
33. Kurator Okręgowy Sądu Okręgowego w Zielonej Górze
34. Kierownik I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Białymstoku
35. Kierownik II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Białymstoku
36. Kierownik V Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Białymstoku
37. Kierownik I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Międzyrzeczu
38. Kierownik I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Zielonej Górze
39. Kierownik III Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Zielonej Górze
40. Kierownik I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Suwałkach
41. Kierownik I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Kielcach
42. Kierownik II Zamiejscowego Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Środzie Śląskiej z siedzibą w Wołowie
43. Kierownik II Zespołu Kuratorskiego Służby Sądowej Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi- Południe
44. Kierownik III Zespołu Kuratorskiego Służby Sądowej Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi-Południe
45. Kierownik II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego we Wrocławiu
46. Kierownik II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Radomiu
47. Kierownik III Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Kielcach
48. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
49. Marszałek Województwa Lubelskiego
50. Marszałek Województwa Lubuskiego
51. Marszałek Województwa Mazowieckiego
52. Marszałek Województwa Podlaskiego
53. Marszałek Województwa Pomorskiego
54. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
55. Starosta Białostocki
56. Starosta Bolesławiecki
57. Starosta Kielecki
58. Starosta Kościerski
59. Starosta Leżajski
60. Starosta Łosicki
61. Starosta Międzyrzecki
62. Starosta Ostrowiecki
63. Starosta Pińczowski
64. Starosta Przasnyski
65. Starosta Pucki
66. Starosta Stalowowolski

67. Starosta Suwalski
68. Starosta Trzebnicki
69. Starosta Włoszczowski
70. Starosta Wołoski
71. Starosta Wrocławski
72. Starosta Zambrowski
73. Starosta Zielonogórski
74. Prezydent Miasta Bolesławca
75. Prezydent Miasta Kielce
76. Prezydent Miasta Suwałk
77. Prezydent Miasta Wrocławia
78. Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego
79. Prezydent Miasta Stalowej Woli
80. Burmistrz Gminy Wołów
81. Burmistrz Kościerzyny
82. Burmistrz Leżajska
83. Burmistrz Miasta i Gminy Łosice
84. Burmistrz Miasta i Gminy Pińczów
85. Burmistrz Międzyrzecza
86. Burmistrz Nowogrodu Bobrzańskiego
87. Burmistrz Przasnysza
88. Wójt Gminy Krasocin
89. Wójt Gminy Krokowa
90. Wójt Gminy Wisznia Mała
91. Wójt Gminy Zambrów
92. Dyrektor Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy
93. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku
94. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku
95. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach
96. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach
97. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie
98. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie
99. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie – filia w Radomiu
100. Dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze
101. Kierownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy Oddziału Terenowego w Suwałkach
102. Kierownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku Oddziału Terenowego w Łomży
103. Dyrektor Miejskiego Urzędu Pracy w Kielcach
104. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Białymstoku
105. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Bolesławcu
106. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Kielcach

107. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Kościerzynie
108. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Leżajsku
109. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Łosicach
110. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu
111. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim
112. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Pińczowie
113. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Przasnyszu
114. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Pucku
115. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Radomiu
116. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Stalowej Woli
117. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Suwałkach
118. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Trzebnicy
119. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie
120. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Zambrowie
121. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze
122. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy we Włoszczowej
123. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu
124. Dyrektor Urzędu Pracy m. st. Warszawy
125. Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Suwałkach
126. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych w Urzędzie Miasta w Białymstoku
127. Dyrektor Miejskiego Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku
128. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach
129. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bolesławcu
130. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kościerzynie
131. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Ostrowca Świętokrzyskiego
132. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Przasnyszu
133. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radomiu
134. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Stalowej Woli
135. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Suwałkach
136. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej we Wrocławiu
137. Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy
138. Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wołowie
139. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krasocinie
140. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krokowej
141. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wiszni Małej
142. Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zambrowie
143. Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leżajsku
144. Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowogrodzie Bobrzańskim
145. Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pińczowie
146. Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łosicach

147. Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu
148. Caritas Polska
149. Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”
150. Fundacja Resocjalizacji i Readaptacji Społecznej „Tulipan”
151. Małopolskie Stowarzyszenia „Probacja”
152. Stowarzyszenie „Monar”
153. Stowarzyszenie Penitencjarnego „Patronat”
154. Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Barka”
155. Świętokrzyski Klub Abstynentów „Raj” w Kielcach
156. Wrocławskie Towarzystwa Opieki nad Więźniami – Dolnośląski Ośrodek Mediacji

Wykaz biegłych, którzy oceniali programy resocjalizacyjne sprzyjające readaptacji społecznej wykonane w kontrolowanych aresztach śledczych i zakładach karnych

1. Prof. dr hab. Wiesław Ambrozik
2. Prof. dr hab. Marek Konopczyński
3. Prof. dr hab. Zbigniew Lasocik
4. Dr hab. Beata Maria Nowak, prof. nadzw. Pedagogium WSNS w Warszawie
5. Doc. dr Małgorzata Leśniak
6. Dr Maria Niełaczna

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r., poz. 1116).
4. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 795 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1415 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenia życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r., poz. 24 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812).
14. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu powoływania oraz działania Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, a także rad terenowych do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym (Dz. U. Nr 113, poz. 723 ze zm.).
16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu uczestnictwa podmiotów w wykonywaniu kar, środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych, a także społecznej kontroli nad ich wykonaniem (Dz. U. Nr 211, poz. 2051).
17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. Nr 152, poz. 1493).
18. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. Nr 152, poz. 1494).
19. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz. U. Nr 152, poz. 1496 ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2003 r. w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. Nr 186, poz. 1820).
21. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U., poz. 200).
22. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad zatrudniania skazanych (Dz. U. Nr 27, poz. 242 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia nauczania w zakładach karnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1601).

24. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu postępowania w przedmiocie leczenia lub rehabilitacji osób uzależnionych, skazanych za przestępstwa pozostające w związku z używaniem środków odurzających lub substancji psychotropowych (Dz. U. z 2006 r. Nr 239, poz. 1738).
25. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywięziennych Zakładów Pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 53).
26. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz. U., poz. 335 ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1067).
28. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U., poz. 189).
29. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (Dz. U., poz. 49).
30. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Dz. U., poz. 89).
31. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych osobom umieszczonym w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Dz. U., poz. 88).
32. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Dz. U. Ministra Zdrowia, poz. 24 ze zm.).
33. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie powołania Rady Społecznej Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym (Dz. U. Ministra Zdrowia, poz. 25).
34. Zarządzenie Nr 2/04 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych (Dz. Urz. CZSW Nr 1, poz. 2 ze zm.)
35. Zarządzenie Nr 83/10 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 19 listopada 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych.
36. Zarządzenie nr 25/2014 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie mentorów w Służbie Więziennej.
37. Instrukcja Nr 15/10 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 13 sierpnia 2010 r. w sprawie zasad organizacji i warunków prowadzenia oddziaływań penitencjarnych wobec skazanych, tymczasowo aresztowanych i ukaranych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego lub aresztu śledczego osadzonych w warunkach zapewniających wzmożoną ochronę społeczeństwa i bezpieczeństwo zakładu karnego.

38. Instrukcja Nr 27/10 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 19 listopada 2010 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych.
39. Instrukcja Nr 1/2011 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu organizowania nauczania w szkołach oraz szkolenia kursowego w zakładach karnych i aresztach śledczych.
40. Instrukcja Nr 2/12 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie tworzenia i organizacji oddziałów penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Edukacji Narodowej
17. Minister Obrony Narodowej
18. Minister Pracy i Polityki Społecznej
19. Minister Spraw Wewnętrznych
20. Minister Sprawiedliwości
21. Minister Zdrowia
22. Prokurator Generalny
23. Komendant Główny Policji
24. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
25. Prezesi sądów okręgowych
26. Terenowe Rady do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym