

Aleksandra Dziubińska

System Dozoru Elektronicznego w świetle przepisów prawa, danych statystycznych oraz raportu Najwyższej Izby Kontroli

Electronic Supervision System under polish legal regulations, statistical data and a report of the Supreme Chamber of Control

Supreme Chamber of Control (NIK) scrutinized and evaluated the performance of the tasks related to the implementation and operation of the Electronic Supervision System (SDE) and the tasks of legal professional curators associated with organizing and controlling the execution of the penalty of imprisonment in this system. The inspection covered the Ministry of Justice (Ministerstwie Sprawiedliwości), the Central Board of Prison Service (Centralnym Zarządzie Służby Więziennej) and 15 district courts (sądach rejonowych) concerning supervision by public authorities and courts over execution of the penalty of imprisonment in the SDE.

Issuance of a positive assessment expressed in conclusion of aforementioned inspection, despite the establishing of a large number of irregularities in the audited area, must be considered controversial. Such concerns are presented in the following paper.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) skontrolowała i oceniła realizację zadań związanych z wdrożeniem i eksploatacją Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) oraz wykonywanie przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem odbywania przez skazanych kary w tym systemie. Przeprowadzono kontrolę w Ministerstwie Sprawiedliwości, Centralnym Zarządzie Służby Więziennej

i w 15 sądach rejonowych w zakresie nadzoru przez organy administracji publicznej oraz sądy wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE.

Wystawienie pozytywnej oceny, mimo stwierdzenia bardzo wielu nieprawidłowości w skontrolowanym obszarze, wzbudza kontrowersje, które prezentuje niniejsze opracowanie.

Key words: SDE Law, Supreme Chamber of Control inspection conclusions, errors.

Słowa kluczowe: ustawa o SDE, wyniki kontroli NIK, nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli, jako najwyższy organ kontroli państwowej, skontrolowała i oceniła realizację zadań związanych z wdrożeniem i eksploatacją SDE oraz wykonywanie przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem przebiegu kary pozbawienia wolności odbywanej przez skazanych w tym systemie¹. Kontrolę przeprowadzono od 6 września 2013 r. do 30 grudnia 2013 r., obejmując okres od 2010 r. do dnia jej zakończenia, z częściowym uwzględnieniem działań i zdarzeń zaistniałych wcześniej i później, mających związek z przedmiotem kontroli. Przeprowadzona kontrola w Ministerstwie Sprawiedliwości, Centralnym Zarządzie Służby Więziennej oraz w 15 sądach rejonowych² w szczególności dotyczyła sprawowania nadzoru przez organy administracji publicznej oraz przez sądy wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE oraz realizację zadań prowadzonych przez podmiot odpowiedzialny za obsługę i administrowanie Centralą Monitorowania, a także przez sądowych kuratorów zawodowych w zakresie SDE. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy NIK jest uprawniona do kontrolowania instytucji prawno-karnych, a w związku z tym, czy może kontrolować realizację zadań prowadzonych przez organy sądowe. Powołany jako podstawa prawna kontroli art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. nr 13, poz. 59 z późn. zm.) nie zawiera takiego upoważnienia, a jednak NIK prezentuje np. pogląd, „że sądy penitencjarne nie wykorzystywały przewidzianych ustawą o SDE funkcjonalności systemu, takich jak monitoring obowiązku powstrzymywania się od przebywania w określonych

¹ Kontrola planowa nr P/13/101. Informacja o wynikach kontroli KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 112/2014/P/13/101/KPB, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,7016,vp,8872.pdf>

² Ibidem, s. 6.

miejscach; monitoring zakazu zbliżania się do określonej osoby; monitoring obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej, czyli tzw. „zakaz stadionowy” (monitoring zakazu zbliżania się do określonej osoby został wykorzystany jeden raz)³.

Odnosząc się do opublikowanej informacji zauważyć trzeba, że nie jest ona pozbawiona sprzeczności, z których najważniejsza dotyczy *meritum* tego zagadnienia. Otóż kontrola ukazuje obraz raczej chaotycznej i nieefektywnej realizacji ustawy przez skontrolowane organy, natomiast końcowa ocena w stosowanej przez NIK trzystopniowej skali ocen (pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna) jest pozytywna⁴. Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie wdrażania i funkcjonowania systemu, zarządzania i nadzoru, ochrony i przetwarzania danych osobowych osób skazanych oraz właściwej pracy sądowych kuratorów zawodowych. Mimo to NIK uznała, że brak przejrzystego i spójnego sposobu zarządzania i nadzoru nad SDE utrudnia ustalenie odpowiedzialności za zaistniałe nieprawidłowości. Nie można zgodzić się z takim stwierdzeniem w sytuacji, gdy minister sprawiedliwości⁵ przekazał jednej osobie – swojemu pełnomocnikowi – nadmiernie szeroki wachlarz uprawnień. Ta sama osoba pełniła funkcję pełnomocnika ministra sprawiedliwości ds. SDE oraz dyrektora Biura Dozoru Elektronicznego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, tj. komórki odpowiedzialnej za nadzór nad funkcjonowaniem SDE oraz za prawidłowe funkcjonowanie Centrali Monitorowania, funkcję członka komórki nadzorującej funkcjonowanie SDE upoważnionego do współdziałania przy realizacji umowy na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE, wykonując równocześnie zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczących SDE. Ponadto, Paweł Nasiłowski zgodnie z postanowieniami umowy z 8 stycznia 2009 r. na budowę i wdrożenie SDE – wchodził w skład dwuosobowej komórki nadzorującej wykonanie przedmiotu umowy, 13 sierpnia 2010 r. został mianowany dyrektorem BDE w CZSW, a w ramach postępowania przetargowego, ogłoszonego 28 sierpnia 2013 r., na „Usługę eksploatacji i rozwoju Systemu Dozoru Elektronicznego” pełnił rolę

³ Ibidem., s. 20-21.

⁴ Ibidem, s. 7, 8, 9.

⁵ Ministrem sprawiedliwości od 16.11.2007 r. do 21.01.2009 r. był Z. Cwiakalski, od 23.01.2009 r. do 13.10.2009 r. A. Czuma, a jego zastępcą od 30.03.2008 r. odpowiedzialnym za wdrożenie ustawy o SDE był K. Kwiatkowski, który w czasie od 14.10.2009 r. do 18.11.2011 r. pełnił funkcję ministra sprawiedliwości, a od 27.08.2013 r. jest prezesem NIK. Od dnia 18.11.2011 r. do 6.05.2013 r. funkcję ministra sprawiedliwości pełnił J. Gowin, w czasie od 6.05.2013 r. do 21.09.2014 r. był to M. Biernacki, od 22.09.2014 r. do 29.04.2015 r. C. Grabarczyk, a obecnie tekę ministra sprawiedliwości sprawuje B. Budka.

przewodniczącego komisji przetargowej⁶. Wprawdzie częste zmiany personalne na stanowiskach ministerialnych mogą powodować dezorganizację, jednak nie powinno to mieć wpływu na określenie odpowiedzialności. Wydaje się, że kompleksowa kontrola wdrożenia i realizacji ustawy o SDE powinna być przeprowadzona zdecydowanie wcześniej, wtedy jej ustalenia i zalecenia pozwoliłyby na wyeliminowanie przynajmniej części stwierdzonych nieprawidłowości.

Mając na względzie legalność, celowość i rzetelność w zakresie stano-
wienia prawa oraz realizacji założonych ustawowo zadań, za istotne można
uznać przybliżenie historii uchwalenia oraz wprowadzenia w życie ustawy
o SDE. Jest to o tyle ważne, że może wskazywać na polityczne podłoże
tego zagadnienia i pewnego rodzaju „wyścig” w dążeniu do przypisania
swojej partii (w tym wypadku PiS) osiągnięcia, jakim było wprowadzenie
tzw. „elektronicznej obroży”⁷, a co mogło mieć wpływ na jakość ustawy
o SDE. Warto również przedstawić opinie ekspertów, w których zarówno
na etapie przygotowywania ustawy, jak i w trakcie jej realizacji, wskazy-
wano nieprawidłowości, nieuwzględniane najczęściej przez ustawodawcę,
a potwierdzone obecnie przez NIK. Kodyfikacja karna z 1997 r.⁸, we-
dług założeń ustawodawcy, miała doprowadzić do znacznego zreduko-
wania liczby osób pozbawionych wolności, co faktycznie miało miejsce
w 1999 r. (populacja osadzonych w aresztach śledczych i zakładach kar-
nych zmniejszyła się z 58 350 do 54 436 osób). Jednak już od 2000 r. liczba
osób przebywających w zakładach penitencjarnych zaczęła szybko rosnąć
(w 2000 r. – 64 246, w 2001 r. – 78 716, w 2002 r. – 81 391, w 2007 r. – 90
268), a „przeludnienie nabrało cech zjawiska”⁹. W 2001 r. przy pojemności
68 191 miejsc w jednostkach penitencjarnych przebywało 78 716 osadzo-
nych (skazanych i tymczasowo aresztowanych), co oznacza, że pojemność
została przekroczona o 10 525 miejsc, a 31 grudnia 2006 r. przekrocze-
nie osiągnęło poziom 16 653 miejsc (pojemność 71 994 miejsca, osadzo-
nych 88 647), z czego wynika, że znaczna liczba osadzonych odbywała
orzeczoną karę w nadmiernie przeludnionych jednostkach. Dodać nale-
ży, że sytuacja wyglądałaby zupełnie inaczej, gdyby w zakładach karnych

⁶ Informacja o wynikach kontroli..., op. cit., s. 31.

⁷ T. Pietryga, Z. Ziobro, *Raport Zamknięcia. Analiza*, „Rzeczpospolita”, 31 października – 1 listopada 2007 r., s. C 4.

⁸ *Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i Kodeks karny wykonawczy* zaczęły obowiązywać od 1 września 1998 r.

