



KPB-4101-03-00/2013
Nr ewid. 112/2014/P/13/101/KPB

Informacja o wynikach kontroli

WDROŻENIE I EKSPLOATACJA
SYSTEMU DOZORU ELEKTRONICZNEGO
ORAZ REALIZACJA ZADAŃ
PRZEZ SĄDOWYCH KURATORÓW ZAWODOWYCH
W PROCESIE WYKONYWANIA
KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI W TYM SYSTEMIE

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17. 07. 2014r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2 Synteza wyników kontroli.....	9
2.3 Uwagi i wnioski.....	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	15
3.2 Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1 Funkcjonowanie SDE oraz realizacja podstawowych celów tego systemu	17
3.2.2 Koszty SDE (budowa, wdrożenie oraz funkcjonowanie systemu).....	24
3.2.3 Wykonywanie kary w SDE jako alternatywy dla kary pozbawienia wolności wykonywanej w zamkniętym zakładzie karnym	29
3.2.4 Zarządzanie i nadzór nad SDE.....	31
3.2.5 Bezpieczeństwo systemu informatycznego SDE.....	36
3.2.6 Działania zawodowych kuratorów sądowych w zakresie zadań związanych ze sprawowaniem przez nich kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE	40
4. INFORMACJE DODATKOWE	45
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	45
4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	45
5. ZAŁĄCZNIKI	47

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BDE	Biuro Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej
CM	Centrala Monitorowania
CZSW	Centralny Zarząd Służby Więziennej
DG SW	Dyrektor Generalny Służby Więziennej
KK	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
Komórka nadzorująca	Dwuosobowa komórka wykonująca nadzór na wykonaniu umowy z dnia 8 stycznia 2009 r. na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE podpisaną pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości a konsorcjum trzech firm jako wykonawcą pełniącym funkcję Upoważnionego Podmiotu Dozorującego
SDE	System Dozoru Elektronicznego
System informatyczny SDE	system komunikacyjno-monitorujący, za pomocą którego podmiot prowadzący centralę monitorowania, upoważniony podmiot dozoru, sądy penitencjarne, sądowi kuratorzy zawodowi i inne uprawnione podmioty przetwarzają informacje związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego
Środek probacyjny	Środek służący resocjalizacji osoby uznanej za winną zarzucanego jej czynu zabronionego, zazwyczaj stosowany wobec osób zagrożonych lub skazanych na karę pozbawienia wolności, który daje szansę sprawcy na poprawę w warunkach wolnościowych, bez wykonywania kary w całości lub części albo uniknięcie kary w przypadku pozytywnego przebiegu próby
UPD	Upoważniony Podmiot Dozorujący
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
Ustawa o SDE	Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960 ze zm.)
ZK	Zakłady karne i areszty śledcze

Zasadniczą przesłanką utworzenia Systemu Dozoru Elektronicznego była chęć zmniejszenia zaludnienia zakładów karnych. Zakładano ponadto, że umożliwi on skuteczniejszą readaptację społeczną skazanych za tzw. drobne przestępstwa oraz przyniesie oszczędności w wykonywaniu kary pozbawienia wolności.

Problematyka elektronicznego dozoru nie była dotychczas przedmiotem kompleksowego badania NIK. Z ogólnodostępnych informacji wynikało, że choć system został wdrożony na terenie całego kraju, nie jest on w znacznej mierze wykorzystywany, m.in. ze względu na zbyt wąsko określoną grupę docelową więźniów oraz brak dostatecznej informacji wśród skazanych co do możliwości skorzystania z tej formy odbycia kary. Podnoszono również, iż system generuje koszty znacznie wyższe od zakładanych w umowie na jego budowę i wdrożenie. Ponadto wskazywano na rozbieżności w działaniach sądowych kuratorów zawodowych w różnych apelacjach, realizujących kluczowe zadania w procesie wykonywania, organizowania i kontrolowania kary pozbawienia wolności w SDE. Niniejsza kontrola miała na celu w szczególności dokonanie oceny, czy SDE spełnia te oczekiwania, zwłaszcza w zakresie efektywnej readaptacji społecznej skazanych, odciążenia zakładów karnych od drobnych przestępców oraz czy funkcjonuje spójny i skuteczny system zarządzania dozorem elektronicznym, zapewniający odpowiedni poziom wykonywania kary w tym systemie i gwarantujący niższy koszt utrzymania skazanego niż w tradycyjnej jednostce penitencjarnej.

Temat kontroli

Kontrola planowa nr P/13/101 – *Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji zadań związanych z wdrożeniem i eksploatacją Systemu Dozoru Elektronicznego oraz wykonywania przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie.

Cele częściowe

W Ministerstwie Sprawiedliwości:

1. Ocena realizacji efektów wprowadzenia SDE w stosunku do planów oraz poniesionych kosztów.
2. Ocena sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru w zakresie SDE oraz podejmowanych działań legislacyjnych mających na celu usprawnienie procedur związanych ze stosowaniem SDE.

W Centralnym Zarządzie Służby Więziennej:

1. Ocena realizacji zadań przez Centralny Zarząd Służby Więziennej jako podmiot odpowiedzialny za obsługę i administrowanie Centralą Monitorowania.
2. Ocena nadzoru merytorycznego sprawowanego przez Centralny Zarząd Służby Więziennej w zakresie SDE.

W sądach rejonowych:

1. Ocena realizacji przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie.
2. Ocena sprawowania przez sądowych kuratorów zawodowych kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE.

Podstawa prawna, kryteria

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

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto w szczególności sprawowanie nadzoru przez organy administracji publicznej oraz przez sądy w zakresie 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.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą zostały objęte następujące jednostki: Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej oraz 15 sądów rejonowych¹.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 2010 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrolę przeprowadzono od 6 września 2013 r. do 30 grudnia 2013 r.

W Informacji uwzględniono ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

¹ W tym Sąd Rejonowy w Pruszkowie, w którym przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą nr R/13/003.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie² ocenia wprowadzenie do polskiego systemu prawnego Systemu Dozoru Elektronicznego (SDE) jako nieizolacyjnego sposobu wykonania kary pozbawienia wolności. Dozór elektroniczny zapewnia wyższy stopień dolegliwości i kontroli niż dotychczas stosowane środki probacyjne, a zarazem niższy stopień negatywnych konsekwencji wykonania kary niż w przypadku izolacji skazanych. Przy wykonywaniu kar w tym systemie nie dochodzi do negatywnych skutków psychologicznych i społecznych wynikających z długotrwałej izolacji więźniów, osłabienia więzi społecznych oraz zjawiska tzw. „prizonizacji”, czyli uzależniania osadzonego od systemu penitencjarnego, przejmującego za skazanego odpowiedzialność za zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych. Poprzez stworzenie warunków do odbywania kary poza zakładami karnymi System pozwala równocześnie ograniczyć ryzyko deprawacji sprawców mniej społecznie szkodliwych przestępstw. Podkreślić należy przy tym, że wykonywanie kary w SDE jest prawie dwukrotnie tańsze niż wykonywanie kar izolacyjnych w zakładach penitencjarnych³.

System Dozoru Elektronicznego pozwolił też na dokonanie redukcji liczby skazanych odbywających kary w zakładach penitencjarnych, co doprowadziło do zwiększenia dostępności miejsc dla osób ukaranych za poważniejsze przestępstwa, lecz mimo to nie przyczynił się do zmniejszenia zaludnienia więzień. Zdaniem NIK, dokonane ostatnio zmiany ustawowe⁴ co do dalszego rozszerzenia „grupy docelowej” jaka może być objęta SDE, pozwalają na większe ograniczanie liczby osób z krótkoterminowymi karami pozbawienia wolności osadzonymi w zakładach karnych. NIK zauważa, że podejmowane obecnie działania legislacyjne mające na celu szersze wykorzystanie systemu dozoru elektronicznego w wykonywaniu kar, środków karnych i środków zabezpieczających, mogą przyczynić się do znaczącego wzrostu liczby osób objętych dozorem.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowuje znaczące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi apelacjami sądowymi w orzekaniu o udzieleniu skazanemu zezwoleń na odbycie kary w SDE⁵.

Pomimo pozytywnej oceny wprowadzenia w Polsce SDE, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, które wystąpiły w trakcie jego wdrażania, polegające głównie na niekonsekwentnym i nieterminowym przejęciu zadań dotyczących funkcjonowania Centrali Monitorowania od UPD, co skutkowało koniecznością zawarcia przez Ministra Sprawiedliwości dodatkowych umów na usługę eksploatacji i utrzymania serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej CM SDE o łącznej wartości 7 424,9 tys. zł⁶. Ponadto ustalono nieprawidłowości dotyczące braku spójnego i efektywnego systemu zarządzania i nadzoru nad wdrażaniem SDE. W szczególności:

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Koszt wykonywania kary jest obecnie dwa razy niższy (przy uwzględnieniu kosztów budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE). W przyszłości może się okazać, że koszty jeszcze bardziej spadną poprzez efekt skali tj. im więcej będzie skazanych w SDE, tym mniejsze będą koszty jednostkowego utrzymania jednego skazanego.

⁴ Ustawa z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. 2010 r. Nr 101 poz. 647).

⁵ Przykładowo w 2013 r. (styczeń–listopad) w apelacji krakowskiej wydano zgody na 731 instalacji w SDE, w warszawskiej na 731, podczas gdy w apelacji poznańskiej 1733, a w apelacji katowickiej 1870.

⁶ Wyjaśnienie przyczyny podjęcia decyzji o konieczności zawarcia przez Ministerstwo zawarcia dodatkowych umów zostało szczegółowo omówione na str. 26.

- nie zapewniono czytelnego podziału zadań dotyczących wdrażania Systemu i wykonywania nadzoru nad tym procesem, gdyż większość zadań została skoncentrowana w rękach jednej osoby, wykonującej zarówno funkcję Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, jak i członka Komórki Nadzorującej funkcjonowanie SDE, upoważnionego do współdziałania w imieniu Zamawiającego w realizacji umowy zawartej z Upoważnionym Podmiotem Dozorującym. Osoba ta również pełniła funkcję Dyrektora Biura Dozoru Elektronicznego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, tj. jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem SDE, a także była odpowiedzialna za prawidłowe funkcjonowanie Centrali Monitorowania, stanowiącej element tego systemu⁷. Ta sama osoba wykonywała zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczących wyboru podmiotu dozorującego, w tym pełniła funkcję przewodniczącego komisji przetargowej⁸. Mogło to spowodować ryzyko powstania mechanizmów korupcjogennych;
- w przyjętym modelu zarządzania nie zapewniono skutecznego nadzoru nad działaniami prywatnego podmiotu pełniącego rolę Upoważnionego Podmiotu Dozorującego;
- nie dokonywano rzetelnej analizy i oceny funkcjonowania SDE oraz efektów jego wdrożenia, w tym nie dokonywano pomiarów co do skuteczności readaptacji społecznej realizowanej w warunkach dozoru elektronicznego.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez UPD. W konsekwencji sędziowie penitencjarni w zasadzie nie prowadzili wizytacji i lustracji UPD.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż w systemie informatycznym SDE są przetwarzane dane osobowe skazanych dłużej niż dopuszczają to obowiązujące przepisy. Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. SDE potwierdził, że dane takie, pomimo obowiązku wynikającego z ustawy, nie są usuwane, wskazując jednocześnie, że są one na żądanie prokuratur przekazywane w celu ich wykorzystywania jako materiał dowodowy. W ocenie NIK takie działania mogą być uznane za nadmierną ingerencję państwa w sferę prywatności i w konsekwencji za naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności obywatelskich.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że kuratorzy sądowi, wykonujący zadania związane z organizacją kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE są obciążeni pracą w stopniu przekraczającym ustalone standardy, co wpływa na rzetelność wykonywania ich pracy, a także na skuteczność wykonywanego dozoru elektronicznego.

⁷ Sytuacja ta spowodowała, iż odstąpiono od dokonania oceny CZSW w stosowanej przez NIK trójstopniowej skali ocen.

⁸ Zakresem kontroli NIK nie objęto postępowań przetargowych na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE.

2.2 Synteza wyników kontroli

I. System Dozoru Elektronicznego funkcjonuje od 1 września 2009 r., zapewniając wykonywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym. Do 31 marca 2014 r. w SDE wykonano 25 602 kary pozbawienia wolności. Od początku funkcjonowania SDE do końca marca 2014 r. z zakładów karnych do SDE „zwolnionych”⁹ zostało 14 979 skazanych, co miało wpływ na redukcję liczby skazanych w jednostkach penitencjarnych i zwiększenie dostępności miejsc dla osób skazanych za poważniejsze przestępstwa. Jednakże trzeba zauważyć, że nie zmniejszono zaludnienia więzień, pomimo że podejmowano działania, by system SDE objął jak największą liczbę skazanych.

Od 1 stycznia 2012 r. w systemie odbywać może karę jednocześnie do 7 500 skazanych. Mimo to nigdy nie zbliżono się do wykorzystania pełnych możliwości SDE, a najwyższy wskaźnik zapelnienia SDE osiągnięto w maju 2013 r. – 71,9%, tj. 5 391 skazanych¹⁰. Główne przyczyny braku zapelnienia SDE wynikają z decyzji ustawodawcy określającego kryteria spraw, w jakich może znaleźć zastosowanie dozór elektroniczny. Początkowo (blisko rok) krąg potencjalnych kandydatów do SDE był bardzo ograniczony. Kolejne nowelizacje ustawy o SDE, dokonane z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości, pozwoliły wprowadzić na poszerzenie grupy skazanych, którzy mogli być kwalifikowani do SDE, jednak – zdaniem NIK – w niedostatecznym stopniu. Pozytywnie NIK ocenia podejmowane obecnie działania legislacyjne zmierzające do wprowadzenia istotnych zmian w zakresie struktury orzekania i wykonania kar poprzez przyznanie prymatu kar wolnościowych (ograniczenia wolności i grzywny) nad karą pozbawienia wolności, w tym także ograniczenia kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania oraz szerokiego wykorzystywania SDE w wykonywaniu kar, środków karnych i środków zabezpieczających. [szerzej str. 17]

Techniczny nadzór nad skazanymi odbywającymi karę w SDE był realizowany sprawnie i skutecznie. Czynności związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonania kary w SDE wykonują zawodowi kuratorzy sądowi, podmiot prowadzący centralę monitorowania (Centralny Zarząd Służby Więziennej) oraz UPD. NIK wysoko ocenia zaangażowanie funkcjonariuszy Biura Dozoru Elektronicznego CZSW oraz pracowników cywilnych Centrali Monitorowania w merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem systemu, w tym pomoc udzielaną sędziom i kuratorom oraz w popularyzację SDE w społeczeństwie. [szerzej str. 21]

II. Kara odbywana w systemie SDE jest, w ocenie NIK, rzeczywistą alternatywą dla kary pozbawienia wolności wykonywanej w zamkniętym zakładzie karnym, daje możliwość kontynuowania bądź poszukiwania pracy, podtrzymywania więzi rodzinnych, uczestnictwa w życiu społecznym, a więc sprzyja skuteczniejszej readaptacji skazanych.

Pomimo przeświadczenia, że kara w systemie SDE jest bardziej skuteczna pod kątem readaptacji społecznej skazanych niż tradycyjna, kontrola NIK wykazała, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło próby oceny poziomu tej readaptacji. Do zakończenia kontroli **nieznana była nawet liczba skazanych powracających na drogę przestępstwa po uprzednim odbyciu kary w SDE.** Nie określono też metodologii pozwalającej na określenie efektywności wykonywania kary w SDE. [szerzej str. 29]

⁹ Chodzi o skazanych, którzy rozpoczęli odbywanie kary pozbawienia wolności w ZK, a następnie uzyskali zezwolenie sądu penitencjarnego na jej kontynuowanie w formie dozoru elektronicznego.

¹⁰ Według stanu na dzień 31 maja 2014 r.

III. Nie dokonano wyliczenia całkowitego kosztu SDE jako systemu odbywania kary pozbawienia wolności, nie oszacowano kosztu jednego skazanego w SDE z taką dokładnością, tak jak ma to miejsce w przypadku skazanych osadzonych w zakładach karnych. NIK zwraca uwagę, że niektóre wydatki związane bezpośrednio z SDE, ujmowane były w ramach funkcji 22 budżetu państwa, tj. w funkcji w której powinno ujmować się wydatki dotyczące działań, których nie da się przypisać do poszczególnych zadań. Taki sposób wykazywania wydatków nie pozwalał na szacowanie pełnych kosztów wdrażanego systemu, w tym kosztów jednego skazanego w ramach SDE. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Sprawiedliwości nierzetelnie szacowano koszt jednego skazanego w SDE. Nieustalona została także metodologia liczenia takich kosztów w ramach SDE. Według obliczeń NIK, do końca października 2013 r. budowa, wdrożenie i funkcjonowanie SDE kosztowały 156 400,4 tys. zł.

Wyliczenia NIK pozwalają na stwierdzenie, że wprowadzenie SDE przyniosło wymierne oszczędności dla budżetu wynikające z niższego kosztu obsługi skazanego w tym systemie w porównaniu z utrzymaniem osadzonego w zakładzie karnym. NIK ustaliła też, że prezentowane publicznie przez CZSW oraz Ministerstwo Sprawiedliwości dane o skali oszczędności wynikających z wdrożenia SDE były co najmniej dwukrotnie zawyżone. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym, bowiem prezentowane wyliczenia nie uwzględniały istotnej części wydatków, w tym poniesionych na wdrożenie i eksploatację SDE.