⁹ Por. S. Lelental, *Zakres podmiotowy i koszty stosowania dozoru elektronicznego*, [w:] *Prawo karne wykonawcze w systemie nauk kryminologicznych. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leszka Boguni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011, s. 152.

znalazły się osoby oczekujące na wykonanie orzeczonej kary, które z różnych przyczyn, w tym również z powodu braku miejsca, tej kary nie odbywały. W uzasadnieniu projektu ustawy o SDE napisano, że „około 25 000 skazanych na karę pozbawienia wolności z różnych przyczyn nie odbywa tej kary, a których – w razie ustąpienia tych przyczyn – nie pomieściłyby istniejące zakłady karne”¹⁰. Na dzień 31 grudnia 2006 r. liczba osób oczekujących na odbycie kary pozbawienia wolności wynosiła 36 550¹¹. W ocenie doktryny¹², przyczyn gwałtownego wzrostu populacji osadzonych należy upatrywać w realizacji nazbyt represyjnej polityki karnej, przez nadużywanie stosowania bezwzględnych kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz ograniczenia stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia. Taka sytuacja stanowiła podstawę i zasadniczy motyw wprowadzenia w Polsce elektronicznego dozoru. Zakładano również skuteczniejszą readaptację skazanych za tzw. drobne przestępstwa i realne oszczędności dla budżetu państwa. Pierwszy projekt ustawy o elektronicznym dozorze złożono w Sejmie na początku 2005 r. Był to poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny wykonawczy* oraz niektórych innych ustaw¹³, który nie był rozpatrywany z powodu upływu IV Kadencji Sejmu. Do Sejmu V kadencji, 30 listopada 2005 r. grupa posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej złożyła poselski projekt ustawy¹⁴ o zmianie ustawy – *Kodeks karny*, ustawy – *Kodeks karny wykonawczy* oraz ustawy – *Kodeks wykroczeń*, który po pierwszym czytaniu i plenarnej debacie został skierowany do nadzwyczajnej podkomisji sejmowej. W czasie debaty, w której projekt oceniono pozytywnie, przedstawiciel koalicji rządowej (Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin, Samoobrona) zapowiedział, że w Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowwany jest projekt rządowy ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w SDE, a na posiedzeniu nadzwyczajnej podkomisji 20 czerwca 2006 r.

¹⁰ Druk sejmowy nr 1237, s. 1.

¹¹ Por. S. Lelental, *Dozór elektroniczny – czy może przyczynić się do rozwiązania lub tylko złagodzenia problemu przeludnienia w zakładach karnych*, [w:] *Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych*, red. W. Ambroziak, H. Machela, P. Stepniak, Warszawa 2008, s. 66-67. Autor podaje, że prawdopodobna jest ocena, że w Polsce nie odbywa prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności ok. 60 000 skazanych, a P. Moczydłowski w „Gazecie Wyborczej” z 9 lutego 2009 r., *Bрудna zona* DF, s. 14 wskazał, że według jednego z „szacunków” liczba tych osób sięga 70 000.

¹² T. Szymanowski, *Przeludnienie zakładów karnych, jego następstwa i metody ograniczania tego zjawiska* „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2007, z. 1, s. 288, M. Melezini, *Punitivność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX*, Białystok 2003, S. Lelental, *Warunkowe przedterminowe zwolnienie*, [w:] *System prawa karnego*, t. VI, *Kary i środki. Poddanie sprawy próbie*, pod red. M. Melezini, Warszawa 2010, s. 1112-1115.

¹³ Druk sejmowy nr 3750.

¹⁴ Druk sejmowy nr 338.

przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawił krytyczną ocenę projektu poselskiego, stwierdzając jednocześnie, że projekt rządowy w postaci ustawy autonomicznej ma być gotowy za około 1-2 miesiące. Mimo tego, że Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP zleciło już kilku autorom wykonanie opinii do poselskiego projektu ustawy¹⁵, nadzwyczajna podkomisja podjęła decyzję o wstrzymaniu dalszej pracy nad tym projektem. Dopiero 6 grudnia 2006 r. wpłynął do Laski Marszałkowskiej projekt rządowy¹⁶, który miał być rozpatrywany wspólnie z projektem poselskim¹⁷, jednak to projekt rządowy stał się projektem wiodącym. Według projektu poselskiego, instytucję dozoru należało wprowadzić jako jeden z systemów odbywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności, obok wymienionych w art. 81 kkw (programowanego oddziaływania, terapeutycznego i zwykłego), o którym orzekałby sąd penitencjarny lub sąd karny wobec skazanych na karę pozbawienia wolności do 6 miesięcy lub do roku, jeśli skazany odbył już co najmniej 6 miesięcy w zakładzie karnym. Elektroniczny dozór można byłoby orzec wobec skazanych na dwie lub więcej kar pozbawienia wolności nie podlegające łączeniu, skazanych na karę aresztu za popełnione wykroczenie, skazanych na karę aresztu wojskowego, a także jako środek zapobiegawczy. W uzasadnieniu tego projektu napisano, iż „projektowana ustawa wychodzi naprzeciw potrzebie zmniejszenia populacji osadzonych w zakładach karnych”¹⁸.

Oceny projektu poselskiego, mającej odniesienie także do projektu rządowego, dokonał ówczesny rzecznik praw obywatelskich, uznając za „nagle i nieoczekiwane zainteresowanie monitoringiem elektronicznym”, a objęcie nim około 20 000 skazanych i odciążenie w ten sposób przepełnionych zakładów karnych w obliczu rysującej się zapaści polskiego systemu penitencjarnego określił mianem czegoś w rodzaju szerokiej, choć ukrytej amnestii¹⁹. Głównym celem monitoringu – według RPO – powinno być wzmocnienie systemu odpowiedzialności karnej, wzmocnienie takich instytucji jak środki zabezpieczające, warunkowe umorzenie, zawieszenie, zwolnienie, które obecnie nie funkcjonują należycie, a także wzbogacenie katalogu kar przez wprowadzenie aresztu domowego, czy samoistnego monitoringu elektronicznego oraz zapewnienie tego rodzaju

¹⁵ Opinie te przygotowali: S. Lelental, J. Lipski, P. Moczydłowski, Z. Siwik, B. Stańdo-Kawecka.

¹⁶ Druk nr 1237.

¹⁷ Druk nr 1352.

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy – druk nr 1237, s. 1.

¹⁹ J. Kochanowski, *Nowa era odpowiedzialności karnej. Monitoring to nie amnestia*, „Gazeta Prawna”, 17-19 lutego 2006 r.

nadzoru wobec sprawców o wysokim ryzyku popełnienia kolejnych czynów kryminalnych, jak np. pedofilów, czy sprawców o dużych potrzebach resocjalizacyjnych²⁰. Jednak w toku prac legislacyjnych propozycje RPO nie były rozważane.

Projekt rządowy, tak samo jak projekt poselski, przewidywał dwa schematy dozoru elektronicznego (*front door* albo *back door*) dla skazanych na krótkoterminowe kary pozbawienia wolności (do 6 miesięcy), tj. sprawców drobnych przestępstw, z tą różnicą, że z dobrodziejstwa odbycia kary w SDE mogliby skorzystać również skazani, wobec których orzeczono zastępczą karę pozbawienia wolności. Projekt rządowy zakładał, że w ciągu dwóch pierwszych lat liczba skazanych odbywających karę w SDE sięgnie 3000 rocznie, a w następnych latach z SDE powinno skorzystać 15 000, a nawet 20 000 skazanych rocznie²¹. Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego miała wejść w życie 1 lipca 2007 r., i jako epizodyczna obowiązywać do 31 grudnia 2011 r., tj. przez 4,5 roku. Podany termin wejścia w życie ustawy był absolutnie nierealny, co wynikało wprost z uzasadnienia projektu, gdzie napisano, że „wykonanie niezbędnych procedur przetargowych (wybór podmiotu dozoru) i przygotowawczych przewiduje się w ciągu 15 miesięcy. Pozwoli to na wstępie uruchomienie SDE. W tym czasie będzie istniała możliwość dopracowania niezbędnych procedur zarówno po stronie resortu sprawiedliwości, jak i podmiotu dozoru”²².

Oba projekty w ocenie wielu ekspertów budziły istotne wątpliwości, zwłaszcza zależność wynikająca z zakresu stosowania dozoru elektronicznego, chociaż w zasadzie nie negowali oni wprowadzenia elektronicznego dozoru do polskiego prawa karnego²³. Należy zgodzić się z poglądem²⁴, że projekt zasadniczo koncentruje się na doraźnym, szybkim rozwiązaniu problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości (przeludnienie więzień, zmniejszenie liczby skazanych oczekujących na wykonanie prawomocnie orzeczonej kary pozbawienia wolności), co w oparciu o dane statystyki penitencjarnej nie jest możliwe do zrealizowania, uchwalenie ustawy nie będzie miało żadnego wpływu na zmniejszenie liczby skazanych oczekujących na wykonanie kary, a założenie, że karę pozbawienia wolności

²⁰ Ibidem, s. 26.

²¹ Uzasadnienie projektu nr 1237, s. 46.

²² Ibidem, s. 46.

²³ S. Lelental, B. Stańdo-Kawecka, P. Moczydłowski, Opinie do druku sejmowego nr 338.

²⁴ Np. S. Lelental, Opinia..., op. cit., s. 3.

w systemie dozoru elektronicznego odbywać będzie ok. 20 000 skazanych, nie znajduje uzasadnienia, jest bardzo ryzykowne i w praktyce niewykonalne, chociażby z tego powodu, że odsetek osób spełniających wymogi odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego może być niewielki²⁵. Jeden z autorów kwestionował nazwę tego środka, tj. określania go jako kary pozbawienia wolności wykonywanej w systemie dozoru elektronicznego, uznając za właściwszą np. „wolność dozorowana w systemie elektronicznym”²⁶, wyrażając równocześnie pogląd, że należałoby rozważyć przeprowadzenie eksperymentu np. przez okres 3 lat i być może w wybranych okręgach sądowych, a po odpowiedniej weryfikacji projektowanych rozwiązań podjąć decyzję wprowadzającą dozór elektroniczny do polskiego prawa karnego²⁷. W związku z zapowiedzią przygotowywania w Ministerstwie Sprawiedliwości projektu rządowego o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego wypłynęła sugestia łącznego rozpatrywania obu projektów²⁸. Taki pogląd znajduje się również w opinii projektu rządowego²⁹, w której autor stwierdza, że pod względem merytorycznym projekt rządowy jest dalece niedopracowany, wymaga zasadniczych korekt i w dalszych pracach powinien być analizowany łącznie z projektem poselskim celem opracowania aktu łączącego zalety obu projektów, a wolnego od ich licznych wad. Jeden z autorów poddał krytyce również obowiązek ponoszenia przez skazanego kosztu postępowania wykonawczego związanego z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (zryczałtowany koszt postępowania i koszt odbywania kary stanowiący iloczyn kosztu jednego dnia kary i liczby dni jej odbycia) jako naruszający ewentualnie konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), w przypadku skazanych nie mogących uiścić naliczonych kosztów, a którzy z tego powodu muszą odbyć karę w zakładzie karnym³⁰. Niektórzy z krytyków aprobowali przyjęcie wariantu ustawy autonomicznej z koncepcją docelową ustawy epizodycznej stwierdzając, że projekt wymaga kompleksowej i wnikliwej analizy podstawowych założeń nowego systemu wykonywania kary pozbawienia wolności, szczegółowych rozwiązań tworzących regulację i właściwego zredagowania

²⁵ S. Lelental, *Opinia...*, op. cit., s. 3.