Według kalkulacji NIK, na podstawie danych CZSW, w niespełna czteroletnim okresie funkcjonowania SDE średniomiesięczne wydatki na skazanego w zakładach karnych ukształtowały się na poziomie 2 482 zł¹¹, natomiast szacunkowy miesięczny koszt skazanego w SDE przynajmniej na poziomie 688 zł (przy uwzględnieniu wyłącznie kosztów eksploatacji SDE) oraz 1 270 zł (przy uwzględnieniu kosztów budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE). Natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości, a w szczególności Pełnomocnik ds. SDE publicznie informowali¹², iż do „końca 2011 r. miesięczny koszt wykonania kary w stosunku do jednego skazanego SDE wynosił tylko 40 zł, a od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 sierpnia 2014 r. – 564,25 zł. Dla porównania średni koszt odbywania kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym wynosi ok. 2 500 zł miesięcznie”. [szerzej str. 24]

Powierzenie eksploatacji SDE (na okres kolejnych czterech lat) podmiotowi prywatnemu wyłonionemu w trybie przetargu generuje dalsze koszty związane z budową i wdrożeniem SDE. Zdaniem NIK należałoby dokonać szczegółowej analizy wysokości ponoszonych kosztów w celu wypracowania optymalnej metody finansowania zadań związanych z SDE np. poprzez pełne przejęcie wykonywania zadań związanych z eksploatacją systemu przez służbę więzienną

¹¹ Obliczeń dokonano na podstawie wydatków przedstawionych przez CZSW dla okresu styczeń 2010 – czerwiec 2013 r. w rozdziałach 75512 „Więziennictwo” i 80144 „Inne formy kształcenia osobno niewymienione” oraz danych dotyczących stanu ewidencyjnego załudnienia aresztów śledczych i zakładów karnych na koniec poszczególnych miesięcy wymienionego okresu (<http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wiezienniej/statystyka/>).

Przy powyżej przyjętych danych szacunki CZSW dotyczące wysokości średniomiesięcznych wydatków na jednego osadzonego stanowiące iloraz wydatków wykazanych w ww. sprawozdaniach budżetowych oraz iloczynu średniorocznego załudnienia zakładów karnych i aresztów śledczych i liczby miesięcy za które dokonano wydatków wyniosły: w 2010 r. – 2 382 zł (przy średniorocznym załudnieniu 82 863 os.), w 2011 r. – 2 451 zł (przy średniorocznym załudnieniu 82 558 os.), w 2012 r. – 2 461 zł (przy średniorocznym załudnieniu 84 399 os.), w okresie styczeń–czerwiec 2013 r. – 2 776 zł (przy średnim załudnieniu 84 730 os.).

¹² Np. w uzasadnieniu do ustawy z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. 2013 r., poz.915) dotyczącej m.in. wprowadzeniu SDE do porządku prawnego na stałe.

lub rozważenie możliwości zastosowania, w ograniczonym zakresie, partnerstwa publiczno-prywatnego polegającego np. na współpracy z firmą wykonującą jedynie instalację, deinstalację „elektronicznych obrączek” i fizyczne kontrolowanie skazanych odbywających karę w SDE. [szerzej str. 28]

IV. Wdrażanie SDE prowadzone było niekonsekwentnie i nieterminowo. Pierwotnie zakładano bowiem, że zadania dotyczące funkcjonowania Centrali Monitorowania zostaną przejęte przez resort sprawiedliwości od wyłonionego w przetargu przedsiębiorcy nie później niż do 31 grudnia 2010 r. Do czasu zakończenia kontroli zadania te nie zostały w całości przejęte, co skutkowało koniecznością zawarcia przez Ministra Sprawiedliwości dodatkowych umów na usługę eksploatacji, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej CM SDE o łącznej wartości 7 424,9 tys. zł. [szerzej str. 26]

V. Nie określono przejrzystego i spójnego sposobu zarządzania i nadzoru nad Systemem Dozoru Elektronicznego, co utrudniało precyzyjne ustalenie odpowiedzialności za poszczególne elementy SDE i przyczyniło się do powstania niektórych nieprawidłowości m.in. nieusuwania z systemu danych osobowych, które powinny być skasowane, czy braku wystarczającej ilości kart kryptograficznych do obsługi m.in. przez kuratorów i sędziów wykonywania kary pozbawienia wolności w trybie SDE.

Ustalenia kontroli wskazują, że ta sama osoba pełniła funkcję Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE oraz Dyrektora BDE CZSW, tj. komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem SDE oraz za prawidłowe funkcjonowanie CM stanowiącej element tego systemu, a także funkcję członka komórki nadzorującej funkcjonowanie SDE, upoważnionego do współdziałania przy realizacji umowy na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE, a także osoby wykonującej zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczących SDE. Zdaniem NIK tak skonstruowany model zarządzania utrudnia efektywne zarządzanie SDE. [szerzej str. 31]

VI. CZSW jako jednostka odpowiedzialna za techniczny i merytoryczny nadzór nad SDE, choć gromadzi bardzo bogate dane liczbowe na temat funkcjonowania tego systemu, nie wypracował narzędzi do ich analizy. Skutkiem tego jest przedstawianie opinii publicznej częściowo nierzetelnych statystyk czy odbiegających od rzeczywistych kosztów funkcjonowania SDE. Przez ponad cztery lata funkcjonowania SDE Ministerstwo Sprawiedliwości i CZSW nie dokonały ewaluacji funkcjonowania dozoru elektronicznego. Nie został przeprowadzony jego wewnętrzny audyt, a funkcjonowanie systemu do września 2013 r. nie zostało skontrolowane przez jakąkolwiek komórkę Ministerstwa Sprawiedliwości. Zdaniem NIK dokonanie wszechstronnej oceny funkcjonowania SDE mogłoby być pomocne ustawodawcy określającemu przyszły model funkcjonowania SDE w Polsce. [szerzej str. 35]

VII. Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez UPD. W konsekwencji sędziowie penitencjarni w zasadzie nie prowadzili wizytacji i lustracji UPD. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że UPD, będący podmiotem prywatnym, wykonującym zadania w zakresie SDE, wobec braku stosownych zapisów w umowie dot. wdrożenia i eksploatacji SDE, nie podlegał praktycznie w ostatnich czterech latach skutecznemu nadzorowi przez żaden organ administracji publicznej, a także przez sądy. Kontrola NIK wykazała tymczasem szereg problemów, którym skuteczny nadzór mógłby przeciwdziałać. [szerzej str. 32]

VIII. W systemie informatycznym SDE przechowywane są dane osobowe skazanych, w tym dane tzw. „wrażliwe”, które powinny zostać, zgodnie z art. 60 ust. 1, 2 i 4 ustawy o SDE, usunięte z tego systemu po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE lub osiągnięcia celu w jakim były one zbierane. Administratorem danych osobowych przetwarzanych w SDE jest Minister Sprawiedliwości, a do usunięcia danych osobowych skazanych zobowiązani byli od 1 listopada 2011 r. do 4 lipca 2012 r. CZSW, a od 5 lipca 2012 r. UPD. Do dnia 19 listopada 2011 r. 1 905 skazanych ukończyło odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE i do 20 listopada 2013 r. dane tych osób powinny zostać usunięte z systemu komunikacyjno-monitorującego. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dane osobowe, które powinny zostać usunięte były, jak wskazał Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, przekazywane na żądanie prokuratur do wykorzystania w celach dowodowych. Zdaniem NIK takie działania są niedopuszczalną, nadmierną ingerencją Państwa w podstawowe prawa jednostki określone w Konstytucji RP i w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹³, w szczególności w prawo do ochrony prywatności. [szerzej str. 36]

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła ponadto, że w systemie komunikacyjno-monitorującym przetwarzane są dane osobowe skazanych, którzy w ogóle nie rozpoczęli odbywania kary w SDE. Na dzień 28 października 2013 r. system informatyczny SDE zawierał dane osobowe 2 259 skazanych, które istnieją w systemie dłużej niż 100 dni, a w 159 przypadkach dłużej niż 365 dni. Dane takie wprowadzane były do systemu przez sędziów penitencjarnych rozpatrujących wnioski o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w tym trybie, w celu rezerwacji miejsca dla skazanego. Zdaniem NIK długotrwałe przechowywanie danych osobowych w związku z tzw. „rezerwacją” nie służy celom, dla których zostały wprowadzone do systemu informatycznego SDE i jest niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁴. NIK podkreśla przy tym, że do czasu zakończenia kontroli w systemie informatycznym, pomimo wieloletnich już prac i wysokich kosztów poniesionych na jego utworzenie, nie było możliwości usunięcia takich danych. [szerzej str. 38]

Funkcjonowanie systemu informatycznego SDE jest zabezpieczone przed nieuprawnionym dostępem, posiada stosowne zabezpieczenia sprzętowe, programowe. Pomimo wdrożonych zabezpieczeń dotyczących w szczególności przetwarzania danych osobowych w SDE, kontrola NIK ujawniła dwa incydenty związane z nieprzestrzeganiem podstawowych zasad bezpieczeństwa w trakcie z przetwarzania danych w SDE w niezabezpieczonym pomieszczeniu oraz w pomieszczeniu, w którym wyłączono część elementów będących zabezpieczeniem systemu. [szerzej str. 39]

IX. Działania zawodowych kuratorów sądowych w zakresie zadań związanych ze sprawowaniem przez nich kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE nie zawsze prowadzone były rzetelnie, na co wpływ miało ich nadmierne obciążenie ilością wykonywanych dozorów.

Tylko w jednym z 15 skontrolowanych sądów nie wystąpiło zjawisko przekroczenia standardów obciążenia pracą kuratorów, określonych przez Ministra Sprawiedliwości¹⁵. Fakt dużego obciążenia

¹³ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁵ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego (Dz. U. Nr 116, poz. 1100).

pracą kuratorów zawodowych był jedną z najczęściej podawanych przyczyn nieprawidłowości powstających przy realizacji zadań kuratorów w ramach SDE. 53,5 % kuratorów określiło, że jest nadmiernie obciążona prowadzeniem dozorów kuratorskich (w tym SDE). [szerzej str. 41]

Kuratorzy uskarżali się ponadto na mankamenty systemu informatycznego SDE (programu Exigo) związane z brakiem niektórych funkcjonalności np. brak możliwości bieżącej aktualizacji udzielanych zezwoleń na zmianę harmonogramu, brak możliwości wyszukiwania własnych skazanych spośród wszystkich skazanych, fałszywe wskazania systemu, nakładanie się wzajemnie harmonogramów, a także zawieszanie się systemu. [szerzej str. 22]

W skontrolowanych 15 sądach rejonowych jedynie w czterech istniały w obrębie jednego zespołu kuratorskiego ujednolicone procedury działania kuratorów przy wykonywaniu zadań dot. SDE. Zdaniem NIK określenie jednolitych procedur może przyczynić się do wyższej profesjonalizacji działań kuratorskiej służby sądowej w zakresie SDE, wyeliminuje też różnice w działaniach poszczególnych kuratorów w identycznych stanach faktycznych oraz ułatwi ocenę i porównanie pracy poszczególnych kuratorów. [szerzej str. 41]

Niewielu zawodowych kuratorów sądowych pracujących w zespołach Kuratorskiej Służby Sądowej dla Dorosłych posiadało dostęp do systemu informatycznego SDE. Taki dostęp jest niezbędny by kuratorzy mogli wykonywać czynności dozoru elektronicznego nad skazanymi. Skutkiem takiego stanu były sytuacje, w których kurator nie mógł nadzorować w trybie SDE skazanego, którego miał w standardowym dozorcze. Zdarzało się, iż skazany był nadzorowany przez dwóch różnych kuratorów lub nie mógł prowadzić elektronicznego dozoru kurator, który znał skazanego, jego środowisko z wcześniej prowadzonych spraw i był najlepiej zorientowany w sposobie pracy nad skazanym, aby skutecznie przeprowadzić jego readaptację społeczną. Skutkiem braku kart było także niezapewnianie możliwości zwykłego zastępstwa w przypadku urlopów czy zwolnień lekarskich. Przyczyną takiego stanu rzeczy, jak ustaliła NIK, **był brak dostatecznie skutecznych działań wobec UPD zobowiązanego do zapewnienia odpowiedniej liczby kart dostępu do systemu**. Należy podkreślić, że w 13 na 15 skontrolowanych sądów kuratorzy zgłaszali Ministerstwu Sprawiedliwości potrzebę zwiększenia liczby kart kryptograficznych. [szerzej str. 40]

Zawodowi kuratorzy sądowi wykonywali swoje obowiązki m.in. poprzez kontakty osobiste ze skazanymi i kontakty telefoniczne. W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że jedynie w pojedynczych przypadkach w Sądzie Rejonowym w Krakowie-Podgórzu, w Szamotułach, w Koszalinie, w Wałbrzychu i Jeleniej Górze kuratorzy przeprowadzali czynności w miejscu odbywania kary przez skazanych w trybie SDE. Zdaniem NIK, z uwagi na specyficzny charakter kary, a także na osoby zamieszkujące ze skazanym, byłoby celowym dokonywanie osobistych wizytacji kuratora w miejscu odbywania kary przez skazanego. [szerzej str. 42]

Ponadto w wyniku kontroli kuratorskiej służby sądowej w sądach rejonowych ustalono, że:

- ♦ w 12 z nich zawodowi kuratorzy sądowi nie wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 74 ust. 1 ustawy SDE o informowaniu co najmniej raz w miesiącu sądu penitencjarnego o zachowaniu skazanych. Najdłuższe przekroczenie tego terminu odnotowano w Sądzie Rejonowym w Pruszkowie, w którym nie informowano sędziego o jednym ze skazanych przez 7 miesięcy; [szerzej str. 43]
- ♦ wystąpiły w zespołach kuratorskich przypadki nieprzeprowadzenia rozmów ze skazanymi niezwłocznie po uruchomieniu środków technicznych niezbędnych do wykonywania kary w SDE; [szerzej str. 44]

2.3 Uwagi i wnioski

NIK zauważa potrzebę kontynuowania działań podjętych z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzających do objęcia SDE większej liczby osób skazanych, co pozwoliłoby na zmniejszanie zaludnienia zakładów karnych i ograniczanie kosztów ponoszonych na skazanych. NIK pozytywnie ocenia podejmowane obecnie działania legislacyjne zmierzające do szerszego stosowania dozoru elektronicznego oraz zmiany w zakresie prawa karnego mające na celu położenie większego nacisku na kary nieizolacyjne. Jednakże, aby prawidłowo określić docelowe warunki i rozbudowywać system, należy kontynuować w Ministerstwie Sprawiedliwości działania zmierzające do dokonania kompleksowej analizy efektów zarówno w zakresie readaptacji społecznej skazanych poddanych karze w formie dozoru elektronicznego jak i kosztów faktycznie ponoszonych na wykonywanie kary w takim systemie.

Uproszczenie i zapewnienie transparentności modelu zarządzania SDE i skutecznego nadzoru nad systemem oraz jego efektywną kontrolą służyłyby usprawnieniu funkcjonowania systemu. W związku z tym NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu zmiany modelu zarządzania SDE, zapewniającego przejrzysty podział kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne elementy systemu.

NIK zwraca też uwagę na potrzebę podjęcia przez MS działań zapewniających właściwe standardy obciążenia pracą kuratorów sądowych wykonujących zadania związane z dozorem elektronicznym lub bardziej równomierne obciążenie ich zadaniami wykonywanymi w ramach SDE. W tym celu niezbędne jest m.in. zapewnienie wystarczającej liczby kart kryptograficznych.

Rozważenia wymaga także kwestia ujednolicenia procedur stosowanych przez kuratorów podczas wykonywania tych zadań, co zdaniem NIK możliwe byłoby poprzez wprowadzenie w poszczególnych sądach stosownych procedur lub wydania ogólnych wytycznych czy rekomendacji przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

System Dozoru Elektronicznego został wprowadzony w Polsce na mocy ustawy o SDE, która weszła w życie 1 września 2009 r. Przepisy ustawy miały charakter epizodyczny, z mocą obowiązywania do 31 sierpnia 2014 r., a od 27 sierpnia 2013 r. ten tryb wykonywania kary wszedł na stałe do polskiego porządku prawnego¹⁶.

Wprowadzenie SDE miało na celu w szczególności zmniejszenie „populacji osadzonych w zakładach karnych przez wprowadzenie alternatywnego do izolacji więziennej systemu wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności”, a także stosowanie „wyważonej represji karnej wobec sprawców tzw. drobnych przestępstw, którzy dotąd w powszechnym przekonaniu pozostawali bezkarni”¹⁷. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o SDE system ten jest jednym z systemów wykonywania kary pozbawienia wolności, polegającym na kontrolowaniu zachowania skazanego przebywającego poza zakładem karnym przy użyciu aparatury monitorującej, czyli urządzeń elektronicznych oraz instalacji i systemów, które zawierają służące tej kontroli podzespoły elektryczne lub elektroniczne (tzw. środki techniczne). Możliwa jest przy tym kontrola zakazu przebywania skazanego w określonych miejscach oraz zbliżania się do określonych osób. Nowelizacja ustawy o SDE wprowadziła ponadto – od 1 stycznia 2012 r. – możliwość kontrolowania obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej¹⁸.

Orzekanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na odbycie kary w tym systemie należy do sądu penitencjarnego (art. 38 ustawy o SDE). Z wnioskiem o udzielenie takiego zezwolenia może wystąpić do sądu (m.in.) kurator zawodowy (art. 39 ustawy o SDE). Na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy SDE kuratorzy zawodowi zostali upoważnieni do wykonywania czynności związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary w systemie SDE. Czynności te wykonuje kurator zawodowy tego sądu, w okręgu którego kara jest lub ma być wykonywana (art. 56 ust. 2 ustawy o SDE).

Zgodnie z art. 56 ustawy o SDE głównym zadaniem sądowego kuratora zawodowego jest pomoc w readaptacji społecznej skazanego, a w szczególności kontrola ścisłego wykonywania przez skazanego nałożonych na niego obowiązków i poleceń, mająca na celu wychowawcze oddziaływanie i zapobieganie powrotowi do przestępstwa. W tym celu kurator ma obowiązek nawiązać kontakt ze skazanym i poinformować go o jego obowiązkach i uprawnieniach. Kurator zawodowy może składać wnioski o ustanowienie, rozszerzenie lub zmianę obowiązków określonych w art. 72 KK, nałożonych przez sąd penitencjarny. Od dnia 5 lipca 2012 r. kurator zawodowy zyskał też prawo składania wniosków o uchylenie zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego a także, wynikające z dodanego art. 33a ustawy SDE, prawo składania wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbywania kary.

Sądowy kurator zawodowy, jako osoba, która ma obowiązek zaznajomienia się z sytuacją osobistą skazanego, może zezwolić mu na oddalenie się poza miejsce wskazane przez sąd penitencjarny na okres nieprzekraczający jednorazowo 7 dni. W razie zaistnienia okoliczności wskazujących, że skazany w czasie tego oddalenia nie będzie przestrzegał porządku prawnego kurator cofa tę decyzję.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. z 2013 r. poz. 915).

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o SDE – [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/3B6C09CB41DA3A88C1257245002898B3/\\$file/1237-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/3B6C09CB41DA3A88C1257245002898B3/$file/1237-uzasadnienie.doc)

¹⁸ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1280).

Do obowiązków sądowego kuratora zawodowego należy niezwłoczne przekazywanie ww. decyzji sędziemu penitencjarnemu (art. 21–22a ustawy SDE). Ponadto, kurator może udzielić wyjątkowo, w przypadkach niecierpiących zwłoki, zgody na usunięcie elektronicznego urządzenia rejestrującego lub nadajnika, jeżeli przemawiają za tym ważne względy zdrowotne lub osobiste skazanego. Decyzja taka wymaga niezwłocznego zatwierdzenia przez sędziego penitencjarnego (art. 25 ustawy o SDE). Zgodnie z art. 8 ust. 1 tej ustawy w czasie wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego skazany ma obowiązek m.in. pozostawania we wskazanym przez sąd penitencjarny miejscu w wyznaczonym czasie. Sąd penitencjarny określa przedziały czasu w ciągu doby i w poszczególnych dniach tygodnia, w których skazany ma prawo oddalić się z ustalonego miejsca. Ustanowione przez sędziego przedziały czasowe mogą być zmienione przez kuratora jeżeli przemawiają za tym szczególne okoliczności. Kurator ma obowiązek niezwłocznego przekazania decyzji w tej sprawie sędziemu penitencjarnemu, po wprowadzeniu zmian do systemu komunikacyjno-monitorującego. Sąd penitencjarny ma prawo zmienić decyzję kuratora (art. 10 ustawy SDE).

Jak wynika z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy SDE sąd penitencjarny na wniosek sądowego kuratora zawodowego może nałożyć na skazanego obowiązki określone w art. 72 KK oraz orzec wobec skazanego zakaz zbliżania się do określonej osoby lub obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2010 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego¹⁹ określono, że sądowy kurator zawodowy wykonuje obowiązek informacyjny poprzez przeprowadzenie ze skazanym rozmowy, w której zapoznaje go z prawami i obowiązkami, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1–3 i 6 oraz art. 70 i 73 ustawy o SDE. Rozmowa ma ponadto na celu ustalenie wszelkich niezbędnych informacji dotyczących współpracy skazanego z sądowym kuratorem zawodowym, zapewniających prawidłowe wykonanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (§ 3). W przypadku orzeczenia wobec skazanego zakazu zbliżania się do określonej osoby sądowy kurator zawodowy nawiązuje kontakt z tą osobą, ustalając z nią sposób informowania o naruszeniu przez skazanego zakazu zbliżania się (§ 4). Zgodnie z ww. rozporządzeniem sądowy kurator zawodowy, realizując czynności związane z kontrolą wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, dokonuje oceny zachowania skazanego, uwzględniając w szczególności: przestrzeganie przez skazanego porządku prawnego, przestrzeganie przez skazanego obowiązków związanych z odbywaną karą oraz stosunek skazanego do organów uprawnionych do wykonywania orzeczenia. Podmiot dozoru ma obowiązek informowania kuratora o dokonanych czynnościach związanych z wykonaniem kary w systemie dozoru elektronicznego poprzez umieszczenie danych w systemie teleinformatycznym używanym do wykonywania kary w tym systemie. Niezwłocznie też przekazuje kuratorowi wnioski, skargi i prośby przyjęte od skazanego (§ 5). Czynności podejmowane w czasie wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego sądowy kurator zawodowy dokumentuje przez zapis danych w systemie teleinformatycznym, tzw. systemie komunikacyjno-monitorującym, używanym do wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.

Zgodnie z art. 77 ustawy o SDE nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego sprawuje sędzia penitencjarny sądu okręgowego, w którego okręgu wykonywana jest kara. W czasie wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego kurator składa stosowne wnioski oraz co najmniej raz w miesiącu zawiadamia sąd penitencjarny o zachowaniu skazanego, w szczególności o tym, czy wykonuje on nałożone obowiązki i przestrzega porządku prawnego. Ma też obowiązek niezwłocznego powiadomienia sądu

¹⁹ Dz. U. Nr 149, poz. 998.

o każdym przypadku naruszenia przez skazanego porządku prawnego, nałożonego na skazanego obowiązku czy popełnieniu przez niego przestępstwa (art. 74 ustawy o SDE). Kurator ma obowiązek powiadamiania sędziego penitencjarnego o każdym przypadku nieprawidłowości w funkcjonowaniu upoważnionego podmiotu dozoru, o których dowiedział się wykonując czynności związane z organizowaniem i wykonywaniem kary w systemie dozoru elektronicznego (art. 78 ustawy o SDE). W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w funkcjonowaniu podmiotu dozoru sędzia penitencjarny powiadamia o tym prezesa właściwego sądu, który wzywa podmiot dozoru do ich usunięcia w wyznaczonym terminie, nie dłuższym niż trzy miesiące. W przypadku nieusunięcia uchybień w wyznaczonym terminie, prezes sądu powiadamia o tym Ministra Sprawiedliwości (art. 78–79 ustawy o SDE) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁰ (w brzmieniu obowiązującym od 28 marca 2012 r.) określa iż zewnętrzny nadzór nad działalnością sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 9a w zw. z art. 8 pkt 2).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych²¹ definiuje kuratora sądowego jako osobę, która realizuje określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu. Do kategorii kuratorów sądowych art. 2 ww. ustawy zalicza zawodowych oraz społecznych kuratorów sądowych. Nadzór nad działalnością kuratorów sądowych wykonuje kurator okręgowy, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień sądu lub prezesa sądu (art. 35 ust. 2 tej ustawy). Kurator okręgowy odpowiada przed prezesem sądu okręgowego za funkcjonowanie kuratorskiej służby sądowej w okręgu (art. 37 ust. 1). W sądzie rejonowym tworzone są zespoły kuratorskiej służby sądowej. Powoływany przez prezesa sądu kierownik zespołu ma m.in. obowiązek koordynowania zadań kuratorów zespołu, organizowania ich działalności oraz nadzorowania terminowości wykonywania przez nich zadań art. 39–41 ustawy o kuratorach sądowych).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Funkcjonowanie SDE oraz realizacja podstawowych celów tego systemu

System Dozoru Elektronicznego funkcjonuje od 1 września 2009 r., zapewniając wykonywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym. Do 31 marca 2014 r. w SDE wykonano 25 602 kary pozbawienia wolności.

Początkowo niskie wykorzystanie SDE wynikało z wprowadzania etapami tego systemu na terenie kolejnych apelacji sądowych. Od 1 września 2009 r. do końca maja 2010 r. funkcjonowanie SDE ograniczało się do terenu warszawskiej apelacji sądowej. W tym czasie w SDE wykonano 63 kary, przy pojemności systemu do 500 skazanych. Od 1 stycznia 2012 r. system objął całą Polskę i może w nim odbywać karę jednocześnie do 7 500 skazanych, mimo to nigdy nie zbliżono się do zapelnienia SDE, zaś najwyższy wskaźnik zapelnienia SDE osiągnięto w maju 2013 r. – 71,9%, tj. 5 391 skazanych. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. karę w SDE odbywało 4 782 skazanych, system był zapelniony w 63,8 %, 30 czerwca 2013 r. karę odbywało 5 340 skazanych – system był wykorzystywany w 71,2%. W dniu 31 października 2013 r. – karę odbywało 5 064 skazanych, tj. 67,5 %, a na koniec listopada 2013 r. zapelnienie SDE wyniosło 64,7% – 4 851 skazanych.

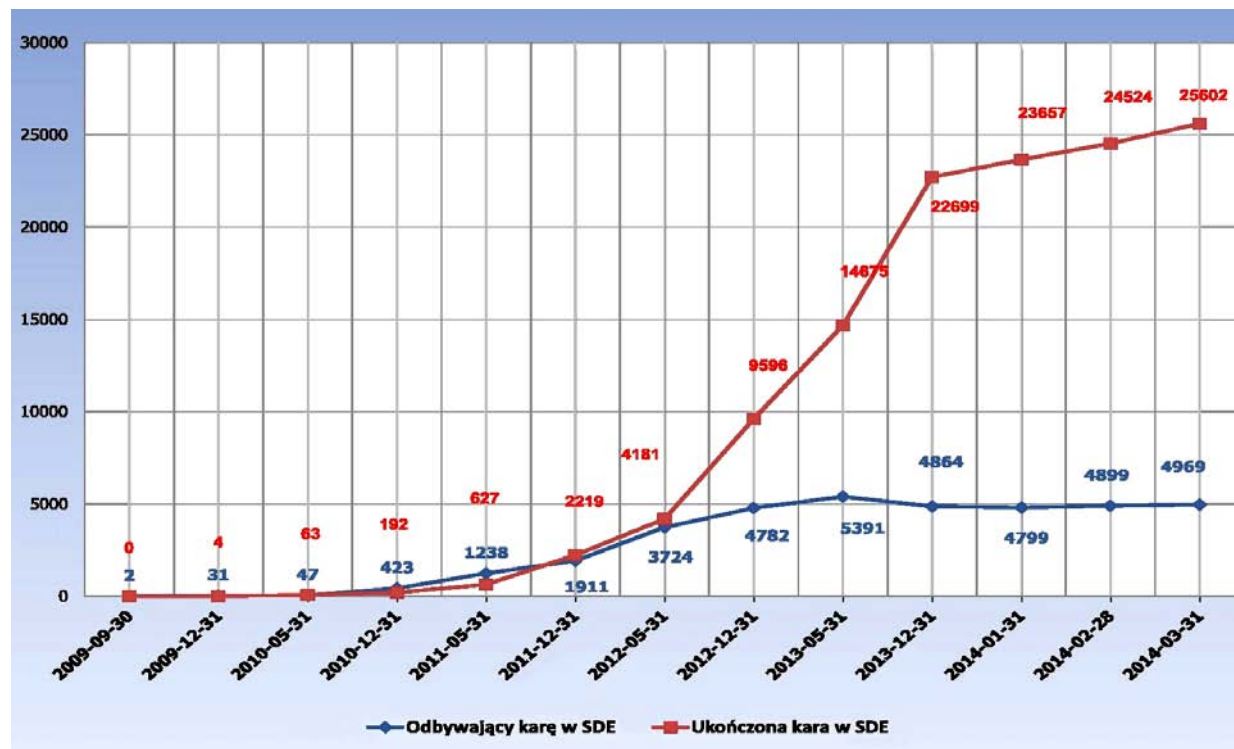
²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Powodem tego spadku było wejście w życie w dniu 9 listopada 2013 r. przepisów²², według których m.in. przestępstwo z art. 178 a § 2 KK uznane zostało za wykroczenie. Z tego powodu od 9 listopada do 29 listopada 2013 r. 323 osobom sąd uchylił postanowienia o zezwoleniu na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE.

Wykres nr 1

Liczba trwających i ukończonych kar w SDE



Źródło: Wykres pochodzi ze strony internetowej www.sw.gov.pl

Ministerstwo Sprawiedliwości i CZSW podejmowało działania mające na celu zapewnienie systemu SDE, a polegające na popularyzacji SDE w społeczeństwie, a także wśród skazanych kwalifikujących się do SDE i ich rodzin. Podejmowano także współpracę z podmiotami uprawnionymi do składania wniosków o SDE, tj. sędziami penitencjarnymi, sądowymi kuratorami zawodowymi, prokuratorami²³.

²² Art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247).

²³ Powyższe działania polegały m.in. na:

- organizacji szkoleń i narad dla sędziów penitencjarnych, kuratorów zawodowych, pracowników sekretariatów w szczególności w zakresie obsługi systemu informatycznego SDE;
- przeprowadzania sesji szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (w łącznie sześciu sesjach wzięło udział łącznie 300 sędziów);
- kampanii medialno-informacyjnej „Napraw swój błąd u boku bliskich” (<http://ms.gov.pl/pl/archiwum-informacji/news/4133,10,system-dozoru-elektronicznego--podsumowanie.html>) nastawionej głównie na propagowanie SDE wśród potencjalnych kandydatów do systemu, zwłaszcza skazanych już przebywających w zakładach karnych. W ramach tej kampanii w sądach, prokuraturach, zakładach karnych i w ośrodkach pomocy społecznej pojawiły się plakaty i ulotki informujące o SDE;
- organizacji z Kancelarią Prezydenta RP w ramach Forum Debaty Publicznej Prezydenta RP „Nowy wymiar polityki karnej – upowszechnienie kar nieizolacyjnych. System probacji i sprawiedliwość naprawcza” (<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/biuletyny-fdp>), dwóch debat dotyczących m.in. SDE w październiku 2012 r. oraz w lutym 2013 r.;
- uruchomienie strony internetowej www.dozorelektroniczny.gov.pl, która została poświęcona SDE, a także umieszczania na stronach internetowych SW (<http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/centralny-zarzad-sw/biuro-dozoru-elektronicznego--w-zakladce-pliki>). Dane są aktualizowane raz na miesiąc informacji (w tym danych statystycznych) ukazujących rozwój systemu i zróżnicowanie w stosowaniu kary odbywanej w SDE na terenie poszczególnych apelacji sądowych czy okręgowych inspektoratów SW;
- uwzględnienia w programach szkolenia zawodowego oraz specjalistycznego funkcjonariuszy Służby Więziennej problematyki dozoru elektronicznego.

Działania te nie przynosiły jednak zamierzonego efektu, ponieważ główne przyczyny braku zapełnienia SDE wynikają z ustawowo określonych kryteriów spraw w jakich może znaleźć zastosowanie dozór elektroniczny. Początkowo (blisko rok) krąg potencjalnych kandydatów do SDE był bardzo ograniczony. Ograniczenia wynikały z zawężenia kręgu skazanych, którzy mogli się ubiegać o zezwolenie na odbywanie kary w SDE do osób, wobec których orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą sześć miesięcy, a także uiszczenia opłat za odbywanie kary w tym systemie. W dniu 25 czerwca 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o SDE, która poszerzyła krąg skazanych mogących ubiegać się o zezwolenie na odbywanie kary w SDE o osoby, wobec których orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą jednego roku, a także zniósła opłaty od skazanych. Kolejne nowelizacje ustawy o SDE pozwoliły wprowadzić na poszerzenie grupy skazanych, którzy mogli być kwalifikowani do SDE to jednak, zdaniem NIK, w niedostatecznym stopniu. NIK pozytywnie ocenia podejmowane obecnie działania zmierzające do przekształcenia dozoru elektronicznego w karę, którą można wymierzyć wraz z karą ograniczenia wolności oraz zmiany w zakresie prawa karnego mające na celu położenie większego nacisku na kary nieizolacyjne. Projekt ustawy²⁴, który jest obecnie po konsultacjach społecznych oraz uzgodnieniach międzyresortowych, dokonuje transpozycji regulacji znajdujących się w ustawie o SDE do Kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z projektem, w SDE miałyby być wykonywane: kara ograniczenia wolności, środek karny zakazu zbliżania się do określonych osób oraz środek zabezpieczający w postaci elektronicznej kontroli miejsca pobytu. Należy tutaj zaznaczyć, iż kara ograniczenia wolności, zgodnie z nowym projektem ustawy będzie wymierzana do dwóch lat, co tym samym powiększa krąg osób, które mogłyby zostać objęte SDE. Kara ograniczenia wolności w systemie dozoru elektronicznego będzie wykonywana jako dozór stacjonarny, a środki karne i zabezpieczające w systemie dozoru elektronicznego będzie się wykonywać się jako dozór zbliżeniowy lub mobilny.

Od początku funkcjonowania SDE do końca marca 2014 r. z zakładów karnych do SDE „zwolnionych” zostało 14 979 skazanych, co miało wpływ na redukcję liczby skazanych w jednostkach penitencjarnych i zwiększenie dostępności miejsc dla osób skazanych za poważniejsze przestępstwa. Jednakże trzeba zauważyć, że liczba osób odbywających karę w tym systemie była niższa od zakładanej, pomimo że podejmowano działania, by SDE objął jak największą liczbę skazanych. Na koniec lutego 2012 r. potencjalnych „kandydatów” do SDE było 42 494, z tego 13 104 przebywało w zakładach karnych i aresztach śledczych. 30 września 2013 r. te liczby wynosiły odpowiednio: 42 267 (11 143); 30 listopada 39 164 (9 432)²⁵; a 31 marca 2014 r. 39 341 (9 985). Liczba potencjalnych „kandydatów” do SDE w aresztach i zakładach karnych generalnie spada. Liczba osadzonych w aresztach i zakładach karnych 31 grudnia 2012 r. wynosiła 81 703, a wskaźnik zaludnienia 98,0%; 30 czerwca 2013 r. te liczby wynosiły odpowiednio 81 758 i 98,1% Zaludnienie w latach 2010–2012 wahało się w granicach 96–103%, przy niemal stałym poziomie pojemności ZK – ok. 82 tysięcy²⁶. Na koniec listopada, po zwolnieniu skazanych objętych ustawą z 27 września 2013 r., zaludnienie spadło do 93,4%.

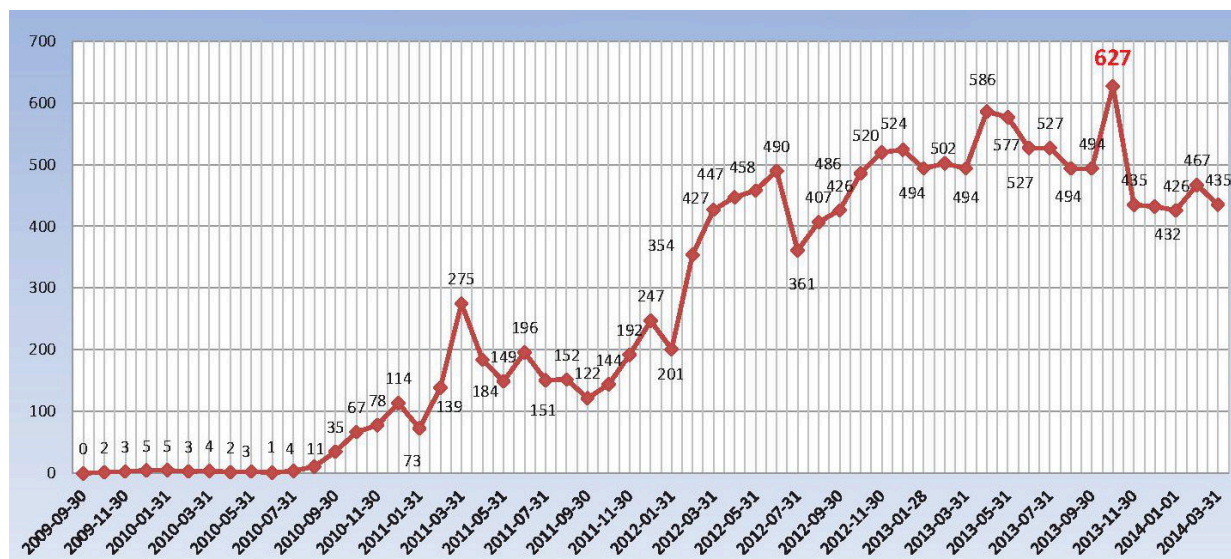
²⁴ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/194900>, Projekt procedowany zgodnie z wykazem prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD108.

²⁵ Spadek liczby kandydatów pomiędzy wrześniem a listopadem 2013 r. był spowodowany głównie wejściem w życie 9 listopada 2013 r. przepisów, zgodnie z którymi m.in. przestępstwo z art. 178 a § 2 Kodeksu Karnego zostało uznane za wykroczenie.

²⁶ W prezentowanych statystykach to faktyczna pojemność oddziałów mieszkalnych.

Wykres nr 2

Liczba skazanych zwolnionych z ZK/AŚ do SDE

Źródło: Wykres pochodzi ze strony internetowej www.sw.gov.pl

Nie bez znaczenia jest wpływ jaki na poziom wykorzystania SDE mają sędziowie penitencjarni. Z uwagi na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów i niezależności sądów Najwyższa Izba Kontroli nie ocenia w tym zakresie działań sędziów, zauważa jednak, że pomimo porównywalnych wielkości niektórych apelacji, liczba aktywnych instalacji SDE znacząco się różni. Na 30 września 2013 r. w SDE odbywało karę 5 020 skazanych, z czego najwięcej w okręgu poznańskim – 444, a najmniej w krośnieńskim – 25. W 2012 r. do sądów wpłynęło 28 432 wniosków o udzielenie zezwolenia na odbycie przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE, natomiast w I półroczu 2013 r. – 16 464²⁷ takich wniosków (bez uwzględniania wniosków nierozpatrzonych przechodzących z poprzednich okresów). W 2012 r. merytorycznie rozpatrzono 15 671, w tym odmownie 33% z nich, natomiast w I półroczu 2013 r. – 9 931, w tym odmownie 30%. W 2012 r. merytorycznie²⁸ rozpatrzono 15 671, w tym odmownie 33% z nich, natomiast w I półroczu 2013 r. – 9 931, w tym odmownie 30%. Liczba skazań (orzeczeń) na kary inne niż bezwzględna kara pozbawienia wolności w sądach rejonowych i okręgowych²⁹ w 2012 r. wyniosła 361 198 (w tym 223 519 dotyczących pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania oraz 137 679 pozostałych „kar nieizolacyjnych”), w I półroczu 2013 r. – 158 136 (w tym z warunkowym zawieszeniem 100 859 oraz pozostałe – 57 277). Najwyższa Izba Kontroli zauważa także, że sądy penitencjarne nie wykorzystywały przewidzianych ustawą o SDE funkcjonalności systemu,

²⁷ Skazany lub jego obrońca, prokurator, sądowy kurator zawodowy, dyrektor zakładu karnego, inne podmioty nieuprawnione np. rodzic, małżonek bądź inna osoba.

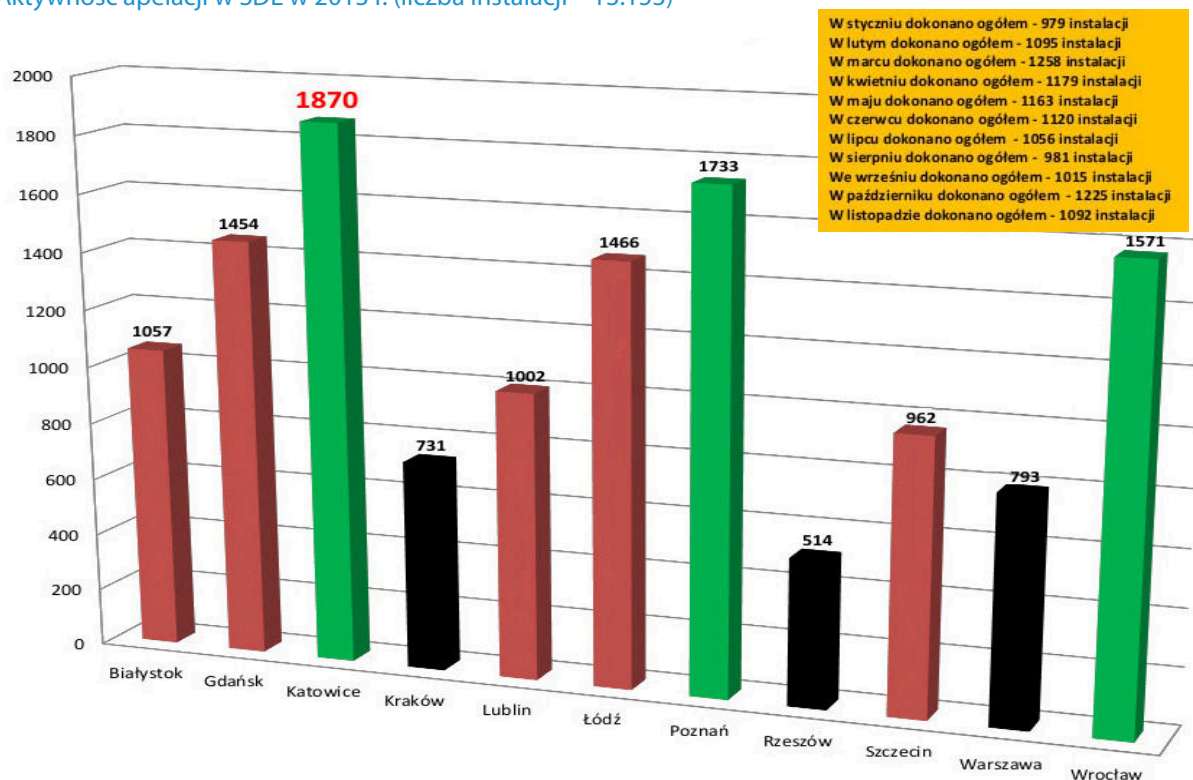
²⁸ Według zasad przyjętych w analizach w Ministerstwie Sprawiedliwości za merytoryczne rozpatrzenie wniosku uważane było rozpatrzenie wniosku w sposób pozytywny bądź negatywny do prośby uprawnionego wnioskodawcy, nie mieściły się w tym wnioski pozostawione bez rozpoznania (z uwagi na brak warunków technicznych bądź nieuzupełnienie braku formalnego w terminie), rozpatrzone w inny sposób oraz postępowania umorzone.

²⁹ W zakresie orzecznictwa sądów okręgowych Ministerstwo dysponowało informacjami statystycznymi dotyczącymi łącznej liczby skazań (obejmującej kary ograniczenia wolności, kary grzywny samoistnej, wyłącznie środka karnego oraz środków wychowawczych i poprawczych orzeczonych w trybie art. 10 § 4 Kodeksu Karnego). W zakresie orzecznictwa sądów rejonowych Ministerstwo dysponowało liczbą orzeczeń nieprawomocnych (sądów pierwszej instancji) dotyczących: skazań na karę ograniczenia wolności, karę grzywny samoistnej oraz wyłącznie środków karnych.

takich jak monitoring obowiązku powstrzymywania się od przebywania w określonych miejscach; monitoring zakazu zbliżania się do określonej osoby; monitoring obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej czyli tzw. zakaz stadionowy³⁰.

Wykres nr 3

Aktywność apelacji w SDE w 2013 r. (liczba instalacji – 13.153)



Źródło: Wykres pochodzi ze strony internetowej www.sw.gov.pl

Techniczny nadzór nad skazanymi odbywającymi karę w SDE był realizowany sprawnie i skutecznie. Czynności związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonania kary w SDE wykonują zawodowi kuratorzy sądowi, podmiot prowadzący centralę monitorowania (Centralny Zarząd Służby Więziennej) oraz UPD. NIK wysoko ocenia zaangażowanie funkcjonariuszy Biura Dozoru Elektronicznego CZSW oraz pracowników cywilnych Centrali Monitorowania w merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem systemu, w tym pomoc udzielaną sędziom i kuratorom oraz w popularyzację SDE w społeczeństwie³¹, a także wśród skazanych kwalifikujących się SDE i ich rodzin.

W dniu 9 sierpnia 2010 r. powstało w CZSW Biuro Dozoru Elektronicznego³². Biuro jest odpowiedzialne jest za merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem SDE w zakresie określonym przepisami ustawy o SDE oraz za prawidłowe funkcjonowanie CM, stanowiącej element tego systemu. W listopadzie 2010 r. Dyrektor Generalny SW wyodrębnił w BDE

³⁰ Od początku funkcjonowania SDE nigdy nie wykorzystano możliwości monitorowania za pomocą tego systemu obowiązku powstrzymywania się skazanych od przebywania w określonych miejscach oraz obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej, czyli tzw. zakazu stadionowego. Monitoring zakazu zbliżania się do określonej osoby został wykorzystany jeden raz.

³¹ W szczególności poprzez organizację kampanii medialno-informacyjnych, debat, sympozjów, umieszczanie na stronach internetowych informacji i statystyk dotyczących SDE.

³² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie nadania statutu CZSW.

Zespół Obsługi Centrali Monitorowania. Centrala Monitorowania to centrum komputerowe wyposażone w system informatyczny³³ umożliwiający zbieranie, przetwarzanie i gromadzenie informacji z urządzeń monitorujących skazanych oraz wprowadzanie i otrzymywanie danych przez użytkowników SDE.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 pkt. 4 ustawy o SDE system komunikacyjno-monitorujący to system teleinformatyczny, za pomocą którego podmiot prowadzący centralę monitorowania, upoważniony podmiot dozoru, sądy penitencjarne, sądowi kuratorzy zawodowi i inne uprawnione podmioty przetwarzają informacje związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego³⁴.

System informatyczny SDE współpracuje z urządzeniami obsługującymi skazanych, tj. w szczególności nadajnikiem umieszczanym na nodze lub ręce skazanego oraz stacjonarnym urządzeniem monitorującym, które znajduje się w miejscu odbywania kary przez skazanego i rejestruje sygnały przez pozostający w zasięgu monitorowania nadajnik, a następnie przekazuje je do CM. Przesyłanie danych ze stacjonarnego urządzenia monitorującego do systemu informatycznego SDE jest wykonywane i rejestrowane w czasie rzeczywistym. W przypadku braku transmisji pomiędzy stacjonarnym urządzeniem monitorującym, a systemem informatycznym SDE, urządzenie monitorujące zapisuje zdarzenia, które następnie po przywróceniu łączności wysyła pakietowo do systemu informatycznego SDE.

Zdarzenia wygenerowane przez system informatyczny SDE, w szczególności polegające na naruszeniu obowiązującego skazanego harmonogramu (określa on czas, w którym skazany musi przebywać w miejscu odbywania kary w SDE), usunięciu nadajnika, dokonywaniu przy nim lub przy stacjonarnym urządzeniu monitorującym manipulacji, są natychmiast widoczne w aplikacji Exigo przez sędziów penitencjarnych i kuratorów zawodowych.

Pomimo dokonywania aktualizacji aplikacji Exigo (będącej częścią systemu informatycznego SDE), za pomocą której wykonują obowiązki w SDE sędziowie penitencjarni oraz zawodowi kuratorzy sądowi, Najwyższa Izba Kontroli zauważa niedoskonałości tej aplikacji istotne dla sprawnego funkcjonowania SDE, i tak aplikacja Exigo:

- ♦ pozwala na odbywanie kary w SDE bez wprowadzonego do systemu harmonogramu odbywania tej kary (w dniu 22 listopada 2013 r. było 11 takich przypadków), co w praktyce uniemożliwia kontrolowanie jej wykonania;
- ♦ możliwe jest wprowadzenie do systemu harmonogramów odbywania kary w SDE, w których czas przebywania skazanego w miejscu odbywania kary jest krótszy niż 12 godzin, co jest niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o SDE (w dniu 22 listopada 2013 r. było pięć takich przypadków);

³³ W skład systemu teleinformatycznego wchodzi m.in. oprogramowanie:

- Gem Poland – aplikacja będąca konsolą interfejsu operatora i administratora CM;
- Exigo – aplikacja sędziowsko-kuratorska służąca do obsługi procesu związanego z odbywaniem kar przez skazanych w SDE (m.in. rezerwacji miejsc w systemie, wprowadzania orzeczeń oraz bieżącego monitorowania przebiegu kary w systemie SDE);
- SlashA3 – oprogramowanie systemowe uwierzytelniające logowanie się użytkowników do systemu;
- Centrum Certyfikacji Użytkowników PKI – oprogramowanie służące do wydawania uprawnień do logowania się użytkowników w Gem i Exigo oraz służące do generowania podpisu elektronicznego;
- System uwierzytelniania klienta – służy do uwierzytelniania użytkowników na stacjach roboczych w Centrali Monitorowania.

³⁴ System komunikacyjno-monitorujący był aktualizowany wraz ze zmianami przepisów oraz potrzebami użytkowników systemu. Przykładem istotnej modyfikacji systemu komunikacyjno-monitorującego (od 29 lutego 2012 r.) była możliwość wprowadzania do aplikacji Exigo wielu orzeczeń w ramach wykonywania kary przez jednego skazanego.