²⁶ Np. T. Szymanowski, *Opinia o poselskim projekcie ustawy druk 338*, s. 1.

²⁷ *Ibidem*, s. 4.

²⁸ S. Lelental, „*Opinia...*”, op. cit., s. 4.

²⁹ Np. M. Rusinek, *Opinia do rządowego projektu ustawy druk nr 1237*.

³⁰ Np. B. Stańdo-Kawecka, *Opinia prawna druk nr 1237*, s. 7.

poszczególnych przepisów ustawy, a brak jednolitej koncepcji kształtującej nadzór nad wykonywaniem kary w nowym systemie (nadzór nad skazanym i wykonującym ten nadzór podmiotem dozoru oraz roli sądowego kuratora zawodowego) wymagają starannego zbadania³¹. Za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa eksperci uznali uzależnienie stosowania dozoru od możliwości technicznych i organizacyjnych podmiotu dozoru³², wskazując na potrzebę rozważenia i unormowania w ustawie możliwości orzekania w przedmiocie zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego zarówno przez sądy penitencjarne, jak i sądy I instancji oraz wzajemnych relacji, np. w wypadku uchylenia przez sąd penitencjarny zezwolenia na wykonanie kary w SDE³³.

W dniu 7 września 2007 r. na ostatnim posiedzeniu Sejm V kadencji uchwalił ustawę³⁴ o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (dalej u.d.e.), zmieniając termin jej obowiązywania na czas od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. (5 lat). W tym systemie mogli odbywać karę pozbawienia wolności skazani na karę do 6 miesięcy pozbawienia wolności, skazani na karę pozbawiania wolności do roku, jeżeli czas pozostały do jej odbycia nie przekracza 6 miesięcy oraz skazani wobec których orzeczono zastępczą karę pozbawienia wolności za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, tj. sprawcy drobnych przestępstw skazani na kary krótkoterminowe. Warto dodać, że już w 2007 r. na realizację ustawy w 2008 r. w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości zaplanowano środki w zakresie niezbędnych wydatków bieżących w kwocie 5 000 000 zł³⁵. Uzasadnienie projektu ustawy zawierało wyliczenie kosztów, jakie trzeba będzie ponieść w związku z uruchomieniem i funkcjonowaniem SDE (roczny koszt wykonania kary w SDE wobec 3000 skazanych mógł wynieść od 226 do 271 mln zł, a wobec 15 000 skazanych należałoby wydatkować od 440,5 do 472,5 mln zł). Obliczeń dokonał resortowy zespół do spraw budowy SDE³⁶, natomiast precyzyjne obliczenie kosztów miało być powierzone audytorowi

³¹ M. Rusinek, *Opinia...*, op. cit., s. 6; Z. Siwik, *Opinia o projekcie, druk sejmowy nr 1237*, s. 1.

³² Np. S. Lelental, M. Rusinek.

³³ Np. M. Rusinek, *Opinia...*, op. cit., s. 3, S. Lelental, *Opinia...*, op. cit., s. 3.

³⁴ Dz. U. nr 191, poz. 1366.

³⁵ Uzasadnienie ustawy o SDE z 7 września 2007 r., s. 6. Wydatki ujęte w części „Sprawiedliwość” w rozdziale „Centralne administracyjne jednostki wymiaru sprawiedliwości i prokuratury”, a pozostałe wydatki związane z wdrażaniem systemu dozoru elektronicznego w tym systemie będą planowane w projektach budżetów w części „sądy powszechne” i „sprawiedliwość” na kolejne lata budżetowe.

³⁶ Druk sejmowy nr 1237. Uzasadnienie, s. 45.

zewnątrznemu wyłonionemu w przetargu, jednak do chwili obecnej koszty wdrożenia i realizacji ustawy o SDE nie zostały obliczone i nie uczyniła tego także NIK. Nowa koalicja rządowa wyłoniona w wyniku wyborów do Sejmu VI kadencji (Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe) problem wdrożenia ustawy rozwiązała poprzez uchwalenie 30 maja 2008 r. ustawy³⁷ o zmianie ustawy z 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, przesuwając termin jej obowiązywania na czas od 1 września 2009 r. do 31 sierpnia 2014 r. (5 lat), motywując wydłużenie *vacatio legis* przedłużającymi się pracami nad stworzeniem odpowiedniej infrastruktury technicznej. Przetarg nieograniczony na usługę utworzenia, wdrożenia i eksploatacji systemu dozoru elektronicznego został ogłoszony 26 czerwca 2008 r.³⁸, a w dniu 8 stycznia 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zawarło umowę z konsorcjum Comp S. A. na budowę i 5-letnią eksploatację systemu o wartości 225 700 000 zł. Pomimo ponad dwuletnich przygotowań do wprowadzenia ustawy o SDE w życie, w którym to czasie resort sprawiedliwości finansował bieżące wydatki, 1 września 2009 r. system nadal nie był gotowy. Wydaje się, że NIK kierując się względami legalności, gospodarności, celowości i rzetelności powinna zbadać również przebieg przetargu i warunki podpisanej umowy w celu ustalenia ewentualnych nieprawidłowości mających wpływ na przygotowanie i etapowe wdrażanie systemu, ponieważ niezgodnie z przepisami Konstytucji RP i ustawy o SDE jej obowiązywanie na terenie kraju wprowadzано etapowo. Od 1 września 2009 r. do 31 maja 2010 r. ustawa obowiązywała jedynie na terenie apelacji warszawskiej dla 500 skazanych, a system objęto 110 skazanych. Od 1 czerwca 2010 r. dołączyły trzy apelacje (białostocka, krakowska, lubelska) z możliwością wykonywania kary dla 2000 osób, a systemem objęto 615 skazanych. Od 3 stycznia 2011 r. ustawa zaczęła obowiązywać w apelacji poznańskiej, gdańskiej, rzeszowskiej oraz części apelacji łódzkiej (Sąd Okręgowy w Łodzi), a system został rozszerzony dla kolejnych 2000 skazanych (łącznie 4000), jednak karę w SDE odbyło jedynie 2219. 1 stycznia 2012 r. włączono do systemu resztę apelacji (katowicką, łódzką w pozostałej części, szczecińską, wrocławską), stwarzając możliwość wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym dla maksymalnej liczby 7500 skazanych, w wymiarze

³⁷ Dz. U. nr 113, poz. 719.

³⁸ www.ms.gov.pl – znak sprawy: BDG – III – 3820 – 23/08, wartość budżetu na realizację zamówienia – ok. 300 000 000 zł, czas realizacji do 31 sierpnia 2014 r.

dziennym i miesięcznym, a system przeszedł z etapu wdrażania w etap eksploatacji³⁹.

Zaprezentowany etapowy sposób wprowadzania systemu wskazuje na zredukowanie o sto procent liczby skazanych mogących odbyć karę w SDE w stosunku do założeń ustawowych i wyliczeń kosztów dla 3000 rocznie w dwóch pierwszych latach, a następnie do 15 000 rocznie) stosowania ustawy. Nieuwzględnienie w przygotowaniu projektu ustawy krytycznych opinii ekspertów⁴⁰ i pośpieszne jej uchwalenie zaowocowało ustawą tak nieprzystającą do realiów i założeń, że już 18 grudnia 2009 r. przedstawiono kolejny projekt nowelizacyjny ustawy z 7 września 2007 r., poddając go dyskusji i ocenie w środowisku sędziowskim, prokuratorskim i kuratorów zawodowych. W uzasadnieniu projektu (kolejna wersja z 21 stycznia 2010 r.) autorzy napisali, że propozycja zmiany ustawy o SDE⁴¹ ma na celu usprawnienie procedur związanych ze stosowaniem instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie, objęcie nim poszerzonej populacji skazanych, a także wyeliminowanie wadliwości istniejących w obowiązującej wersji ustawy. Przepisy nowelizującej ustawy z 21 maja 2010 r.⁴² rozszerzały zakres podmiotowy uprawnionych do odbycia kary w SDE na skazanych do 1 roku pozbawienia wolności, znosiły wymóg zgody skazanego na odbycie kary w SDE (zmiana art. 6 ust. 1), ponoszone przez niego koszty (uchylony art. 9 u.d.e.) oraz zakaz stosowania przepisów ustawy do skazanych na karę pozbawienia wolności przebywających na wolności (uchylony art. 87), ograniczając wykonywanie kary w SDE tylko wobec multirecydywistów, tj. skazanych w warunkach określonych w art. 64 § 2 kk (zmiana art. 6 ust. 3 u.d.e.). Wydaje się, że właściwym powodem tej nowelizacji było dążenie do przyśpieszenia procesu przechodzenia skazanych przez SDE, celem poprawienia efektów stosowania ustawy. W tym też celu minister sprawiedliwości powołał swego pełnomocnika ds. wdrażania SDE oraz Biuro Dozoru Elektronicznego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Nowelizacja ustawy i powołanie nieprzewidzianych w ustawie organów, bez statusu organów postępowania wykonawczego (art. 2 kkw) dowodzi, że przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy

³⁹ Dane z konferencji prasowej ministra sprawiedliwości Krzysztofa Kwiatkowskiego z 3.01.2011 r., <http://sw.gov.pl/pl/aktualnosci/news,1382,kolejny-etap-wdrazania.html>.

⁴⁰ Np. M. Rusinek, *Krytycznie o przyjętym kształcie dozoru elektronicznego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2008, nr 60.

⁴¹ Druk sejmowy nr 2855.

⁴² Dz. U. nr 101, poz. 647 tekst jedn. Dz. U. nr 142, poz. 960, ustawa weszła w życie 25.06.2010 r.

nie przestrzegano przepisów dotyczących zasad techniki prawodawczej⁴³, a skutkiem tego zaniechania były radykalne zmiany stosowania SDE⁴⁴. W 2011 r. na mocy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw, do ustawy o SDE zostały wprowadzone zmiany⁴⁵ w sprawie orzekania tzw. „zakazów stadionowych”, a na mocy nowelizacyjnej ustawy z 25 maja 2012 r.⁴⁶ skazani odbywający karę pozbawienia wolności w SDE uzyskali możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia i prawo do świadczeń z pomocy społecznej, a sądowi kuratorzy zawodowi otrzymali szersze uprawnienia w zakresie np. zmiany harmonogramów odbywania kary, składania wniosków o uchylenie zezwolenia wobec skazanych naruszających warunki dozoru. Obowiązki ustawy o SDE zostało przedłużone bezterminowo ustawą nowelizacyjną z 12 lipca 2013 r.⁴⁷ (poprzez uchylenie ust. 2 w art. 89 u.d.e.) i w dniu 27 sierpnia 2013 r. ten sposób wykonywania kary pozbawienia wolności wszedł na stałe do polskiego porządku prawnego. Należy tu również wspomnieć o możliwości udzielenia zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE skazanemu, wobec którego sąd orzekł wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności (art. 7 u.d.e.) za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, w tym za nieuiszczone kary grzywny, kary ograniczenia wolności oraz kary egzekucyjne. Z unormowań dotyczących kar wolnościowych, tj. kary grzywny i kary ograniczenia wolności, wynika, że zgodnie z kkw kara powinna być wykonywana w orzeczonej postaci, a zastępcza kara pozbawienia wolności jest możliwa wtedy, gdy zawiodły inne możliwości wykonania kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem, zatem orzeczenie zezwolenia na odbycie takiej kary w SDE pozbawia tę karę jej celu (przymuszenia skazanego do uiszczenia grzywny lub

⁴³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 100, poz. 908).

⁴⁴ Por. S. Lelental, *Zakres podmiotowy...*, op. cit., s. 156. Według autora zasady techniki prawodawczej wymagają, aby zamiar przygotowania projektu ustawy poprzedzony został m.in.: 1) ustaleniem potencjalnych, prawnych i innych niż prawne środków oddziaływania, umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów, 2) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań (§ 1 ust. 1 pkt. 2 i 3). W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy wymagania te mają polegać m.in. na: 1) ustaleniu skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie, 2) określeniu celów, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy, 3) ustaleniu alternatywnych rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, 4) sformułowaniu prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływu na system prawa; 5) określeniu skutków finansowych poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustaleniu źródeł ich pokrycia (§ 2, pkt. 2, 3, 4, 5 i 6).

⁴⁵ Ustawa z 31.08.2011 r., Dz. U. z 2011 r., nr 217, poz. 1280.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 692.

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 915.

odbycia kary ograniczenia wolności pod rygorem osadzenia w zakładzie karnym)⁴⁸. Istotnym zagadnieniem jest zróżnicowanie czasu trwania takiej kary, który zależy od liczby nieuiszczonych stawek dziennych grzywny lub czasu pozostałej do wykonania kary ograniczenia wolności. W przypadku kary w wymiarze kilku lub kilkunastu dni, nie wydaje się by jej wykonanie w SDE było rozwiązaniem właściwym, ze względu na koszty całej procedury i instalację środków technicznych. Natomiast, w przypadku nieuiszczenia bardzo wysokiej grzywny, wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności w SDE staje się dla osoby skazanej bardzo atrakcyjne, dodatkowo w sytuacji orzeczenia zastępczej kary pozbawienia za uchylanie się od wykonania kary ograniczenia wolności czas jej wykonania w SDE ulega redukcji do połowy (art. 65 § 2 kk). Na dzień 31 grudnia 2010 r. zastępczą karę pozbawienia wolności odbywało 3542 skazanych, a na odbycie orzeczonej zastępczej kary pozbawienia wolności oczekiwało (według Ministerstwa Sprawiedliwości) „od kilku do kilkunastu tysięcy osób”⁴⁹.

Należy podkreślić, że orzekanie o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego na podstawie różnych zasad (od 1 września 2009 r. do 24 czerwca 2010 r., i po wejściu w życie 25 czerwca 2010 r. nowelizowanych przepisów), etapowe wdrażanie ustawy oraz uzależnienie udzielenia zezwolenia na odbycie kary w tym systemie od warunków technicznych, to najważniejsze błędy i nieprawidłowości ustawy o SDE. Ponadto, ustawę wielokrotnie nowelizowano, zarówno przed jej wejściem w życie, o czym świadczy opublikowanie w 2008 r. tekstu jednolitego (Dz. U. nr 172, poz. 1069), jak i po wejściu jej w życie, czego dowodem są kolejne teksty jednolite z 2010 r. (Dz. U. nr 142, poz. 960) i z 2013 r. (Dz. U. poz. 915), a w okresie od stycznia 2012 r. do 27 sierpnia 2013 r. wprowadzono zmiany w 51 przepisach (zmiana, uchylenie, dodanie)⁵⁰. Podobnie przedstawia się sytuacja z przygotowaniem projektu nowelizacji przepisów *Kodeksu karnego* oraz niektórych innych ustaw, który m.in. przewiduje uchylenie 1 lipca

⁴⁸ Por. S. Lelental, *Orzekanie o zezwoleniu na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi T. Bojarskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011 r., s. 993; por. *Negatywna opinia o możliwości odbycia zastępczej kary pozbawienia wolności w SDE*, cyt. za R.A. Stefański, *Kara pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 4, s. 35.

⁴⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks karny* oraz niektórych innych ustaw z 15.05.2014 r., s. 3.

⁵⁰ Przypisy w tekście jednolitym u.d.e. z 2013 r. (Dz. U. poz. 915).

2015 r. ustawy z 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Propozycje kodyfikacyjne przedstawione w projekcie ustawy przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości zostały ograniczone w kolejnych wersjach projektu przygotowanych przez ministra sprawiedliwości, zwłaszcza odnoszące się do ukształtowania modelu systemu dozoru elektronicznego w polskim prawie karnym. I znów (podobnie jak przed laty z ustawą o SDE), w przygotowywaniu kolejnych wersji projektu daje się zauważyć pośpiech (np. projekt z 4 kwietnia 2014 r. już 29 kwietnia 2014 r. był rozpatrywany przez Radę Ministrów, a 15 maja 2014 r. przedstawiono jego następną wersję). Przy takim tempie proponowanych zmian brak czasu na dyskusję i ocenę ekspertów, co nie służy jakości stanowionego prawa i oznacza kolejne nowelizacje przepisów, a częste zmiany przepisów powodują chaos i brak stabilności prawa, nieprzydatność sporządzonych opinii prawych, nieaktualność podręczników i komentarzy. Brak dbałości o poprawne zredagowanie projektów i uchwalanych ustaw może stanowić podstawę ogólniejszej tezy o „nierzetelności w tworzeniu prawa i podstawy przyzwolenia (przy pasywności służb legislacyjnych) na tworzenie aktów złych”⁵¹.

NIK wskazuje, że do 31 marca 2014 r. w SDE wykonano 25 602 kary pozbawienia wolności⁵². Należy to uznać za działanie tendencyjne, skierowane na poprawę wyniku realizacji założeń ustawy o SDE, ponieważ kontrola trwała do 30 grudnia 2013 r., zatem w protokole powinna znaleźć się liczba 22 699 wykonanych kar w SDE na koniec 2013 r. Mimo że od 2012 r. pojemność systemu wynosiła 7500 miejsc, jej wypełnienie nigdy nie przekroczyło 75%, zaś najwyższy wskaźnik osiągnięto w maju 2013 r. – 71,9%, tj. 5391 skazanych, a przykładowo na koniec listopada 2013 r. karę w SDE odbywało 4851 skazanych, co stanowiło jedynie 64,7%⁵³. 9 listopada 2013 r. weszły w życie znowelizowane przepisy kodeksu karnego, w którym m.in. przestępstwo z art. 178 § 2 kk uznane zostało za wykroczenie⁵⁴ i z tego tylko powodu w okresie od 9 do 29

⁵¹ Wnioski z Konferencji naukowej *Legislacja w praktyce*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002 r., s. 196, zwłaszcza referat S. Wronkowskiej, *Na czym polega dobra legislacja*, s. 14-28, [w:] S. Lelental, *Orzekanie o zezwoleniu...*, op. cit., s. 994. W tej publikacji autor prezentuje również analizę przesłanek orzekania o zezwoleniu na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE i ich rolę w realizacji celu ustawy, s. 989-997.

⁵² Informacja..., op. cit, s. 17.

⁵³ Ibidem, s. 17.

⁵⁴ Art. 12 pkt. 3 ustawy z 27.09.2013 r. o zm. ust. – kpk i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1247).

listopada 2013 r. 323 skazanym sąd penitencjarny uchylił postanowienie o zezwoleniu na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE⁵⁵. Podjęte przez ustawodawcę działania mające na celu szersze korzystanie z tej formy wykonywania kary pozbawienia wolności, wprowadzone nowelizacyjną ustawą z 21 maja 2010 r. w postaci rozszerzenia zakresu stosowania przepisów ustawy na skazanych do roku, zniesienie ponoszonych przez skazanego kosztów, czy zniesienie ograniczenia dla skazanych w warunkach recydywy – nie przyniosły spodziewanego skutku. Również działania propagujące wśród skazanych i ich rodzin tej formy wykonywania kary czy współpraca z podmiotami uprawnionymi do składania wniosków (tj. sędziami penitencjarnymi, sądowymi kuratorami zawodowymi i prokuratorami) nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Od 1 września 2009 r. do końca marca 2014 r. z zakładów karnych i aresztów śledczych do wykonania kary w SDE przeszło 14 979 skazanych, podczas gdy na koniec lutego 2012 r. skazanych uprawnionych do odbycia kary w SDE było 42 494, z tego 13 104 przebywało w zakładach karnych i aresztach śledczych, a 30 września 2013 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 42 267 i 11 143. Według Ministerstwa Sprawiedliwości, na początku 2013 r. obłożenie zakładów karnych osiągnęło poziom 101% przy normie 3 m² (86 000 miejsc), jednak przy zastosowaniu oczekiwanej przez standardy europejskie normy 4 m² miejsc starczyłoby dla ok. 60 000 więźniów, a sposobem rozwiązywania problemu przeludnienia więzień – zamiast amnestii – jest niewykonywanie kary pozbawienia wolności⁵⁶. Z przeprowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości analizy aktualnego stanu w zakresie zwalczania przestępczości wynika utrzymujący się w dalszym ciągu wysoki poziom populacji skazanych w zakładach karnych oraz całkowita niewydolność systemu probacji, w związku z czym zaszła potrzeba reformy przepisów *Kodeksu karnego* i związanych z nimi powiązań systemowych w innych aktach prawnych, istotnych dla wymiaru sprawiedliwości⁵⁷. W związku z zapotrzebowaniem ministra sprawiedliwości, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości przygotowała projekt nowych regulacji, w których minister sprawiedliwości dokonał jednak zasadniczych zmian uznając, iż w ocenie rządu konieczne jest przyjęcie odmiennych lub zmodyfikowanych rozwiązań w zakresie zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach

⁵⁵ Informacja..., op. cit, s. 18.