- ♦ przy wprowadzeniu w aplikacji Exigo zmiany harmonogramu lub tzw. czasowego oddalenia się z miejsca odbywania kary system potrzebuje około 40 minut na wczytanie nowych danych. Zbyt późne³⁵ wprowadzenie zmian w tym zakresie przez użytkowników systemu skutkuje wykazywaniem przez aplikację Exigo nierzeczywistych naruszeń harmonogramów, np. nieobecności skazanego w miejscu odbywania kary przez ponad 31 dni, podczas gdy nieobecność ta trwała około 40 minut;
- ♦ umożliwia przyporządkowanie skazanego do konkretnego sądu rejonowego (zespołu kuratorskiej służby sądowej) przez sędziego penitencjarnego bez wprowadzenia orzeczenia o wymierzonej karze. Brak wpisanego w system orzeczenia uniemożliwia zainstalowanie urządzeń monitorujących, tymczasem skazani zgłaszają do UPD gotowość do ich zainstalowania;
- ♦ umożliwia przypadkowe i trwałe usuwanie już nieobowiązujących harmonogramów, a w systemie informatycznym SDE nie ma możliwości podglądu usuniętego harmonogramu³⁶.

Z przeprowadzonych ankiet anonimowych wśród zawodowych kuratorów zawodowych 43,7% wskazało, że skuteczny dozór elektroniczny skazanych jest utrudniony poprzez błędy w programie obsługi SDE (Exigo) lub brak niektórych funkcjonalności np. brak możliwości bieżącej aktualizacji w udzielaniu zgody na zmianę harmonogramu, brak możliwości wyszukiwania własnych skazanych spośród wszystkich skazanych, fałszywe wskazania systemu, nakładanie się wzajemnie harmonogramów.

Administratorzy CM, a także UPD stworzyli w aplikacji Gem wyspecjalizowane raporty, będące narzędziami kontroli zarządzania CM, które wykrywają różnego rodzaju nieprawidłowości w funkcjonowaniu SDE, np.: „przekroczony czas realizacji”, który wskazuje dokonywanie czynności przez pracowników i funkcjonariuszy CM niezgodnie z terminami określonymi w procedurach pracy CM. Wykryte nieprawidłowości w działaniu systemu teleinformatycznego, a także działania niezgodne z ustalonymi procedurami i obowiązującymi przepisami były zgłaszane przez Zastępcę Dyrektora BDE lub administratorów odpowiednim użytkownikom systemu. Uchybienia pracowników i administratorów CM wyjaśniane są na bieżąco i dokumentowane w stosownym rejestrze, który uzupełniano raz na tydzień. BDE monitoruje ponadto obciążenie pracą sieci 23 ekspozytur terenowych UPD i wnioskowało np. o utworzenie dodatkowych. Biuro Dozoru Elektronicznego informowało także kuratorów lub sądy penitencjarne m.in. o konieczności weryfikacji niektórych zapisów w systemie Exigo i usunięcia zbędnych danych.

System koordynacji i nadzoru sprawowany przez CZSW nad jednostkami penitencjarnymi w zakresie SDE umożliwia zachęcanie skazanych oraz dyrektorów ZK do składania wniosków o SDE. Dyrektorzy ZK zobowiązani są do: wyszukiwania skazanych odbywających już karę, a spełniających „formalne warunki” do objęcia SDE; aktywnego informowania skazanych o możliwości skorzystania z SDE oraz o procedurze ubiegania się o SDE. Kierownictwo CZSW mobilizuje też dyrektorów ZK, by korzystali z ustawowych uprawnień do składania wniosków o SDE. W 2012 r. dyrektorzy jednostek penitencjarnych złożyli 2373 wnioski dotyczące SDE³⁷ (na 31 521 wszystkich wniosków).

Ministerstwo Sprawiedliwości jak i CZSW podejmowało działania mające na celu zapełnienie systemu SDE polegające na popularyzacji SDE w społeczeństwie, a także wśród skazanych kwalifikujących się do SDE i ich rodzin. Podejmowano także współpracę z podmiotami uprawnionymi do składania wniosków o SDE, tj. m.in. sędziami penitencjarnymi, sądowymi kuratorami zawodowymi, prokuratorami.

³⁵ To jest późniejsze niż 40 minut przed wyznaczonym przez sąd penitencjarny czasem, gdy skazany ma obowiązek pozostać w miejscu odbywania kary lub w trakcie trwania naruszenia harmonogramu przez skazanego.

³⁶ Jest to niezgodne z pkt 8.11 załącznika nr 1 do umowy z 8 stycznia 2009 r. zawartej pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości, a konsorcjum firm, którego liderem był Comp S.A., stanowiącym, że w systemie informatycznym SDE gromadzi się i przechowuje dane o harmonogramach i zmianach w tych harmonogramach jeszcze dwa lata po odbyciu kary przez skazanego. Jak wyjaśnił Dyrektor BDE wielokrotnie zwracano na szkoleniach uwagę kuratorom, żeby nie używali funkcji „usuń harmonogram”.

³⁷ Dla porównania: kuratorzy – 119, prokuratorzy – 0.

Pomimo współpracy z podmiotami, które mogą składać wnioski o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w SDE niewielki ich procent pochodzi od tych podmiotów. W okresie 1 stycznia 2011 r. – 31 października 2013 r. zawodowi kuratorzy sądowi złożyli jedynie 273 wnioski o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w SDE, co stanowiło 0,4% wszystkich wniosków złożonych w tym okresie (73 918). Mała liczba wniosków składanych przez kuratorów była w 2012 r. przedmiotem analizy Ministerstwa Sprawiedliwości, z której wynikało m.in. że kuratorzy w przypadkach, kiedy uznawali, że jest pozytywna prognoza do odbywania kary w SDE, pomagali podopiecznym przygotowywać wnioski o zgodę na SDE, a także sugerowali im występowanie z takimi wnioskami, przy czym skazani samodzielnie podpisywali wnioski i występowali we własnym imieniu. Ministerstwo wskazało także, że w świetle przepisów ustawy o wykonywaniu kary w SDE, instrumenty nadzoru Ministra nie pozwalały na daleko idącą ingerencję w pracę kuratorów. W związku z powyższym, zostały przygotowane założenia do nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych, które poszerzą kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości³⁸. Z ustaleń kontroli NIK wynika także, że kuratorzy aktywnie informują osoby, które są w dozorcze kuratorskim, a także ich rodziny o SDE, jednakże nie posiadają wiedzy o konkretnych osobach, które spełniałyby na ich terenie podstawowe warunki do ewentualnego objęcia dozorem elektronicznym.

W trakcie kontroli NIK ustaliła, że nie są prowadzone wystarczające działania względem jednej z grup mogącej składać wnioski w SDE, tj. wobec adwokatów. Ministerstwo Sprawiedliwości nie organizowało nigdy szkoleń przeznaczonych dla adwokatów z zakresu funkcjonowania SDE, ponieważ uważało, że doskonalenie zawodowe adwokatów pozostaje zadaniem samorządu adwokackiego. Ponadto, z posiadanych statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości nie można wyszczególnić wniosków obrońców o zezwolenie na SDE od wniosków ich klientów. Według stanu na dzień 7 października 2013 r. adwokaci też ani razu nie kontaktowali się z BDE z związku z odbywaniem kary w tym systemie przez ich klientów.

Prokuratorzy również w minimalnym zakresie korzystają z możliwości składania wniosków o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w SDE. W 2012 r. nie złożyli żadnego takiego wniosku, a w I poł. 2013 r. złożyli cztery wnioski. W toku kontroli Prokurator Generalny wskazał, że obecnie prokurator nie jest zaliczony do organów postępowania wykonawczego, ma jedynie status strony w postępowaniu przed sądem, zatem prokurator nie nadzoruje postępowania wykonawczego, a jedynie bierze w nim udział w przypadkach ściśle określonych w ustawie. Zdaniem Prokuratora Generalnego następstwem takiego unormowania jest fakt, że w powszechnych jednostkach prokuratury nie ma wydzielonych komórek do spraw postępowania wykonawczego. Ponadto prokuratura nie gromadzi, gdyż nie ma ku temu podstaw prawnych, danych o osobach skazanych, ich sytuacji życiowej i spełnianiu przez konkretne osoby warunków do ewentualnego objęcia dozorem elektronicznym. Jak podkreśla Prokurator Generalny prokuratorzy nie mają zatem instrumentów prawnych by pojąć z urzędu wiedzę o konkretnych skazanych kwalifikujących się do SDE.

3.2.2 Koszty SDE (budowa, wdrożenie oraz funkcjonowanie systemu)

Wprowadzenie SDE przyniosło wymierne oszczędności dla budżetu wynikające z niższego kosztu obsługi skazanego w tym systemie w porównaniu ze skazanymi osadzonymi w zakładach karnych. NIK ustaliła jednak, że prezentowane publicznie przez CZSW oraz Ministerstwo Sprawiedliwości dane o skali tych oszczędności były co najmniej dwukrotnie zawyżone. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym, bowiem prezentowane wyliczenia nie uwzględniały części wydatków, w tym zrealizowanych na wdrożenie i eksploatację SDE.

³⁸ Założenia te w trakcie kontroli znajdowały się na etapie konsultacji wewnątrzresortowych.

Ministerstwo Sprawiedliwości i Pełnomocnik ds. SDE prezentują publicznie dane, iż szacunkowy koszt utrzymania jednego skazanego w SDE wynosi jedynie 564,25 zł, a przed 1 stycznia 2012 r. wynosił 40 zł. Powyższe kwoty wynikają z umowy jaka została zawarta w dniu 8 stycznia 2009 r. m.in. na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE pomiędzy Skarbem Państwa-Ministerstwem Sprawiedliwości jako Zamawiającym, a konsorcjum trzech firm jako Wykonawcą pełniącym funkcję Upoważnionego Podmiotu Dozorującego, o łącznej wartości 225 700,0 tys. zł brutto. Jednakże nie są związane z całością wydatków jakie dokonano na budowę, wdrożenie i bieżące funkcjonowanie SDE. Przedmiot umowy podzielony został na następujące rodzaje prac, z określeniem ich zakresu, wartości oraz terminu realizacji na poszczególnych etapach):

- a) prace związane z utworzeniem i wdrożeniem SDE,
- b) prace związane z eksploatacją SDE (bez obsługi i eksploatacji Centrali Monitorowania),
- c) obsługa i eksploatacja Centrali Monitorowania SDE,
- d) szkolenia użytkowników oraz administratorów SDE.

Koszty utrzymania jednego skazanego w SDE, które wskazuje Ministerstwo oraz Pełnomocnik ds. SDE dotyczą jedynie prac określonych w punkcie b) – prace związane z eksploatacją SDE (bez obsługi i eksploatacji Centrali Monitorowania). Wydatki dokonane na prace wymienione w punkcie b) wyniosły do 31 października 2013 r. jedynie 55 687,9 tys. zł. Natomiast do 31 października 2013 r. z tytułu powyższej umowy dokonano wydatków na łączną kwotę 143 308,0 tys. zł czyli w prezentacjach publicznych nie wskazuje się pełnej kwoty, która wynika z ww. umowy. Należy przy tym zaznaczyć, że koszt budowy, wdrożenia i funkcjonowania nie obejmuje jedynie ww. umowy, lecz także inne koszty m.in. związane dodatkowymi umowami z UPD, z utrzymaniem budynków, floty samochodowej, uposażeń i wynagrodzeń osób obsługujących Centralę Monitorowania. Według kalkulacji NIK, na podstawie danych CZSW, szacunkowy miesięczny koszt skazanego w SDE kształtował się przynajmniej na poziomie 688 zł³⁹ (przy uwzględnieniu wyłącznie kosztów eksploatacji SDE) oraz 1 270 zł (przy uwzględnieniu kosztów budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE).

Prace związane z utworzeniem i wdrożeniem SDE (zgodnie z pkt a ww. umowy), zrealizowano w ramach czterech etapów za łączną kwotę 75 019,3 tys. zł⁴⁰.

³⁹ Obliczeń dokonano na podstawie kosztów SDE dla okresu styczeń 2010 – czerwiec 2013 r. potwierdzonych przez Ministerstwo i Centralny Zarząd Służby Więziennej w ramach prowadzonej kontroli NIK i danych dotyczących obłożenia SDE w poszczególnych miesiącach wykazywanego przez Upoważniony Podmiot Dozorujący.

Stosując analogiczną metodologię dotyczącą liczenia wydatków na jednego skazanego stosowaną przez CZSW, do liczenia średniomiesięcznych kosztów jednego skazanego w SDE, tj. ilorazu kosztów SDE oraz iloczynu średniorocznego obłożenia SDE skazanymi i liczby miesięcy, za które dokonano opłat za skazanych, średniomiesięczne koszty skazanych w SDE wyniosły: za 2010 r. – 18 853 zł (przy średniorocznym obciążeniu SDE 127 os.), za 2011 r. – 2 641 zł (przy średniorocznym obciążeniu SDE 1 272 os.), za 2012 r. – 653 zł (przy średniorocznym obciążeniu SDE 3 752 os.), za okres styczeń–czerwiec 2013 r. – 637 zł.

⁴⁰ Poszczególne etapy kształtowały się następująco:

- 1) Etap I (do 31.08.2009 r.) – dotyczył budowy SDE dla 500 skazanych w apelacji warszawskiej. Wartość prac związanych z utworzeniem i wdrożeniem SDE w tym etapie ustalono na kwotę 22 348,4 tys. zł;
- 2) Etap II (do 31.05.2010 r.) – dotyczył budowy SDE dla 1 500 skazanych; od 1 czerwca 2010 r. do SDE miały dołączyć apelacje białostocka, lubelska i krakowska. Wartość ww. prac w tym etapie ustalono na kwotę 11 061,2 tys. zł;
- 3) Etap III (do 31.12.2010 r.) – dotyczył budowy SDE dla 2 000 skazanych; od 1 stycznia 2011 r. do SDE miały dołączyć apelacje poznańska, gdańska, rzeszowska i obszar właściwości Sądu Okręgowego w Łodzi i Płocku. Wartość ww. prac w tym etapie określono na kwotę 7 504,1 tys. zł;
- 4) Etap IV (do 31.12.2011 r.) – dotyczył budowy SDE dla 3 500 skazanych; od 1 stycznia 2012 r. – po dołączeniu apelacji katowickiej, łódzkiej, szczecińskiej i wrocławskiej – SDE miał objąć wszystkie apelacje sądowe. Wartość ww. prac w tym etapie określono na kwotę 34 105,6 tys. zł.

Prace związane z eksploatacją SDE (bez obsługi i eksploatacji Centrali Monitorowania) – zgodnie z pkt b ww. umowy – były także realizowane w etapach z uwagi na etapowe budowanie i wdrożenie SDE i kosztowały do dnia 31 października 2013 r. kwotę 55 687,9 tys. zł⁴¹.

Wynagrodzenie miesięczne wykonawcy z tytułu eksploatacji SDE zostało ustalone jako iloczyn stawki za jedną osobę objętą SDE oraz liczby skazanych i osób chronionych faktycznie obsługiwanych przez SDE w danym etapie realizacji umowy. W trakcie realizacji etapów II–IV stawka za osobę ustalona została na kwotę 40 zł, natomiast w etapie V na kwotę 564,25 zł⁴².

Prace związane z kolejnym punktem umowy z dnia 8 stycznia 2009 r., tj. pkt c) obsługa i eksploatacja Centrali Monitorowania SDE miały zostać przejęte przez Zamawiającego do 31 grudnia 2010 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło przejęcia od Wykonawcy Centrali Monitorowania SDE w terminie wynikającym z umowy, tj. od 1 stycznia 2011 r., co skutkowało koniecznością zawarcia przez Ministra Sprawiedliwości dwóch dodatkowych umów na usługę eksploatacji, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej CM SDE o łącznej wartości 7 424,9 tys. zł. Umowy dodatkowe zostały zawarte z wolnej ręki, niezgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, tj. nie zostały spełnione przesłanki tego trybu, co potwierdziła ostatecznie Krajowa Izba Odwoławcza⁴³. Do czasu zakończenia kontroli NIK Centrala Monitorowania nie została w pełni przejęta przez CZSW.

Pomimo, że umowa na budowę i wdrożenie SDE została podpisana w dniu 8 stycznia 2009 r., to dopiero w dniu 4 sierpnia 2010 r. na spotkaniu Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości zdecydowano, że w strukturze CZSW zostanie utworzone Biuro ds. Monitorowania SDE, a kierownictwo CZSW potwierdziło, że jest gotowe do przejęcia Centrali Monitorowania. Mimo to, w dniu 15 października 2010 r., a następnie w dniu 17 listopada 2010 r. Pełnomocnik Ministra ds. SDE poinformował Ministerstwo Sprawiedliwości o konieczności dalszego powierzenia firmie Comp S.A. zarządzania bazami danych i aplikacjami wraz z serwisem sprzętu informatycznego i infrastruktury teleinformatycznej Centrali Monitorowania. Jako powód Pełnomocnik wskazał, że przejęcie przez informatyków CZSW zarządzania bazami danych i aplikacjami wraz z serwisem sprzętu informatycznego i infrastruktury teleinformatycznej Centrali Monitorowania nie jest możliwe, ponieważ nie zostali oni odpowiednio przeszkoleni z uwagi dużą liczbę modyfikacji systemu, stopień skomplikowania systemu oraz ciągłą jego rozbudowę. W dniu 29 grudnia 2010 r. podpisano umowę dodatkową z firmą Comp S.A. na usługę zarządzania, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej Centrali Monitorowania na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. na kwotę 3 200,0 tys. zł. Powyższe wynagrodzenia wypłacono w całości. Wykonawcę usługi wybrano w trybie postępowania z wolnej ręki wskazując na przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze oraz przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych, które powodowały,

⁴¹ Poszczególne etapy kształtowały się następująco:

- 1) etap II – eksploatacja SDE dla maksymalnie 500 osób objętych systemem w okresie od 1 września 2009 r. do 31 maja 2010 r.,
- 2) etap III – eksploatacja SDE dla maksymalnie 2 000 osób objętych systemem w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.,
- 3) etap IV – eksploatacja SDE dla maksymalnie 4 000 osób objętych systemem w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r.,
- 4) etap V – eksploatacja SDE dla maksymalnie 7 500 osób objętych systemem w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 sierpnia 2014 r.