⁵⁶ Uzasadnienie projektu ustawy – druk nr 2393, s. 3.

⁵⁷ Ibidem, s. 1.

karnych, niż zaproponowała to komisja kodyfikacyjna⁵⁸. W tym kontekście można zaryzykować przypuszczenie, że Ministerstwo Sprawiedliwości (również rząd) nie zamierza wprowadzać kompleksowych instrumentów normatywnych i pozanormatywnych prowadzących do ograniczania przeludnienia więzień. Przed laty, autorzy ustawy o SDE nie uwzględnili w toku prac nad projektem ustawy zasadniczych wątpliwości doktrynalnych w proponowanych wtedy rozwiązaniach legislacyjnych, pozwalających na stosowanie dozoru elektronicznego już na etapie postępowania przygotowawczego i rozpoznawczego (zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (99)22 dotyczącymi przeludnienia zakładów karnych i wzrostu populacji osadzonych oraz wzorcowych reguł minimalnych Narodów Zjednoczonych dotyczących środków o charakterze nieizolacyjnym, tzw. Zasady Tokijskie”). Obecnie, nieuwzględnienie np. propozycji komisji kodyfikacyjnej w zakresie rozwiązań normatywnych pozwalających na orzekanie już w wyroku skazującym kary pozbawienia wolności z zastosowaniem dozoru elektronicznego, poprzedzającego właściwy okres próby, przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary⁵⁹ spowoduje, że system dozoru elektronicznego wciąż nie będzie stanowił właściwej alternatywy dla krótkoterminowej kary pozbawienia wolności, ponieważ nie będzie stosowany na wszystkich etapach postępowania karnego.

NIK pozytywnie ocenia zamierzenia przekształcenia dozoru elektronicznego przez nową ustawę⁶⁰. Jest to jednak ocena bardzo ogólnikowa i pobieżna. Projekt zawiera pewne niedociągnięcia, przykładem których może być następująca sytuacja: wobec skazanego odbywającego karę ograniczenia wolności w SDE, uchylającego się od obowiązków związanych z dozorem elektronicznym określonych w proponowanym art. 43 § 1 kkw, sąd będzie mógł orzec zamianę kary na potrącenie części wynagrodzenia lub grzywnę. Tymczasem żadnej z tych kar nie będzie można orzec wobec skazanego niepracującego i nieposiadającego innych dochodów, a oczekiwanie, że skazany uchylający się od wykonania kary w SDE podda się obowiązkowi nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, jest oczekiwaniem na wyrost. Brak sankcji w postaci orzekania bezwzględnej kary pozbawienia wolności naraża wymiar

⁵⁸ Ibidem, s. 1.

⁵⁹ Por. R. Pelewicz, *System dozoru elektronicznego w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego (wybrane zagadnienia)*, „Kwartalnik KRSiP” 2014, z. 13, s. 119.

⁶⁰ Informacja..., op. cit., s. 27.

sprawiedliwości na dodatkowe koszty, czyniąc go jednocześnie zbyt po-
błażliwym w stosunku do sprawców niektórych przestępstw. Ważną zasa-
dą wymiaru sprawiedliwości jest nieuchronność kary, a kara wymierzana
przez sąd powinna spełniać określone funkcje i realizować wyznaczone
prawem cele. Zmiana polityki karnej i struktury wymierzanych kar po-
winna te aspekty należycie uwzględnić, by wśród przestępców nie budzić
poczucia bezkarności.

Szczególnie istotne nieprawidłowości podczas wdrażania i realizacji ustawy o SDE

1. Wdrażanie SDE przez Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzone
było niekonsekwentnie i nieterminowo⁶¹. Zgodnie z umową z 8 stycznia
2009 r., obsługa i eksploatacja Centrali Monitorowania SDE miały zo-
stać przejęte od wykonawcy przez Centralny Zarząd Służby Więziennej
do 31 grudnia 2010 r. Do 30 grudnia 2013 r. zadania te nie zostały
w całości przejęte, co skutkowało koniecznością zawarcia przez mini-
stra sprawiedliwości dwóch dodatkowych umów na obsługę eksploatacji,
utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej
centrali monitorowania SDE o łącznej wartości 7 424 900 zł. Umow-
y te były zawarte niezgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*,
co ostatecznie potwierdziła Krajowa Izba Odwoławcza⁶². Według peł-
nomocnika SDE, przejęcie tych zadań w ustalonym czasie było niemoż-
liwe z uwagi na braki w przeszkoleniu kadry. Szkolenie użytkowników
oraz administratorów SDE przewidywała umowa zawarta z Comp S.A.,
dlatego według NIK takie argumenty Ministerstwa Sprawiedliwości nie
zasługują na uwzględnienie, a bezpośrednią przyczyną była nierzetelnie
oceniona w 2009 r. procedura wdrażania SDE i nieegzekwowanie po-
stanowień umowy⁶³. Mimo możliwości przejęcia w pełni Centrali Moni-
torowania, Ministerstwo Sprawiedliwości 24 stycznia 2012 r. podpisało
kolejną umowę, dodatkową, z firmą Comp S.A. na omawianą usługę,
na czas od 24 stycznia 2012 r. do 30 września 2014 r., co oznacza, że re-
sort sprawiedliwości nigdy nie zamierzał przejąć tych zadań. W lipcu
2013 r. prezes Urzędu Zamówień Publicznych wszczął z urzędu kontrolę

⁶¹ Ibidem, s. 19.

⁶² Ibidem, s. 19.

⁶³ Ibidem, s. 26.

obu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki. Zarówno Urząd Zamówień Publicznych, jak i Krajowa Izba Odwoławcza (po odwołaniu złożonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości) uznały, że w obu postępowaniach nie wystąpiły przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, a trudności w przejściu systemu mają charakter organizacyjny, wynikający po stronie zamawiającego (Ministerstwa Sprawiedliwości)⁶⁴.

2. Nieujmowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości wszystkich wydatków na realizację ustawy o SDE skutkowało podawaniem do publicznej wiadomości tylko danych cząstkowych, z których wynikało, że miesięczny koszt wykonania kary w SDE przez jednego skazanego do końca 2011 r. wynosił 40 zł, a od dnia 1 stycznia 2012 r. do 31 sierpnia 2014 r. 564,25 zł⁶⁵. Odpowiadając na interpelację poselską wiceminister sprawiedliwości 9 października 2009 r. podał, że koszty utworzenia, wdrożenia i eksploatacji SDE w 5-letnim okresie wyniosą 228 899 968 zł (umowa nr 1 – 225 700 000 zł i umowa nr 54 – 3 199 968 zł)⁶⁶. W odpowiedzi na wniosek wystosowany do Ministerstwa Sprawiedliwości, Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych wskazał, że całkowita wartość umowy nr 1 w okresie jej trwania od 8 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2014 r. wynosi 225 700 000 zł brutto i całkowita wartość umowy nr 54 w okresie jej trwania od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. wynosi 3 199 968 zł, natomiast do 25 sierpnia 2011 r. poniesione koszty na SDE wynikające z wyżej wymienionych umów wyniosły odpowiednio: 53 658 678,85 i 1 866 648,00 zł.⁶⁷ Minister sprawiedliwości na konferencji prasowej 3 stycznia 2011 r. potwierdził prezentowany przez Biuro Dozoru Elektronicznego na stronach internetowych miesięczny koszt wykonania kary w SDE w kwocie 564,25 zł, a z analizy porównawczej dokonanej wśród 14 krajów europejskich wynikało, że Polska ma najniższy dzienny koszt wykonywania dozoru elektronicznego⁶⁸. Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości podało również na stronie internetowej, że do 31 sierpnia 2014 r. oszczędności z tytułu wykonywania kary w SDE powinny wynieść 198 000 000 zł⁶⁹.

⁶⁴ Ibidem, s. 29.

⁶⁵ Ibidem, s. 28.

⁶⁶ <http://orka2.sejm.gov.pl/z6.nsf/main/2DA37744>.

⁶⁷ Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości z 25.08.2011 r. EOD:DIRS-VII-061-6/11/2.

⁶⁸ <http://www.sw.gov.pl/Data/Files/001006maind/statystyki/dzienne-koszty-wykonania-sde-w-krajach-europejskich>.

⁶⁹ <http://lex.pl/?cmd=artykul3134>, Por. A. Dziubińska, *Dwa lata obowiązywania przepisów ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego – założenia i ich realizacja* „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2012, nr 74-75, s. 182.

Miesięczny koszt wykonywania kary w SDE w kwocie 564,25 zł podało również Ministerstwo Sprawiedliwości w maju 2014 r., uznając że Skarb Państwa uzyskuje znaczne korzyści finansowe w porównaniu z karą pozbawienia wolności wykonywaną w zakładzie karnym, który wynosi ok. 2500 zł miesięcznie⁷⁰. Należy zauważyć, że całkowity koszt funkcjonowania ustawy stanowią kwoty wszystkich zawartych umów, wynagrodzenia pełnomocnika i pracowników Biura Dozoru Elektronicznego oraz osób obsługujących centralę monitorowania, uposażeń sędziów i kuratorów zawodowych, utrzymanie budynków, zakup monitorów i stacji roboczych oraz inne koszty związane z realizacją eksperymentu. Na podstawie danych CZSW szacunkowy koszt skazanego w SDE kształtował się przynajmniej na poziomie 1270 zł (przy uwzględnieniu jedynie kosztów budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE)⁷¹. Według obliczeń NIK dokonanych w czasie kontroli, od uchwalenia ustawy do końca października 2013 r. koszty częściowe budowy, wdrożenia i funkcjonowania SDE wyniosły 156 400 400 zł⁷². Należy zauważyć, że informacja zawiera wyszczególnione kwoty, które dają zupełnie inną sumę. Podstawową, wyjściową pozycję kosztów stanowi wartość umowy zawartej przez Skarb Państwa – Ministerstwo Sprawiedliwości 8 stycznia 2009 r. z firmą Comp S.A. na kwotę 225 700 000 zł brutto, oraz umowy dodatkowe na kwotę 7 424 900 zł, koszty funkcjonowania BDE CZSW (w okresie od stycznia 2010 do października 2013) w kwocie 6 719 000 zł, wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości z tytułu organizowania, nadzorowania i koordynowania działań związanych z eksploatacją i rozwojem teleinformatycznym SDE (w czasie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.) na kwotę 106 116 000 zł, koszty CZSW z tytułu realizacji zadań podmiotu prowadzącego Centralę Monitorowania SDE na kwotę 4 144 000 zł, pozostałe wydatki ministerstwa (przekraczające 3 mln zł) związane z SDE, a zaksięgowane w innych pozycjach jako składowe innych zadań (działań) oraz koszt zakupu monitorów i stacji roboczych w kwocie ponad 1 040 000 zł i inne koszty (np. płace kuratorów zawodowych i sędziów penitencjarnych)⁷³. Wyszczególnione pozycje dają kwotę 353 143 900 zł, dlatego tak istotne i ważne dla oceny przeprowadzanego eksperymentu jest rzeczywiste ustalenie ogółu nakładów budżetowych i podanie ich do publicznej wiadomości (co raczej

⁷⁰ Uzasadnienie, op. cit., s. 57.

⁷¹ Ibidem, s. 28.

⁷² Ibidem, s. 28.

⁷³ Ibidem, s. 28.

powinna uczynić NIK)⁷⁴, jednak dopiero po zakończeniu 5-letniego stosowania ustawy o SDE. Wydaje się, że zrealizowanie tego zadania mogło znaleźć się wśród zaleceń pokontrolnych, wskazując organ odpowiedzialny za jego wykonanie. Wprowadzanie opinii publicznej w błąd przez podawanie częściowych kosztów i mówienie o oszczędnościach budżetowych z tego tytułu zasługuje na krytykę, ponieważ koszt wykonania kary w tym systemie przez jednego skazanego w okresie objętym kontrolą NIK (353 143 900 zł i 28 653 skazanych przy średniej odbywania kary w SDE 3,8 mies. wyniósł ponad 3000 zł mies.), przewyższa koszt wykonania kary przez jednego skazanego w zakładzie karnym (koszt utrzymania jednego osadzonego według danych CZSW w 2014 r. wyniósł 2869,00 zł mies.). W oparciu o globalny koszt SDE należało przeprowadzić symulację kosztów i ewaluację całego systemu, co umożliwiłoby dokonanie analizy i powzięcie właściwej decyzji co do formy dalszego stosowania elektronicznego dozoru, na co również zwraca uwagę NIK w swoim raporcie⁷⁵. Ministerstwo Sprawiedliwości prawdopodobnie dokonało takiej symulacji, ponieważ na kontynuowanie SDE w budżecie ministerstwa zarezerwowano 431 390 000 zł. W dniu 28 sierpnia 2013 r. wszczęto postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „Usługę eksploatacji i rozwoju Systemu Dozoru Elektronicznego”, podpisując 5 marca 2014 r. umowę z konsorcjum w składzie Impel Security, SMT Software, EBS i ITM Poland na przygotowanie i realizację usługi budowy i wdrożenia (tj. eksploatację, wsparcie i rozwój SDE) na okres 54 miesięcy, na łączną kwotę 214 020 000 zł – uznając tę ofertę za najkorzystniejszą. W 2009 r. umowa z konsorcjum Comp S.A. na budowę i 5-letnią eksploatację systemu opiewała na kwotę 225,7 mln zł (bez późniejszych dodatkowych umów), dlatego wykonanie obecnej usługi na właściwym poziomie za niższą kwotę wydaje się nierealne. Rażąco niska cena – według uczestników przetargu (Nordisk, Ekotrade i PHU Elproma) wnoszących skargę do Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie wyniku przetargu – może być podstawą niskiej jakości usługi. Realne wydaje się zatem powtórzenie z historii w zakresie zawierania dodatkowych, wielomilionowych umów, tym bardziej, że planuje się zwiększenie pojemności systemu z obecnej 7500 skazanych do 10 000 sprawców w 2015 r., do 12 500 sprawców w 2016 r., a w 2017 r.

⁷⁴ Por. S. Lelental, *Zakres...*, op. cit., s. 164; według wyliczeń autora nakłady budżetowe na funkcjonowanie SDE w okresie 5 lat (bez kosztów funkcjonowania Biura Dozoru Elektronicznego w CZSW) wyniosą 385 355 800 zł.

⁷⁵ Informacja..., op. cit., s. 29.

do 15 000 sprawców⁷⁶. Wydaje się, że autorów uchwalonej już 20 lutego 2015 r.⁷⁷ nowelizacji *Kodeksu karnego* i niektórych innych ustaw cechuje zbyt ni optyzm, nieliczenie się z opinią publiczną i nadmierne przekonanie o słuszności wprowadzonych zmian, zwłaszcza w zakresie dozoru elektronicznego. Przeprowadzenie symulacji kosztów powinno skłonić ministra sprawiedliwości chociażby do rozważenia możliwości powierzenia wykonywania zadań związanych z dozorem elektronicznym w całości Służbie Więziennej, zamiast prywatnemu podmiotowi, na co również zwróciła uwagę NIK. Nie negując samej istoty dozoru elektronicznego i jego funkcjonowania w polskim prawie karnym, należy zaprotestować przeciwko szerzeniu opinii o jego taniości.

3. Według NIK Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło właściwego, tj. dostatecznego i skutecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez Upoważniony Podmiot Dozorujący (UPD) w ramach realizacji SDE, w wyniku czego UPD będąc podmiotem prywatnym, nie podlegał praktycznie żadnemu nadzorowi organów administracji publicznej i sądów⁷⁸. Nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE, zgodnie z art. 77 u.d.e. i rozporządzeniem ministra sprawiedliwości z 5 marca 2009 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w SDE⁷⁹, sprawuje sędzia penitencjarny. W oparciu o przepisy § 2 i 3 pkt. 1 wskazanego rozporządzenia sędzia penitencjarny powinien przynajmniej raz w roku dokonywać wizytacji (kontrola i ocena całokształtu spraw) albo doraźnych lustracji, oceniając wykonanie wybranych zagadnień, przesyłając odpis sporządzonego sprawozdania ministrowi sprawiedliwości, a w razie stwierdzenia istotnych uchybień, poinformować o tym prezesa sądu, który podejmuje dalsze, zgodne z ustawą działania. Od 2012 r. na 45 sądów okręgowych tylko w 4 sporządzono łącznie 5 sprawozdań i 1 protokół z kontroli (nienoszących znamion wizytacji bądź lustracji), opartych jedynie na aktach zgromadzonych w sądach i danych zarejestrowanych w systemie informatycznym SDE⁸⁰. Minister sprawiedliwości, nie wykonując obowiązków nadzorczych, nie mógł dokonywać oceny prawidłowości wykonywania przepisów ustawy

⁷⁶ Uzasadnienie..., op. cit., s. 57.

⁷⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 396.

⁷⁸ Informacja..., op. cit., s. 32.

⁷⁹ Dz. U. nr 45, poz. 370.

⁸⁰ Informacja..., op. cit., s. 32.

przez sądy penitencjarne, a brak takiego nadzoru przyczynił się do powstałych nieprawidłowości i innych niekonsekwencji mających wpływ na funkcjonowanie SDE w Polsce, w szczególności:

1) administratorem danych osobowych przetwarzanych w SDE jest minister sprawiedliwości, a do ich usunięcia, zgodnie z art. 60 ust. 1, 2 i 4 u.d.e. (po dwóch latach od zakończenia odbywania kary w SDE) zobowiązani byli: w okresie od 1 listopada 2011 r. do 4 lipca 2012 r. CZSW, a od 5 lipca 2012 r. UPD⁸¹. Dane te jednak nigdy nie były trwale usunięte. Kontrola ujawniła, że w systemie komunikacyjno-monitorującym przetwarzane są np. dane osobowe skazanych, którzy w ogóle nie rozpoczęli odbywania kary w SDE, a ich dane zostały wprowadzone przez sędziów penitencjarnych przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w SDE, w celu rezerwacji miejsca⁸²;

2) dane osobowe, które powinny być usunięte, przekazywano na żądanie prokuratur w celu ich wykorzystania⁸³. Takie działania są niedopuszczalne i sprzeczne zarówno z przepisami *Konstytucji RP*, jak i *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, a odpowiedzialnym personalnie za zaistniały stan rzeczy jest minister sprawiedliwości jako administrator, który nie zarządził przygotowania w systemie informatycznym oprogramowania umożliwiającego usuwanie wskazanych danych;

3) Centrala Monitorowania nie posiada właściwych, zgodnych z zasadami bezpieczeństwa zabezpieczeń;

4) ustawa o SDE powierza zawodowym kuratorom sądowym wiele zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem odbywania kary w SDE. Określone przez ustawę czynności organ ten wykonuje w oparciu o przepisy ustawy o kuratorach sądowych⁸⁴ i rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych i wykonawczych⁸⁵. Organizując i kontrolując odbywanie przez skazanego kary w SDE sądowy kurator zawodowy współpracuje przede wszystkim

⁸¹ Por. R. Pelewicz, *Gwarancje ochrony danych osobowych zarejestrowanych w systemie dozoru elektronicznego*, Referat na temat *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka* 18.04.2011 r. wygłoszony na międzynarodowej konferencji naukowej w siedzibie Sejmu. Zdaniem autora przepisy art. 60 i 61 u.d.e. wydają się nie spełniać wymogów skuteczności ochrony danych osobowych zgromadzonych przez podmiot prowadzący centralę monitorowania.