⁴² Rozróżnienie kosztów w II–IV a V etapem wynika wyłącznie z przyjętego przez wykonawcę planu biznesowego i jego kalkulacji oraz planu finansowego całego projektu SDE, zawartego w ofercie złożonej do przetargu nieograniczonego.

⁴³ Z uwagi na objęcie kwestii prawidłowości udzielonych zamówień dodatkowych przez Prezesa UZP, NIK odstąpiła od dokonywania oceny w tym zakresie.

że ww. usługi mogła świadczyć jedynie firma Comp S.A.⁴⁴. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli argumenty Ministerstwa Sprawiedliwości, mające świadczyć o tym, że niemożliwe było przeszkolenie administratorów systemu informatycznego SDE w przewidzianym umową pierwotną terminie, nie zasługują na uwzględnienie. Zdaniem NIK zarówno stopień skomplikowania systemu informatycznego, jak i to, że w 2011 r. będzie on rozszerzany o kolejne apelacje było znane już na etapie zawierania umowy z UPD w styczniu 2009 r., zatem nie mogło to być powodem nieprzeprowadzenia szkoleń administratorów systemu informatycznego SDE. Nieterminowe przejęcie zadań wiązało zarówno z nierzetelnie ocenioną w 2009 r. procedurą wdrażania (w zakresie przejęcia CM), jak i niewystarczającymi działaniami w okresie realizacji umowy, które skutkowały nieterminowym przejęciem CM.

Pomimo upływu rocznej umowy dodatkowej z firmą Comp S.A. i możliwością przejęcia w pełni Centrali Monitorowania, Ministerstwo Sprawiedliwości, w dniu 24 stycznia 2012 r. podpisało kolejną umowę dodatkową z firmą Comp S.A. na usługę utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania. Wykonawcę ponownie wybrano w trybie zamówienia z wolnej ręki⁴⁵. Umowę zawarto na okres od 24 stycznia 2012 r. do 30 września 2014 r.⁴⁶ na kwotę 4 224,9 tys. zł brutto, tj. 130,8 tys. zł miesięcznie. Do końca października 2013 r. wydatkowano kwotę 2 786,3 tys. zł brutto.

W lipcu 2013 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) wszczął z urzędu kontrolę dotyczącą dwóch powyższych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki. Kontrola wykazała, że w obu ww. postępowaniach nie wystąpiły przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki,

⁴⁴ W uzasadnieniu przytoczono m.in. następujące argumenty: brak praw autorskich do elementów systemu informatycznego SDE i związany z tym brak dostępu do kodów źródłowych oprogramowania; skonfigurowanie przez firmę Comp S.A., w oparciu o autorskie projekty inżynierów i architektów zatrudnionych w tej firmie, kilkudziesięciu różnych aplikacji i urządzeń w sposób powodujący ich wzajemne bardzo silne powiązanie; czynności serwisowe związane z usuwaniem potencjalnych awarii mogły wymagać na tyle głębokiej ingerencji w kod oprogramowania, że konieczne stałoby się równoczesne wprowadzenie dodatkowych modyfikacji do systemów, które nie były objęte gwarancją świadczoną w ramach umowy; istniało niebezpieczeństwo, że niektóre z modyfikacji oprogramowania wymagane w przyszłości przez Zamawiającego również będą powodowały konieczność modyfikacji innych podsystemów SDE, w tym również zmian i poprawek w konfiguracji poszczególnych produktów, wprowadzania zmian i modyfikacji w dedykowanych skryptach stworzonych i dostarczonych przez firmę Comp S.A., jak również wymiany lub poprawy wykorzystanych konektorów pozostających własnością Comp S.A.

⁴⁵ Powody, dla których wybrano ponownie wykonawcę w trybie zamówienia z wolnej ręki, były następujące:

- 1) rozwój i wdrożenie SDE pozostawało na niskim poziomie realizacji w stosunku do maksymalnej liczby 2 tys. skazanych oraz podlega dalszej rozbudowie,
- 2) w 2011 r. miał być realizowany najważniejszy etap wdrożenia SDE, kiedy wykonywanie kary w SDE będzie możliwe dla maksymalnej liczby 4 tys. skazanych, równolegle trwały prace nad rozbudową systemu o kolejne 3,5 tys. miejsc,
- 3) z powodu ciągłej rozbudowy systemu informatycznego SDE w roku 2010 nie zaistniały odpowiednie warunki do przejęcia Centrali Monitorowania w zakresie administrowania systemem informatycznym SDE i obsługi baz danych tego systemu wraz z konserwacją i serwisem sprzętu. Nie przeszkolono administratorów systemu informatycznego SDE oraz operatorów baz danych z powodu dużej liczby wprowadzanych modyfikacji i zmian we wdrażaniu systemu oraz niewielkiego poziomu rozwoju systemu (mniej niż 30% docelowych możliwości SDE), co nie pozwoliłoby na zdobycie i utrwalenie niezbędnej wiedzy informatycznej,
- 4) niemożność przewidzenia, jakie inne zmiany systemowe będą konieczne w kolejnych fazach wdrożenia SDE,
- 5) brak praw autorskich do elementów systemu informatycznego SDE i związany z tym brak dostępu do kodów źródłowych oprogramowania,
- 6) skonfigurowanie przez firmę Comp S.A., w oparciu o autorskie projekty inżynierów i architektów zatrudnionych w tej firmie, kilkudziesięciu różnych aplikacji i urządzeń w sposób powodujący ich wzajemne bardzo silne powiązanie,
- 7) czynności serwisowe związane z usuwaniem potencjalnych awarii mogły wymagać na tyle głębokiej ingerencji w kod oprogramowania, że konieczne stałoby się równoczesne wprowadzenie dodatkowych modyfikacji do systemów, które nie były objęte gwarancją świadczoną w ramach Umowy nr 1,
- 8) istniało niebezpieczeństwo, że niektóre z modyfikacji oprogramowania wymagane w przyszłości przez Zamawiającego również będą powodowały konieczność modyfikacji innych podsystemów SDE, w tym również zmian i poprawek w konfiguracji poszczególnych produktów, wprowadzania zmian i modyfikacji w dedykowanych skryptach stworzonych i dostarczonych przez firmę Comp S.A., jak również wymiany lub poprawy wykorzystanych konektorów pozostających własnością Comp S.A.

⁴⁶ Umowa została zawarta do końca obowiązywania umowy pierwotnej z dnia 8 stycznia 2009 r.

na które powołał się Zamawiający, tj. przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze oraz przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych, o których mowa w art. 67 ust. 1 lit. a i b ustawy Prawo zamówień publicznych. Stwierdzono w szczególności, że za przyczynę techniczną o obiektywnym charakterze nie można uznać trudności w przejściu zarządzania systemem SDE. Przywoływane przez Zamawiającego okoliczności mające uniemożliwiać przejście obsługi systemu, takie jak ciągła rozbudowa systemu, niski poziom rozwoju w stosunku do pierwotnych założeń, zostały zawarte w umowie i w harmonogramie jej realizacji. Wystąpienie w toku realizacji tych zdarzeń było zatem przewidziane i miało stanowić kolejne etapy umowy, zatem jeżeli wystąpienie tych okoliczności skutkowało trudnościami w przejściu systemu, to trudności te mają charakter organizacyjny, wynikający z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego. Ministerstwo Sprawiedliwości wniosło zastrzeżenia do wyniku ww. kontroli UZP, do których załączyło ekspertyzę biegłego, z której wynikało istnienie w obu postępowaniach przesłanek do przeprowadzenia postępowania „z wolnej ręki”. UZP nie uwzględnił zastrzeżeń złożonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Sprawa została przekazana do zaopiniowania przez Krajową Izbę Odwoławczą, która wyraziła opinię, iż zastrzeżenia MS nie zasługują na uwzględnienie. Prace związane z kolejnym punktem umowy z dnia 8 stycznia 2009 r., tj. pkt d) szkolenia użytkowników oraz administratorów SDE zostały wykonane na rzecz 880 użytkowników SDE, 25 osób personelu administracyjnego, pięciu administratorów aplikacji oraz pięciu administratorów systemu i kosztowały 600,8 tys. zł.

Nie dokonano wyliczenia całkowitego kosztu SDE jako systemu odbywania kary pozbawienia wolności, nie oszacowano kosztu jednego skazanego w SDE z taką dokładnością, tak jak ma to miejsce w przypadku skazanych osadzonych w zakładach karnych. Sposób wykazywania wydatków na SDE nie pozwalał na szacowanie pełnych kosztów wdrażanego systemu, w tym kosztów jednego skazanego w ramach SDE. Według obliczeń NIK, do końca października 2013 r. budowa, wdrożenie i funkcjonowanie SDE kosztowały 156 400,4 tys. zł⁴⁷.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie ujmowało w sprawozdawczości budżetowej dla podzadań podzadań/działania o nazwie „System Dozoru Elektronicznego” wszystkich wydatków związanych z SDE. Przykładowo w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. ujawniono środki na wdrożenie i eksploatację SDE w kwocie 110 257,0 tys. zł, które obejmowały jedynie wydatki Ministerstwa Sprawiedliwości z tytułu organizowania, nadzorowania i koordynowania działań związanych z eksploatacją i rozwojem teleinformatycznego Systemu Dozoru Elektronicznego (106 116,0 tys. zł) oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej z tytułu realizacji zadań podmiotu prowadzącego Centralę Monitorowania SDE (4 141,0 tys. zł). Pozostałe wydatki Ministerstwa (przekraczające 3 mln zł) w ramach SDE ujawnione były jako składowe innych zadań/działań w ramach funkcji 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna” budżetu państwa. Ponadto wydatki związane z funkcjonowaniem Systemu Dozoru Elektronicznego obejmowały budżet w części 37 „Sprawiedliwość” (MS i CZSW), natomiast nie obejmowały wydatków zrealizowanych przez sądy, w szczególności zakupu monitorów i stacji roboczych dla apelacji w kwocie ponad 1 040 tys. zł, kosztów działalności kuratorów zawodowych oraz sędziów penitencjarnych.

⁴⁷ Wyliczony koszt obejmuje opłaty za skazanych w kwocie 55 688,1 tys. zł, opłaty za CM w kwocie 17 986,3 tys. zł, koszt wdrożenia w kwocie 26 527,8 tys. zł, koszt licencji 28 400,0 tys. zł, koszt utworzenia CM w kwocie 20 091,4 tys. zł, koszt szkoleń 698,1 tys. zł, koszt zakupu materiałów i komputerów w kwocie 1 158,8 tys. zł oraz koszty funkcjonowania Biura Dozoru Elektronicznego CZSW (w okresie 2010–X 2013) w kwocie 6 719,0 tys. zł.

Pomimo, że nie przeprowadzono nigdy symulacji kosztów SDE, nie obliczono ile kosztuje globalnie SDE i jaki jest koszt jednostkowy utrzymania skazanego w SDE, a także nie przeprowadzono ewaluacji całego systemu postanowiono powtórnie powierzyć (na okres czterech lat) eksploatację SDE prywatnej firmie wybranej w konkurencyjnym przetargu. Zdaniem NIK dokonanie takich obliczeń umożliwiłoby dokonanie analizy czy bardziej „opłacalne” byłoby wykonywanie zadań związanych z SDE poprzez ich pełne przejęcie przez służbę więzienną, czy też wykonywanie ich w drodze np. partnerstwa publiczno-prywatnego i współpracy z firmą wykonującą jedynie instalację, deinstalację „elektronicznych obrączek” oraz fizyczne kontrolowanie skazanych odbywających karę w SDE. Pomimo braku tych danych, w dniu 28 sierpnia 2013 r. wszczęto postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na „Usługę eksploatacji i rozwoju Systemu Dozoru Elektronicznego”. Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia Ministerstwo ponownie będzie musiało ponieść koszty budowy i wdrożenia SDE, bowiem zamówienie zostało podzielone na dwa etapy. Pierwszy etap obejmuje ponownie budowę i wdrożenie SDE, tj. w szczególności: budowę i uruchomienie głównego ośrodka, zakup infrastruktury technicznej i systemowej Centrali Monitorowania, dostarczenie oprogramowania i certyfikatów, dostarczenie aplikacji o zdolności do obsługi max. 10000 użytkowników przy jednoczesnej pracy dla 2500 osób (w tym migracja danych) wraz z nabyciem autorskich praw majątkowych oraz zapewnienie wsparcia dla aplikacji przez cały okres trwania umowy. Drugi etap obejmuje eksploatację systemu. W dniu 5 marca 2014 r. na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości⁴⁸ podano informację, że wybrano najkorzystniejszą ofertę w postępowaniu za łączną kwotę 214 020,0 tys. zł.

3.2.3 Wykonywanie kary w SDE jako alternatywy dla kary pozbawienia wolności wykonywanej w zamkniętym zakładzie karnym

Kara odbywana w systemie SDE jest w ocenie NIK rzeczywistą alternatywą dla kary pozbawienia wolności wykonywanej w zamkniętym zakładzie karnym, daje możliwość kontynuowania bądź poszukiwania pracy, podtrzymywania więzi rodzinnych, uczestnictwa w życiu społecznym, a więc sprzyja skuteczniejszej readaptacji skazanych.

Pomimo przeświadczenia, że kara w systemie SDE jest bardziej skuteczna pod względem readaptacji społecznej skazanych niż tradycyjna, kontrola NIK wykazała, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło próby oceny poziomu tej readaptacji. Ministerstwu **nieznana jest nawet liczba skazanych powracających na drogę przestępstwa po uprzednim odbyciu kary w SDE.**

Przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli anonimowe badania ankietowe wśród zawodowych kuratorów sądowych wskazało, że 56,3 % kuratorów twierdzi, że wykonywanie kary w SDE, pozwala na skuteczną readaptację społeczną skazanych, 21,1% wskazało, że nie można jednoznacznie stwierdzić skuteczność SDE w tym zakresie, 11,3% określiło, że skuteczna readaptacja jest możliwa jedynie w przypadku posiadania pracy przez skazanego, 9,9% podniosło, że niemożliwa jest readaptacja społeczna skazanych. Skuteczna readaptacja społeczna ma zazwyczaj miejsce tylko w przypadku osób pierwszy raz karanych i bez nałogów (głównie chodzi o alkoholizm). Przy wielokrotnie karanych SDE jest „wyjściem z sytuacji”, aby nie pójść do ZK. Osoby nadużywające alkoholu, uzależnione od narkotyków czy leków mają problem z respektowaniem

⁴⁸ <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/zamowienia-publiczne/rok-2013/news,5261,bof-ii-3710-4513.html>

harmonogramu oraz porządku prawnego. Dozory przebiegały nieprawidłowo tam, gdzie skazany już w ramach pierwotnie orzeczonej kary nie zamierzał jej realizować. Szczególnie rażące jest to w przypadku odbywania w tym systemie kar zastępczych pozbawienia wolności.

Kuratorzy w ankietach wskazywali ponadto, że SDE pozwala na readaptację w ograniczonym zakresie, ponieważ ze względu na charakter odbywania kary jest ograniczona możliwość indywidualizacji oddziaływań i realizacji przez skazanych niektórych obowiązków probacyjnych.

Nie określono żadnej metodologii pozwalającej dokonywać oceny efektywności wykonywania kary w SDE.

Ministerstwo Sprawiedliwości próbowało m.in. w ramach wydatków budżetu w układzie zadaniowych wprowadzać stosowne mierniki np. zgodnie ze strategią wieloletnią budżetu państwa w latach 2010–2012, przyjęło cel „wprowadzanie alternatywnych w stosunku do izolacji więziennych form odbywania kary pozbawienia wolności” mierząc go poprzez odsetek osób objętych dozorem elektronicznym w stosunku do liczby skazanych (przebywających w zakładach karnych), od 2013 r. celem było *efektywne wykorzystanie SDE do odbywania przez skazanych kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym*, które mierzy się poprzez stopień wykorzystania SDE na poziomie 75%⁴⁹. Powyższe mierniki odzwierciedlają jedynie stopień zapełnienia SDE. Natomiast CZSW jako główny miernik efektywności wskazał liczbę uchyleń przez sądy penitencjarne zezwoleń na odbycie kary w tym systemie z powodu naruszeń warunków wykonywania tej kary przez skazanych, w stosunku do liczby wszystkich zezwoleń na odbywanie kary w SDE⁵⁰. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że tak skonstruowany wskaźnik obarczony jest metodologicznym błędem: liczba uchyleń powinna bowiem zostać odniesiona do liczby zakończonych kar w SDE, a nie liczby wszystkich zezwoleń na SDE. W tej drugiej mieszczą się także ci skazani, którzy odbywają karę i to, czy dokończą jej odbywanie, czy sąd im zezwolenie uchylił, jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym.