⁸² Informacja..., op. cit., s. 36, 37.

⁸³ Ibidem, s. 37.

⁸⁴ Ustawa o kuratorach sądowych 27.07.2001 r. (Dz. U. nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁸⁵ Rozporządzenie ministra sprawiedliwości z 26.02.2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych i wykonawczych, (Dz. U. z 11.03.2013 r., poz. 335).

z sędzią penitencjarnym i UPD, opierając swe działania w głównej mierze na systemie teleinformatycznym, którego podstawową częścią składową jest aplikacja Exigo⁸⁶. Zgłaszane przez kuratorów niedoskonałości tego programu⁸⁷, bardzo istotne dla sprawnego funkcjonowania SDE, potwierdzają wyniki kontroli NIK, i tak:

- aplikacja pozwala na odbywanie kary w SDE bez wprowadzonego harmonogramu odbywania tej kary, co uniemożliwia kontrolowanie jej wykonania,

- możliwe jest wprowadzenie niezgodnych z ustawą harmonogramów, w których czas przebywania skazanego w miejscu odbywania kary jest krótszy niż 12 godzin,

- system potrzebuje 40 minut na wczytanie nowych danych (np. zmiana harmonogramu), a późniejsze niż 40 minut przed wyznaczonym przez sąd penitencjarny czasem (gdy skazany ma obowiązek pozostawać w miejscu odbywania kary lub w trakcie trwania naruszenia harmonogramu) wprowadzanie takich zmian, skutkuje wykazywaniem przez system Exigo nierzeczywistych naruszeń (np. 31 dni, gdy nieobecność trwała 40 minut)⁸⁸,

- system umożliwia trwałe usuwanie zmienionych harmonogramów, choć takie dane powinny znajdować się w systemie jeszcze przez okres dwóch lat po zakończeniu wykonywania kary.

Podstawą właściwego wykonywania powierzonych kuratorom obowiązków w zakresie organizowania i kontroli odbywania kary w SDE jest zależność od możliwości dostępu do systemu teleinformatycznego, które odbywa się za pomocą karty kryptograficznej⁸⁹. W skontrolowanych przez NIK jednostkach kuratorskiej służby sądowej dla dorosłych tylko 24% kuratorów posiadało dostęp do systemu Exigo, a bezpośrednią przyczyną tej nieprawidłowości jest niewłaściwe egzekwowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości postanowień umowy zawartej z UPD 8 stycznia 2009 r., w której UPD zobowiązuje się do dostarczenia (bez dodatkowych opłat) niezbędnej ilości kart kryptograficznych potrzebnych do prawidłowego funkcjonowania SDE⁹⁰. NIK stwierdziła, że w 13 na 15 skontrolowanych sądów rejonowych, kierownicy zespołów

⁸⁶ Aplikacja Exigo – część systemu informatycznego SDE, za pomocą której wykonują obowiązki w SDE sędziowie penitencjarni oraz zawodowi kuratorzy sądowi.

⁸⁷ Por. A. Dziubińska, *Dozór elektroniczny skazanych – zadania sądowego kuratora zawodowego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2013, nr 80, s. 15.

⁸⁸ Informacja..., op. cit., s. 39.

⁸⁹ Karta kryptograficzna – karta dostępu do systemu Exigo.

⁹⁰ Ibidem, s. 40.

kuratorskich zgłaszali do Ministerstwa Sprawiedliwości potrzebę zwiększenia liczby kart dostępu do systemu Exigo⁹¹, ponieważ wskazane ograniczenia bezpośrednio wpływają na przekroczenia obciążeń pracy kuratorów⁹², co jest przyczyną nieprawidłowości w wykonywaniu zadań powierzonych ustawą o SDE. Podstawą wielu nieprawidłowości w pracy sądowych kuratorów zawodowych jest brak wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości dla sądów rejonowych i kuratorów okręgowych, w oparciu o które należało opracować jednolite procedury postępowania w sprawach związanych z SDE, co powoduje, że nawet w jednym zespole kuratorskim określone czynności wykonywane są w odmienny sposób lub niewykonywane w ogóle. Najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone przez NIK⁹³ to:

- nieterminowe wprowadzanie do systemu harmonogramu odbywania kary w SDE,
- niewywiązywanie się z obowiązku określonego w art. 74 ust. 1 u.d.e. o przekazywaniu sądowi penitencjarnemu comiesięcznej informacji o zachowaniu skazanych,
- nieterminowe informowanie sądu penitencjarnego o fakcie naruszenia porządku prawnego przez skazanego objętego SDE,
- bardzo rzadka współpraca ze stowarzyszeniami i innymi podmiotami określonymi w art. 38 § 1 kkw, celem właściwego oddziaływania wychowawczego na skazanego, co jest obowiązkiem w przypadku wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE,
- wykonywanie powierzonych ustawą o SDE obowiązków w zakresie kontaktów ze skazanym poprzez kontakty telefoniczne lub wzywianie do stawiennictwa w zespole kuratorskim i ograniczanie kontrolowania odbywania kary do sprawdzania systemu teleinformatycznego, nie stanowi realnego dozoru połączonego z pracą nad readaptacją skazanego.

Według sądowych kuratorów zawodowych, przyczyny nieprawidłowości w zakresie wykonywania zadań dotyczących SDE (przedstawione w anonimowych badaniach ankietowych), są następujące:

- nadmierne przeciążenie obowiązkami (zbyt mała liczba zatrudnionych kuratorów),

⁹¹ Ibidem, s. 43.

⁹² np. A. Dziubińska, *Dozór...*, op. cit., s. 16.

⁹³ Ibidem, s. 43.

- niewystarczająca ilość kart kryptograficznych mająca wpływ na terminowe i właściwe prowadzenie dozorów w SDE,
- brak wytycznych mających wpływ na organizację pracy kuratorów,
- przypadki przekazywania kuratorom dozorów w SDE bez formalnego przeszkolenia,
- trudności sprzętowe (zbyt mało komputerów) z dostępem do systemu informatycznego SDE.

NIK stwierdziła nieprawidłowości, niewłaściwe działania bądź zaniechania działań we wszystkich kontrolowanych instytucjach (sformułowane we wnioskach pokontrolnych), do których zastrzeżenia wniósł minister sprawiedliwości i dyrektor generalny Służby Więziennej (odpowiednio 2 i 1), a które zostały w całości oddalone przez komisję rozstrzygającą w Najwyższej Izbie Kontroli, co oznacza, że oba organy zmuszone były przyjąć na siebie odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości. Dyrektor generalny Służby Więziennej realizując zalecenia pokontrolne: rozpoczął przygotowania do trwałego usuwania danych osobowych (których minął ustawowy czas usunięcia) i podjęcia działań mogących usprawnić system informatyczny SDE, z uwzględnieniem wprowadzenia właściwych wskaźników efektywności wykonywania kary w SDE.

Minister sprawiedliwości podjął następujące działania:

- ustalił w ramach dozoru zewnętrznego administracyjny nadzór nad sądami wykonywany przez prezesów sądów apelacyjnych w 2014 r. w zakresie prawidłowości wykonywania przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem odbywania kary pozbawienia wolności w SDE,
- poinformował NIK o planowanej na 2015 r. rekomendacji nadzoru wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych nad czynnościami kontrolnymi wykonywanymi przez UPD,
- podjął działania w celu rozpoczęcia procedury usuwania danych osobowych w systemie informatycznym SDE,
- wskazał, że wydatki z tytułu eksploatacji i rozwoju SDE oraz centrali monitorowania będą ewidencjonowane w całości, w budżecie zadaniowym (cz. 37 – sprawiedliwość),
- poinformował o planowanym wzroście do 10 000 sztuk kart kryptograficznych przy jednoczesnej pracy dla 2500 osób wraz z zapewnieniem wsparcia dla aplikacji przez cały okres trwania umowy, w ramach nowej umowy zawartej między Ministerstwem a nowym Upoważnionym Podmiotem Dozorującym, tj. konsorcjum Impela Security.

Podsumowanie

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie przygotowania, wdrażania i realizacji ustawy o SDE były już wcześniej dostrzeżone i prezentowane w licznych opracowaniach ekspertów prawa karnego, w których sygnalizowano występowanie błędów i niedociągnięć, formułując jednocześnie konkretne wnioski w celu ich usunięcia. Ukazały się trzy komentarze⁹⁴, liczba innych publikacji w tym temacie sięga kilkudziesięciu⁹⁵, w tym opracowania wykonane przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości⁹⁶ i Helsińską Fundację Praw Człowieka⁹⁷.

Mimo różnorodności zdań i często bardzo krytycznych opinii wyrażanych w odniesieniu do obowiązującego systemu w postaci ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, daje się sformułować jeden wspólny wniosek, że dozór elektroniczny skazanych powinien stanowić jeden ze sposobów eliminacji problemu przeludnienia jednostek penitencjarnych, nie może być jednak sposobem jedynym. Poszukiwanie właściwego kierunku reform prawa karnego i należytego umiejscowienia w nim dozoru elektronicznego powinno odbywać się w oparciu o analizę efektywności i skuteczności przeprowadzonego eksperymentu, dokonaną przez ekspertów prawa karnego. Co również ważne, brak danych dotyczących powrotu do przestępstwa skazanych odbywających karę w SDE nie pozwala na dokonanie oceny ich readaptacji. Wydaje się, że z uwagi na kolejną fragmentaryczność proponowanych zmian, niezbędnym będzie podejmowanie dalszych reform ustawodawstwa karnego w duchu międzynarodowych standardów. Celem przeprowadzonej przez NIK kontroli była ocena realizacji zadań związanych z wdrażaniem i eksploatacją SDE. NIK nie wystawiła jednak oceny w tym zakresie, natomiast pozytywnie oceniła jedynie sam fakt wprowadzenia SDE do polskiego systemu prawnego⁹⁸.

⁹⁴ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Dozór elektroniczny, Komentarz praktyczny*, Warszawa 2009 r.; M. Rusinek, *Ustawa o dozorcze elektronicznym. Komentarz*, Warszawa 2010; A. Kiełtyka, A. Ważny, *Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

⁹⁵ *W polskiej bibliografii penitencjarnej. Lata 1970 – 2009*, opublikowanej w kwietniu 2011 r. pod redakcją S. Lelentala wykazano 44 pozycje dotyczące SDE.

⁹⁶ *Przyczyny niedostatecznego wykorzystania ustawy o dozorcze elektronicznym*, M. Jankowski, A. Kotowski, St. Momot, A. Ważny, Warszawa 2012 r.

⁹⁷ *Dozór elektroniczny – stan obecny i wyzwania przyszłości*, A. Pietryka, K. Wiśniewska, program finansowany przez Fundację im. Stefana Batorego w ramach programu „Monitoring Procesu Legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości”.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 6, 7.

Z opublikowanej przez NIK informacji wynika, że planowane założenia ustawowe nie zostały zrealizowane, a odpowiedzialność za nieprawidłowości, a być może również niegospodarność została rozdzielona między dwa organy – ministra sprawiedliwości i dyrektora generalnego Służby Więziennej. NIK odstąpiła od dokonania oceny realizacji zadań przez Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. wdrażania i eksploatacji ustawy o SDE, jak również działań CZSW. Wydaje się, że zmiana modelu zarządzania i kontrolowania przez ministra sprawiedliwości realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem elektronicznego dozoru skazanych nie będzie możliwa bez dodatkowych nakładów budżetowych. Może w tej sytuacji za wskazane należałoby uznać przesunięcie na sądownictwo zaoszczędzonych środków budżetowych w kwocie 217 370 000 zł, powstałych w Ministerstwie Sprawiedliwości w efekcie zawarcia umowy z konsorcjum Impel Security na realizację nowego przedsięwzięcia (wytwarzanie oraz usługę eksploatacji i rozwoju SDE). Zgodnie z wypowiedzią rzecznika prasowego ministra sprawiedliwości⁹⁹ wybrano ofertę najkorzystniejszą, przy czym najtańszą. Czy oferta najtańsza stanie się ofertą najkorzystniejszą (i dla kogo), znów się okaże za kilka lat. NIK nie dokonała obliczeń kosztu realizacji ustawy, dlatego publikowanie opinii o wymiernych oszczędnościach budżetowych jest działaniem bezpodstawnym. Można zaryzykować tezę, że nieodpowiedni był termin kontroli – zbyt późny, aby ustalone nieprawidłowości uwzględnić w projekcie zmiany przepisów o elektronicznym dozorcze skazanych¹⁰⁰, a zbyt wczesny, by dokonać kompleksowej oceny realizacji ustawy o SDE. Poza tym, używane przez NIK określenie „nieprawidłowości” na niektóre działania skontrolowanych organów, jest określeniem zbyt łagodnym, a wskazane nieprawidłowości z pewnością nie zasługują na ocenę pozytywną.

Wprowadzenie do polskiego prawa karnego dozoru elektronicznego jako systemu wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności odpowiadało standardom międzynarodowym wskazanym w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 14 grudnia 1990 r. (tzw. Zasady Tokijskie), które stanowiły, że państwa członkowskie rozwiną w swoich systemach prawnych alternatywne możliwości ograniczenia stosowania kary pozbawienia wolności i zrationalizują politykę wymiaru sprawiedliwości, uwzględniając przestrzeganie

⁹⁹ Wywiad z rzecznikiem prasowym Ministerstwa Sprawiedliwości Panią Patrycją Loose z 25.04.2014 r., <http://reseller-news.pl/component/k2/kontrowersje-wokol-przetargu-na-e-kajdanki>.

¹⁰⁰ Druk nr 2393.

praw człowieka oraz wymagania społecznego poczucia sprawiedliwości. Stosowanie SDE, jako jednego ze sposobów zmniejszenia liczby osadzonych w zakładach karnych, zalecił wprost Komitet Ministrów Rady Europy Nr R (99) 22, a w ostatnim raporcie opublikowanym 12 lipca 2011 r.¹⁰¹ Europejski Komitet ds. zapobiegania torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu wskazał, że Polska powinna ograniczyć orzekanie bezwzględnych kar pozbawienia wolności, nadając większego znaczenia środkom niezwiązanym z izolacją. Chodzi przede wszystkim o korzystanie w możliwie szerokim zakresie z alternatyw tymczasowego aresztowania (np. wymóg przebywania podejrzanego pod określonym adresem, ograniczenia lub zakaz przebywania w określonym miejscu), wprowadzenie do ustawodawstwa i praktyki połączenia środków izolacyjnych i nieizolacyjnych (bezwartunkowe pozbawienie wolności, po którym następuje praca na rzecz społeczeństwa, intensywny nadzór w społeczeństwie, monitorowany elektronicznie areszt domowy lub w określonych przypadkach obowiązek poddania się leczeniu) oraz korzystanie z metod zastępczych (mediacja i zadośćuczynienie). Wydaje się jednak, że polski ustawodawca powinien podejmować działania realistyczne, mając na względzie optymalizację rozwiązań prawnych, pozbawionych nadmiernych oczekiwań i niczym nieuzasadnionej wiary. W sferze nadmiernych oczekiwań pozostała realizacja założeń ustawy o SDE (zmniejszono pojemność o 100% do 7500 miejsc w wymiarze dziennym i miesięcznym, a najwyższe wypełnienie pojemności wyniosło 71,9%), co nie przeszkodziło Ministerstwu Sprawiedliwości w zaplanowaniu pojemności systemu na 2015 r. dla 10 000 sprawców, a na 2017 r. dla 15 000 takich osób. W oczekiwaniu na rezultaty stosowania znowelizowanych przepisów *Kodeksu karnego* oraz niektórych innych ustaw, bez odpowiedzi pozostaje pytanie, czy dozór elektroniczny w zmienionej formie lepiej przyczyni się do rozwiązania problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości.

¹⁰¹ Raport CPT, <http://www.cpt.coe.int/documents/pol/2011-20-inf-eng.pdf>

Bibliografia

- Dziubińska A., *Dozór elektroniczny skazanych – zadania sądownego kuratora zawodowego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2013, nr 80.
- Jankowski M., Kotowski A., Momot S., Ważny A. *Przyczyny niedostatecznego wykorzystania ustawy o dozorcze elektronicznym*, Warszawa 2012.
- Kiełtyka A., Ważny A., *Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Kochanowski J., *Nowa era odpowiedzialności karnej. Monitoring to nie amnestia*, „Gazeta Prawna” 2006, 17-19 lutego.
- Kotowski W., *Kurzepa, Dozór elektroniczny. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2009.
- Lelental S. *Opinia do poselskiego projektu ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy Kodeks karny* (druk nr 338), Warszawa 2006.
- Lelental S., *Dozór elektroniczny – czy może przyczynić się do rozwiązania lub tylko złagodzenia problemu przeludnienia w zakładach karnych*, [w:] *Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych*, red. W. Ambroziak, H. Machela, P. Stępnia, Warszawa 2008.
- Lelental S., *Warunkowe przedterminowe zwolnienie*, [w:] *System prawa karnego*, t. VI, *Kary i środki. Poddanie sprawcy próbie*, red. M. Melezini, Warszawa 2010.
- Lelental S., *Zakres podmiotowy i koszty stosowania dozoru elektronicznego* [w:] *Prawo karne wykonawcze w systemie nauk kryminologicznych, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leszka Boguni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.
- Lelental S., *Orzekanie o zezwoleniu na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne problemy współczesnego prawa karnego, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi T. Bojarskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
- Lelental S., *Dozór elektroniczny w świetle rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 4 kwietnia 2014.*
- Lipski J., *Opinia do poselskiego projektu ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy Kodeks karny* (druk nr 338), Warszawa 2006.
- Moczydłowski P., *Opinia do poselskiego projektu ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny* (druk nr 338), Warszawa 2006.
- Pelewicz R., *Gwarancje ochrony danych osobowych zarejestrowanych w systemie dozoru elektronicznego*, referat na temat *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka* wygłoszony na międzynarodowej konferencji naukowej 18 kwietnia 2011 r. w siedzibie Sejmu RP.

- Pelewicz R., *System dozoru elektronicznego w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego*. (Wybrane zagadnienia, „Kwartalnik KRSiP” 2014, z. 13.
- Pietryka T., Ziobro Z., *Raport zamknięcia. Analiza*, „Rzeczpospolita”, 31 października – 1 listopada 2007.
- Pietryka A., Wiśniewska K., *Dozór elektroniczny – stan obecny i wyzwania przyszłości*, program finansowany przez Fundację im. Stefana Batorego w ramach programu *Monitoring Procesu Legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości*.
- Postulski K., Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości. *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego* (druk nr 2855).
- Rusinek M., *Opinia do rządowego projektu ustawy* (druk nr 1237), Warszawa 2007.
- Rusinek M., *Ustawa o dozorcze elektronicznym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rusinek M., *Krytycznie o przyjętym kształcie dozoru elektronicznego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2008, nr 60.
- Siwik Z., *Opinia do poselskiego projektu ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny* (druk nr 338), Warszawa 2006.
- Siwik Z., *Opinia o projekcie ustawy* (druk nr 1237), Warszawa 2007.
- Stańdo-Kawecka B., *Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy – Kodeks karny* (druk nr 338), Warszawa 2006.
- Stańdo-Kawecka B., *Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego* (druk nr 1237), Warszawa 2007.
- Stefański R. A., *Kara pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego*, „Wojewódzki Przegląd Prawniczy” 2007.
- Szymanowski T., *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń oraz ustawy Kodeks karny* (druk nr 338), Warszawa 2006.
- Szymanowski T., *Przeludnienie zakładów karnych, jego następstwa i metody ograniczenia tego zjawiska*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2007, z. 1.
- www.ms.gov.pl – znak sprawy: BDG – III – 3820 – 23/08, wartość budżetu na realizację zamówienia – ok. 300 000 000 zł, czas realizacji do 31 sierpnia 2014 r.
- Dane z konferencji prasowej ministra sprawiedliwości Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego z dnia 3 stycznia 2011 r., <http://sw.gov.pl/pl/aktualnosci/news,1382,kolejny-etap-wdrazania.html>.
- Informacja NIK o wynikach kontroli KPБ-4101-03-00/2-13 nr ewid 112/2-14/P/13/101/KPB, <http://www.nik.gov.pl/plik/od,7016,vp.8872.pdf>.