Nie określono także mierników skuteczności kampanii medialno-informacyjnej np. miernikiem kampanii „Napraw swój błąd...” był wzrost liczby osób posiadających wiedzę o systemie SDE oraz wzrost liczby osób ubiegających się o odbywanie kary w SDE. Nie wskazano jednak, jakie wartości planowano osiągnąć oraz czy i w jakim stopniu zostały one zrealizowane w danym okresie. Przedstawiona informacja o wzroście liczby wniosków o SDE od skazanych w porównywalnych okresach przed i po rozpoczęciu kampanii (I poł. 2012 r. – 14 416; I poł. 2013 – 16 209) nie musi być efektem przeprowadzonej kampanii, bowiem przykładowo, w lipcu 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o SDE wprowadzająca możliwość ubiegania się skazanych odbywających karę w tym systemie o warunkowe przedterminowe zwolnienie, co mogło istotnie wpłynąć na liczbę wniosków składanych przez osadzonych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli adekwatnym wskaźnikiem oceny efektywności wykonywania kary w SDE mogłaby być minimalizacja liczby skazanych powracających na drogę przestępstwa po uprzednim odbyciu kary w SDE. Wskaźnik taki określałby rzeczywiste oddziaływanie SDE na skazanych.

⁴⁹ Miernik zaproponował Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. SDE. Miernik określony procentowo wskazuje iloraz liczby skazanych czynnie odbywających karę w SDE i maksymalnej pojemności SDE (zdolności do jednoczesnego wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w SDE).

⁵⁰ Na 31 grudnia 2012 r. tak obliczony wskaźnik wyniósł 10,14%, a 30 czerwca 2013 r. – 10,56%. Do przyczyn uchyleń zaliczono m.in. przecięcie elektronicznej „obraczki”, uszkodzenie urządzeń monitorujących, czyli złamanie zasad nadzoru oraz tymczasowe aresztowanie osoby odbywającej karę w SDE. CZSW uznaje wskazany procent uchyleń za niski.

3.2.4 Zarządzanie i nadzór nad SDE

Nie określono przejrzystego i spójnego sposobu zarządzania i nadzoru nad Systemem Dozoru Elektronicznego, co utrudniało precyzyjne ustalenie odpowiedzialności za poszczególne elementy SDE i przyczyniało się do powstania niektórych nieprawidłowości.

Ustalenia kontroli wskazują, że ta sama osoba pełniła funkcję Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE oraz Dyrektora BDE CZSW, tj. komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem SDE oraz za prawidłowe funkcjonowanie CM stanowiącej element tego systemu, a także funkcję członka Komórki Nadzorującej funkcjonowanie SDE, upoważnionego do współdziałania przy realizacji umowy na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE, jak również osoby wykonującej zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczących SDE. Zdaniem NIK tak ustanowiony model podziału kompetencji w ramach SDE, nie był przejrzysty i nie było możliwości precyzyjnego ustalenia odpowiedzialności za poszczególne elementy SDE, co utrudniało zarządzanie projektem wdrażanym przez MS. Przyczyniło się to, zdaniem NIK, do powstania nieprawidłowości opisanych powyżej a polegających na nieprzejęciu w terminie Centrali Monitorowania od UPD, nieusuwaniu z systemu danych osobowych, które powinny być skasowane, czy braku wystarczającej ilości kart kryptograficznych do obsługi m.in. przez kuratorów i sędziów wykonywania kary pozbawienia wolności w trybie SDE.

W dniu 31 października 2008 r. Minister Sprawiedliwości powołał Pełnomocnika do spraw wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego, koordynacji działań Służby Więziennej i probacji w zakresie redukcji zaludnienia jednostek penitencjarnych⁵¹ (od 7 września 2010 r. Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw wdrożenia systemu kar nieizolacyjnych oraz Systemu Dozoru Elektronicznego⁵², dalej: Pełnomocnik Ministra). Pełnomocnikiem tym został Pan Paweł Nasiłowski, który pełnił tę funkcję w okresie objętym kontrolą. Do zadań Pełnomocnika Ministra od 7 września 2010 r. należała m.in. koordynacja działań Biura Dozoru Elektronicznego lub jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości wykonującej zadania dozoru elektronicznego⁵³. BDE zostało powołane 13 sierpnia 2010 r. w strukturach Centralnego Zarządu Służby Więziennej⁵⁴. Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego CZSW⁵⁵, BDE było odpowiedzialne m.in. za nadzór merytoryczny i techniczny nad funkcjonowaniem systemu dozoru elektronicznego w zakresie określonym przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o SDE oraz funkcjonowanie Centrali Monitorowania, stanowiącej element tego systemu. Dyrektorem Biura od początku jego funkcjonowania był Pan Paweł Nasiłowski. Ponadto Pan Paweł Nasiłowski, zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 8 stycznia 2009 r. na budowę i wdrożenie SDE wchodził w skład dwuosobowej komórki nadzorującej wykonanie przedmiotu umowy. A w ramach postępowania przetargowego ogłoszonego w dniu 28 sierpnia 2013 r. na „Usługę eksploatacji i rozwoju Systemu Dozoru Elektronicznego” pełnił rolę przewodniczącego Komisji Przetargowej.

⁵¹ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości (Nr 241/08/BM) z dnia 31 października 2008 r. (Dz. Urz. MS. z 2008 r. Nr 7, poz. 125) uchylone przez zarządzenie Ministra Sprawiedliwości Nr 26/10/BM z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie powołania i zadań Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do sprawy wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego (niepublikowane).

⁵² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 192/10/BM z dnia 7 września 2010 r. (nieopublikowane).

⁵³ § 2 pkt 11 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nr 192/10/BM z dnia 7 września 2010 r.

⁵⁴ Zarządzenie MS z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz. Urz. MS, Nr 8, poz. 117).

⁵⁵ Zarządzenie Nr 81 /2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (<http://www.bip.sw.gov.pl/Strony/AktyPrawne.aspx>).

Zatem w rękach jednej osoby skupił się cały nadzór nad systemem, jego kontrolą, koordynacją działań z ramienia Ministra Sprawiedliwości oraz wykonywaniem bieżących działań w SDE w CZSW. Najwyższa Izba Kontroli zauważa także, że nie została nigdy dokonana ewaluacja działania systemu, nie został przeprowadzony jego wewnętrzny audyt, a także do września 2013 r. nie zostało skontrolowane funkcjonowanie systemu przez jakąkolwiek komórkę Ministerstwa Sprawiedliwości. Jedną z nieprawidłowości wynikającą z nieprzejrzystego sposobu zarządzania jest brak wystarczającej ilości kart kryptograficznych dla sędziów, pracowników sekretariatów sądów, kuratorów umożliwiających wykonywanie przez nich obowiązków związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w SDE⁵⁶. Z ustaleń kontroli NIK w sądach rejonowych wynika, że kuratorzy wielokrotnie zwracali uwagę na niewielką ilość kart kryptograficznych i zwracali się do Ministerstwa Sprawiedliwości i CZSW o zwiększenie ich ilości. Ponadto w przeprowadzonych anonimowych ankietach 53,5 % kuratorów wskazało, że jest nadmiernie obciążona prowadzeniem dozorów kuratorskich (w tym SDE), a przyczyną jest m.in. to, że nie wszyscy kuratorzy posiadają możliwość dozoru elektronicznego z uwagi na niewielką ilością dostarczanych kart kryptograficznych. Skutkiem powyższego jest m.in. to, jak wskazują kuratorzy, że nie wszyscy mogą prowadzić sprawy w tym systemie, pomimo że znają skazanego, jego środowisko z wcześniej prowadzonych spraw i są najlepiej zorientowani w sposobie pracy nad skazanym, aby skutecznie przeprowadzić jego readaptację społeczną. Ponadto nie wszyscy kuratorzy okręgowi posiadają karty kryptograficzne, co uniemożliwia przeprowadzenie w zakresie SDE jakiegokolwiek skutecznej wizytacji. Jak ustaliła NIK bezpośrednią przyczyną braku wystarczającej liczby kart jest niewłaściwe egzekwowanie od UPD ze strony osób pełniących nadzór nad wykonaniem umowy z dnia 8 stycznia 2009 r.⁵⁷

Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez UPD w ramach realizacji SDE. W wyniku braku nadzoru nad sądami penitencjarnymi sędziowie penitencjarni w zasadzie nie prowadzili wizytacji i lustracji UPD. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że UPD, będący podmiotem prywatnym, wykonującym zadania w zakresie SDE, wobec braku stosownych zapisów w umowie dot. wdrożenia i eksploatacji SDE, nie podlegał praktycznie w ostatnich czterech latach skutecznemu nadzorowi przez żaden organ administracji publicznej, a także przez sądy. Nie było zatem możliwości podejmowania działań korygujących ewentualne nieprawidłowości w działalności UPD lub umożliwiających zmianę rozwiązań prawnych, w celu poprawy sposobu wykonywania nadzoru.

Zgodnie z art. 77 ustawy o SDE nadzór nad legalnością i prawidłowością wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego sprawuje sędzia penitencjarny. Każdy sąd okręgowy, w którym SDE zostało wdrożone i w którym orzeczono wykonywanie karę w tym systemie choćby wobec jednego skazanego, na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego jest obowiązany do prowadzenia nadzoru nad legalnością i prawidłowością wykonywania tej kary, zaś nadzór taki, analogicznie jak w wypadku kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym, winien sprawować sędzia penitencjarny. Nadzór ten obejmuje kontrolę i ocenę siedmiu obszarów funkcjonowania

⁵⁶ Na dzień 30 czerwca 2013 r. było aktywnych kart kryptograficznych było 1 280, a 30 września 2013 r. – 1 284 (w tym kuratorzy posiadali 887 kart, a sędziowie penitencjarni 157).

⁵⁷ Umowa z UPD z dnia 8 stycznia 2009 r. wyraźnie wskazuje, że wykonawca zobowiązuje się do dostarczania, bez dodatkowych opłat, niezbędnej do poprawnego funkcjonowania SDE liczby licencji (kart kryptograficznych) na użytkowanie systemu informatycznego SDE.

tego systemu, wskazanych w § 2 rozporządzenia, w tym działalności UPD w określonym zakresie⁵⁸. Sędzia penitencjarny sprawuje nadzór m.in. przeprowadzając nie rzadziej niż co 12 miesięcy wizytacje upoważnionego podmiotu dozoru obejmujące całokształt spraw podlegających kontroli i ocenie albo doraźne lustracje tego podmiotu obejmujące wybrane zagadnienia (§ 3 pkt 1 rozporządzenia). Z przebiegu wizytacji sędzia penitencjarny sporządza sprawozdanie, którego odpis przesyła Ministrowi Sprawiedliwości (§ 5 rozporządzenia). Artykuły 79 i 80 ustawy o SDE oraz § 6 rozporządzenia określają procedurę działania w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w funkcjonowaniu UPD. W razie stwierdzenia takich uchybień sędzia penitencjarny informuje o tym prezesa właściwego sądu. Prezes właściwego sądu wzywa upoważniony podmiot dozoru do usunięcia uchybień w wyznaczonym terminie, nie dłuższym jednak niż 3 miesiące. W przypadku nieusunięcia uchybień w wyznaczonym terminie prezes właściwego sądu zawiadamia o tym Ministra Sprawiedliwości, który podejmuje decyzję w przedmiocie zawieszenia dozoru elektronicznego przez upoważniony podmiot dozoru w całości lub w części (§ 6 rozporządzenia). Z powyższych przepisów wynika, że zarówno sędzia penitencjarny, jak i prezes sądu mają określone obowiązki sprawozdawcze i informacyjne wobec Ministra Sprawiedliwości. Służy to zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania UPD, gdyż to Minister ma kompetencje do podjęcia odpowiednich decyzji w przypadku stwierdzenia uchybień w działaniu podmiotu. Nadzór w tym zakresie nad działalnością administracyjną sądów Ministra Sprawiedliwości nie jest jedynie uprawnieniem, ale także obowiązkiem podjęcia wszelkich działań, które umożliwią prawidłowy tok urzędowania sądów przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości⁵⁹.

W trakcie kontroli NIK (we wrześniu 2013 r.) Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło do prezesów sądów apelacyjnych o przekazanie kopii sprawozdań z wizytacji Upoważnionego Podmiotu Dozorującego za okres funkcjonowania wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Wcześniej Ministerstwo nie występowało o przekazanie takich informacji, zatem nie posiadało stosownych danych o przeprowadzonych wizytacjach. W trakcie kontroli ustalono, że Ministerstwo przyjęło, że sędziowie penitencjarni posiadali alternatywę w zakresie sprawowanego nadzoru nad UPD, tj. mogli realizować go albo poprzez wizytacje albo lustracje. Z tych ostatnich nie było obowiązku przekazywania Ministrowi stosownych dokumentów pokontrolnych. Z uwagi na to, że sądy nie przekazywały sprawozdań z wizytacji w Ministerstwie przyjęło, że sędziowie przeprowadzali lustracje UPD. Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji wynika, że sądy nie prowadziły wizytacji bądź doraźnych lustracji UPD. Od 2012 r. na 45 sądów okręgowych tylko 4 wykazały aktywność. Sędziowie penitencjarni sporządzili łącznie 5 sprawozdań i 1 protokół z kontroli, które nie nosiły znamion wizytacji bądź lustracji. Dokumenty te bazowały na wnioskach wynikających z akt zgromadzonych w siedzibach sądów i danych zarejestrowanych w systemie informatycznym dozoru elektronicznego.

⁵⁸ Chodzi o działalność UPD w zakresie wykonania obowiązków przez skazanego: obowiązku pozostawania we wskazanym przez sąd penitencjarny miejscu w wyznaczonym czasie, obowiązku dbania o powierzone elektroniczne urządzenia rejestrujące oraz nadajnik, a także obowiązku poddania się czynnościom kontrolnym upoważnionego podmiotu dozoru, mającym na celu sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania elektronicznych urządzeń rejestrujących i środków technicznych (§ 2 pkt 3). Ponadto nadzór obejmuje kontrolę i ocenę m.in.: legalności wykonywania orzeczonej kary, zwalniania skazanych z zakładów karnych i wykonywania zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (pkt 1); wykonywania zadań probacyjnych i działalności wychowawczej sądowego kuratora zawodowego oraz przebiegu procesu resocjalizacji skazanych, zwłaszcza przestrzegania praw i obowiązków skazanych oraz zasadności i skuteczności stosowanych metod i środków oddziaływania probacyjnego, prawidłowości i terminowości dokonywania okresowych ocen postępów w resocjalizacji i opiniowania skazanych (pkt 2); różnicowania sposobu i warunków wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, jak również dokonywania zmian w tym zakresie (pkt 4).

⁵⁹ Barbara Godlewska-Michalak, [w:] A. Górski, Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz. LEX 2013, komentarz do art. 37f.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli do kompetencji sędziów penitencjarnych należy wybór odpowiedniej formy czynności nadzorczych, przy czym w wypadku lustracji nie ma prawnego obowiązku przysyłania odpisu sprawozdania do Ministra Sprawiedliwości; z tej przyczyny, gdy dokonywana jest tylko lustracja, wyniki nadzoru wykonywanego przez sędziów penitencjarnych mogą nie być znane Ministrowi Sprawiedliwości. Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło wystarczających działań nadzorczych, co do czynności nadzorczych podejmowanych przez sędziów penitencjarnych, działających pod zwierzchnictwem administracyjnym prezesów sądów. Przyjęte w rozporządzeniu rozwiązania prawne dotyczące przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości wyników nadzoru penitencjarnego nie mogą usprawiedliwiać niewystarczającej aktywności Ministra w zakresie uzyskiwania informacji odnośnie tego nadzoru, niezależnie od przekazywanych (bądź nie) przez sędziów penitencjarnych sprawozdań. Brak takich sprawozdań powinien wręcz mobilizować Ministra do podjęcia odpowiednich czynności nadzorczych w celu zbadania, czy nadzór penitencjarny funkcjonuje prawidłowo.

W ocenie NIK do tego, aby Minister Sprawiedliwości mógł rzetelnie ocenić prawidłowość oraz skuteczność nadzoru sprawowanego przez prezesów sądów, powinien uzyskiwać (mieć) wiedzę o działalności administracyjnej sądów oraz o nadzorze wewnętrznym, jaki jest wykonywany w tym zakresie. Tylko dzięki takiej aktywności możliwe będzie „wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów”, o których to czynnościach jest mowa w art. 37f § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Minister Sprawiedliwości został w tym celu wyposażony przez prawodawcę w stosowne kompetencje, które umożliwiają mu uzyskiwanie takich informacji i podejmowanie ewentualnych działań korygujących⁶⁰. Istotne kompetencje przyznane sędziom penitencjarnym dotyczące omawianego nadzoru nie mogą zatem umniejszać zakresu obowiązków nadzorczych Ministra. Z ustaleń kontroli wynika, że Minister Sprawiedliwości nie dysponował wystarczającymi informacjami na temat wypełniania przez sędziów penitencjarnych zadań z zakresu nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności w ramach SDE.

Skutkami braku powyższego nadzoru nad UPD oraz braku stosownych zapisów w umowie dot. wdrożenia i eksploatacji SDE, było to, że praktycznie nie podlegał on w ostatnich czterech latach skutecznemu nadzorowi przez żaden organ administracji publicznej, a także przez sądy. Przyczyniło się do powstania nieprawidłowości i spowodowało inne konsekwencje mające wpływ na funkcjonowanie SDE w Polsce, i tak:

- ♦ od 5 lipca 2012 r. Upoważniony Podmiot Dozorujący nie usuwa danych osobowych skazanych, które powinny zostać usunięte po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE (więcej szczegółów str. 36);
- ♦ od początku funkcjonowania SDE do 23 października 2013 r. sprawdzenie warunków technicznych zabierało UPD średnio 7 dni, co oznacza, że sądy penitencjarne miały tylko siedem dni z 14 – określonych w art. 40 ust. 5 ustawy o SDE – na wydanie postanowienia o udzieleniu zgody na odbycie kary w SDE. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przepisy prawa nie określają terminu sprawdzenia warunków technicznych, ale mimo to skuteczny nadzór mógłby przyspieszyć takie działania. Średni czas trwania postępowania sądowego w sprawach dotyczących rozpatrzenia wniosków o udzielenie zezwolenia na odbywanie kary w SDE przez sędziów penitencjarnych w 2010 r. wynosił 2 miesiące, w 2011 r. – 1,3 miesiąca,

⁶⁰ Zob. art. 37g ustawy usp oraz §§ 17–22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. 213, poz. 69).

w 2012 r. 1,5 miesiąca, a w okresie pierwszych trzech kwartałów 2013 roku wynosił 1,2 miesięcy⁶¹. W grudniu 2011 r. Ministerstwo zwracało się do prezesów sądów okręgowych o ustalenie, czy termin rozpoznania wniosków wynikający z art. 40 ust. 5 ustawy o SDE jest zachowany, a jeśli nie to jakie są tego przyczyny. Z odpowiedzi przesłanych przez sądy wynikało m.in. że jedną z przyczyn opóźnień jest dłuższy czas oczekiwania na informacje od UPD, a ponadto wnioski o zastosowanie SDE bardzo często wymagały uzupełnienia, a także podejmowanie przez sądy szeregu działań niezbędnych do prawidłowego rozpoznania wniosku (zwracano się po wywiady do kuratora, gromadzono akta spraw skazanego dotyczące kar, co do których występowano z wnioskiem o SDE, ustalano czy skazany ma do odbycia tylko te kary, które podawał we wniosku), a także wskazywano na niewystarczającą obsadę sędziowską w wydziałach penitencjarnych.

- ♦ od początku funkcjonowania SDE do 14 listopada 2013 r. stwierdzono 27 przypadków⁶², gdy UPD nie wykonało instalacji urządzeń monitorujących w terminie 3 dni od dnia zgłoszenia przez skazanego gotowości do odbywania kary w SDE, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o SDE.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że CZSW odpowiedzialny za techniczny i merytoryczny nadzór nad SDE, choć gromadzi bardzo bogate dane liczbowe na temat funkcjonowania tego systemu, to jednak nie dokonał prawidłowej analizy tych danych. Skutkiem tego jest przedstawianie opinii publicznej częściowo nierzetelnych statystyk czy odbiegających od rzeczywistych kosztów funkcjonowania SDE. Ministerstwo Sprawiedliwości i CZSW nie dokonało ewaluacji funkcjonowania dozoru elektronicznego. Nie został przeprowadzony jego wewnętrzny audyt, a funkcjonowanie systemu do września 2013 r. nie zostało skontrolowane przez jakąkolwiek komórkę Ministerstwa Sprawiedliwości. Zdaniem NIK dokonanie wszechstronnej oceny funkcjonowania SDE mogłoby być pomocne przy budowie kolejnego systemu dozoru elektronicznego (zleconego umową z 25 kwietnia 2014 r.) jak i w trwających obecnie pracach legislacyjnych dotyczących przekształceń w modelu funkcjonowania SDE w Polsce.

Biurowo Dozoru Elektronicznego CZSW gromadzi i opracowuje kilkadziesiąt kategorii danych o SDE. Dane te służą monitorowaniu funkcjonowania systemu oraz wspomagają administrowanie Centralą Monitorowania, a także koordynację pracy jednostek SW w zakresie SDE⁶³. Kierownictwo BDE wykorzystuje dane statystyczne podczas narad i szkoleń, ukazują one rozwój SDE, służą promocji systemu.

⁶¹ Obliczany na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach MS-S10 przyjmując, że średni czas rozpoznania jednego wniosku (odpowiednik - calculated disposition time) równy ilorazowi pozostałości na koniec okresu sprawozdawczego i średniej miesięcznej załatwialności wniosków rozpatrzonych (ilorazu wniosków rozpatrzonych w okresie sprawozdawczym i liczby miesięcy) – sposób obliczenia miernika opierał się o rekomendacje Europejskiego Komitetu do spraw Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ – The European Commission for the Efficiency of Justice), przedstawione w opracowaniu pt. „European judicial systems. Edition 2012 (2010 data) Efficiency and quality of justice”, Council of Europe Publishing, str. 169–170, dostępne na stronie internetowej <http://www.coe.int>.

⁶² System informatyczny SDE nie ma możliwości wskazania globalnego wykazu skazanych, w przypadku których instalacja nie odbyła się w wymaganym terminie 3 dni przez UPD, natomiast można to sprawdzić w przypadku pojedynczego skazanego.

⁶³ Można wyróżnić trzy główne źródła danych, z których czerpie BDE:

- baza danych systemu komunikacyjno-monitorującego SDE,
 - Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET,
 - dane z meldunków (dekadówek) z Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej.
- Biurowo Dozoru Elektronicznego CZSW gromadzi m.in. następujące dane:
- liczba potencjalnych „kandydatów” do SDE z podziałem na OISW oraz poszczególne jednostki penitencjarne,
 - dane o aktywności sądów penitencjarnych w zakresie SDE, czyli o liczbie instalacji w wyniku pozytywnych decyzji sądów,
 - aktywność w cyklu miesięcznym i rocznym poszczególnych 15 okręgowych inspektoratów SW, czyli liczbę osadzonych w ZK zwalnianych do SDE z podziałem na OISW,
 - liczne raporty i filtry w systemie informatycznym SDE wykorzystywane do wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy CM, pracowników UPD oraz kuratorów, pracowników sądów, sędziów penitencjarnych np. liczba naruszeń dokonanych przez skazanych, skazani według podziałów na apelacje sądowe i poszczególne sądy.

Pomimo uzyskiwania tak szczegółowych danych dotyczących statystyki funkcjonowania SDE, a także innych danych, w szczególności dotyczących kosztów, część informacji statystycznych przekazywanych społeczeństwu jest nieprecyzyjna, i tak:

- ♦ w danych, które się przedstawia na stronie internetowej służby więziennej w formie wykresu „Liczba skazanych w SDE” wskazuje się, że chodzi o liczbę wszystkich skazanych, którzy odbyli karę w SDE, tymczasem jest to suma wszystkich kar, które wykonywane były w SDE. Przyczyną błędu jest nieuwzględnienie przez CZSW faktu, iż istnieją osoby, które odbywały karę w SDE więcej niż jeden raz. Jak wyjaśniono, od początku funkcjonowania SDE do 21 października 2013 r. było około 540 skazanych w SDE, którzy odbyli więcej niż jedną karę w tym systemie (2,8 % wszystkich);
- ♦ koszt miesięczny utrzymania więźnia kształtował się przynajmniej na poziomie 688 zł (przy uwzględnieniu wyłącznie kosztów eksploatacji SDE) oraz 1 270 zł (przy uwzględnieniu kosztów budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE), a nie tak jak wskazuje Ministerstwo i Pełnomocnik ds. SDE, tj. 564,25 zł;
- ♦ jako główny miernik efektywności wykonywania kary w SDE, CZSW wskazuje na liczbę uchyień przez sądy penitencjarne zezwoleń na odbycie kary w tym systemie z powodu naruszeń warunków wykonywania tej kary przez skazanych, w stosunku do liczby wszystkich zezwoleń na odbywanie kary w SDE, pomimo że tak skonstruowany wskaźnik obarczony jest błędem.

Ministerstwo m.in. w latach 2011–2012 przekazywało wszystkim prezesom sądów okręgowych pisemne analizy dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE⁶⁴. Analizy obejmowały okres od 2011 r. do połowy 2012 r. Z analiz tych wynikało m.in., że następuje wzrost zaległości w rozpoznawaniu wniosków o udzielenie zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE. W grudniu 2011 r. Ministerstwo zwracało się do prezesów sądów okręgowych o ustalenie, czy termin rozpoznania wniosków wynikający z art. 40 ust. 5 ustawy o SDE jest zachowany (14 dni), a jeśli nie to jakie są tego przyczyny. Ponadto przykładowo w listopadzie 2012 r. Ministerstwo zwróciło się do prezesów sądów apelacyjnych o przeanalizowanie sytuacji kadry urzędniczej oraz sędziów penitencjarnych w wydziałach penitencjarnych i wykonywania orzeczeń pod kątem obciążenia tych wydziałów wykonywanymi zadaniami i podjęcie w przypadku stwierdzenia potrzeby, zwiększenia w nich liczby sędziów oraz urzędników, w celu poprawy funkcjonowania tych wydziałów.

W analizie z 2012 r. Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości⁶⁵ obejmującej wpływy i załatwienia wniosków w drugiej połowie 2010 r. i pierwszej połowie 2011 r. wskazano, że nieusprawiedliwione przyczyny niedotrzymania terminu na wydanie postanowienia przez sąd penitencjarny, zarówno w zakresie odmowy udzielenia zezwolenia, jak i umorzeń postępowania wystąpiły niemal w 60% spraw.

3.2.5 Bezpieczeństwo systemu informatycznego SDE

W systemie informatycznym SDE przechowywane są dane osobowe skazanych, w tym dane tzw. „wrażliwe”⁶⁶, które powinny zostać, zgodnie z art. 60 ust. 1, 2 i 4 ustawy o SDE, usunięte z tego systemu po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE lub osiągnięcia celu w jakim były one zbierane. Administratorem danych osobowych przetwarzanych w SDE jest Minister Sprawiedliwości, a do usunięcia danych osobowych skazanych zobowiązani byli w okresie od 1 listopada 2011 r. do 4 lipca 2012 r. CZSW,

⁶⁴ Przekazano łącznie trzy analizy (23.08.2011 r., 30.12.2011 r., 2.08.2012 r.).

⁶⁵ Przyczyny niedostatecznego wykorzystywania ustawy o dozorcze elektronicznym (2012 r.). <http://www.iws.org.pl/pliki/files/badania/raporty/raporty/Jankowski%20Kotowski%20Momot%20Wa%C5%BCny%20Doz%C3%B3r%20elektr%202012.pdf>.

⁶⁶ Takie jak np. dotyczące stanu zdrowia, nałogów, przynależności wyznaniowej, skazań.

a od 5 lipca 2012 r. UPD. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dane osobowe, które powinny zostać usunięte były, jak wskazał Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, przekazywane na żądanie prokuratur do wykorzystania w celach dowodowych. Zdaniem NIK takie działania są niedopuszczalną, nadmierną ingerencją Państwa w podstawowe prawa jednostki określone w Konstytucji RP i w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W systemie teleinformatycznym SDE przetwarzane są „wrażliwe” dane osobowe w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶⁷, w szczególności dane dotyczące skazań. System teleinformatyczny SDE rejestruje dane osobowe, które powinny zostać usunięte z tego systemu wraz z zarchiwizowanymi danymi⁶⁸, po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE. Dane te nigdy nie były trwale usuwane⁶⁹. Pierwszy skazany ukończył odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE w dniu 31 października 2009 r., zatem pierwsze trwałe usunięcie danych powinno zostać dokonane w dniu 1 listopada 2011 r. **Do dnia 19 listopada 2011 r. 1 905 skazanych ukończyło odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE, zatem do 20 listopada 2013 r. powinny być skasowane dane osobowe 1 905 skazanych.**

Zgodnie z brzmieniem art. 60 ust. 1, 2 i 4 ustawy o SDE, obowiązującym w okresie od dnia 25 czerwca 2010 r. do 4 lipca 2012 r., na podmiocie prowadzącym centralę monitorowania ciążył obowiązek ich usunięcia po upływie okresu ich przechowywania, tj. dwóch lat. Sposób i tryb usuwania ww. danych regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2010 r.⁷⁰ określające, iż usuwa je podmiot prowadzący CM. Zatem do usunięcia danych osobowych skazanych zobowiązani byli:

- ♦ od 1 listopada 2011 r. do 4 lipca 2012 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej,
- ♦ od 5 lipca 2012 r. Upoważniony Podmiot Dozorujący.

Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2013 r.⁷¹ określono ponownie sposób i tryb usuwania ww. danych, wskazując jednocześnie, iż usuwa je UPD. Do czasu wejścia w życie w dniu 21 sierpnia 2013 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2013 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2010 r., które dotyczyło wykonywania obowiązków nałożonych na podmiot prowadzący centralę monitorowania przez art. 60 ust. 1–3 ustawy o SDE.

Comp S.A. będący liderem konsorcjum, które pełni rolę Upoważnionego Podmiotu Dozorującego wyjaśnił, że podjęto działania zmierzające do ustalenia z właścicielem bazy danych osobowych (Ministrem Sprawiedliwości) procedury regulującej postępowanie przy usuwaniu danych osobowych. Zdaniem Comp S.A. zgłoszenie gotowości do usunięcia danych przez UPD jest związane i uwarunkowane ustaleniem ww. procedury. Natomiast Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że UPD nigdy nie informował o technicznych lub prawnych ograniczeniach związanych z usuwaniem przedmiotowych danych.

⁶⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁶⁸ Archiwizowanie danych osobowych skazanych nie powoduje jednocześnie usunięcia tych danych z systemu informatycznego SDE, a jedynie tworzy się dodatkową ich kopię na CD.

⁶⁹ Z systemu informatycznego Dyrektor BDE CZSW usunął przez pomyłkę dane czterech osób skazanych, lecz istnieje możliwość odtworzenia tych zapisów, ponieważ dane zostały zarchiwizowane na płycie CD.

⁷⁰ Rozporządzenie w sprawie sposobu archiwizowania oraz sposobu i trybu usuwania danych osobowych i informacji zarejestrowanych w związku z wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. Nr 113, poz. 756).

⁷¹ Rozporządzenie w sprawie sposobu archiwizowania oraz sposobu i trybu usuwania danych osobowych i informacji zarejestrowanych w związku z wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. 2013 r., poz. 893).

Ministerstwo Sprawiedliwości, Pełnomocnik ds. SDE oraz Dyrektor Generalny SW uważają, że nie jest celowym usuwanie tych danych z uwagi na okres przechowywania akt spraw karnych, obejmujących również sprawy z zakresu SDE, wynoszący 10 lat⁷². Niesłuszne jest również stwierdzenie, że w przepisach występuje sprzeczność lub luka, którą należy usunąć poprzez odpowiednią wykładnię. W przypadku art. 60 ustawy o SDE nie zachodzi bowiem niejasność przepisu i nie można mówić o jakichkolwiek wątpliwościach interpretacyjnych. Regulacja prawna zawarta w art. 60 ust. 4 ustawy o SDE oraz w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie art. 60 ust. 5 tej ustawy jest jasna. Nie ma wątpliwości, co do tego, że dane rejestrowane w systemie komunikacyjno-monitorującym SDE dotyczące danej sprawy powinny zostać usunięte (wraz z zarchiwizowanymi danymi) po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE. Usunięcie ww. danych osobowych i informacji powinno polegać na usunięciu ich zapisu z bazy danych systemu informatycznego oraz z nośnika w sposób trwale uniemożliwiający ich odtworzenie. Usunięcie może również nastąpić przez fizyczne zniszczenie nośnika.

Najwyższej Izby Kontroli uważa za konieczne podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości, jako administratora danych osobowych przetwarzanych w SDE, skutecznych działań, aby ww. dane usunąć, bowiem zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie danych osobowych Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła ponadto, że w systemie komunikacyjno-monitorującym przetwarzane są dane osobowe skazanych, którzy w ogóle nie rozpoczęli odbywania kary w SDE. Na dzień 28 października 2013 r. system informatyczny SDE zawierał dane osobowe 2 259 skazanych, które istnieją w systemie dłużej niż 100 dni, a w 159 przypadkach dłużej niż 365 dni. Najdłuższy okres przechowywania ww. danych wynosił 607 dni.

Powyższe dane zostały wprowadzone przez sędziów penitencjarnych, którzy rezerwują miejsce dla skazanych w systemie informatycznym SDE, rozpatrując wnioski o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w tym systemie.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała trzy przypadki o najdłuższym czasie rezerwacji, tj. dokonane w marcu 2012 r. Stwierdzono, że w każdym przypadku UPD potwierdziło pozytywnie istnienie warunków technicznych i były to zarazem ostatnie zdarzenia wpisane w systemie dla tych skazanych. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że funkcjonariusze SW informowali sądy okręgowe o konieczności dokonania weryfikacji zapisów i usunięcia zbędnych danych, pomimo że posiadali wiedzę, że sędziowie, kuratorzy czy pracownicy sądu nie mają możliwości usunięcia trwale takich danych z systemu informatycznego⁷³.

Należy wskazać, że Minister Sprawiedliwości jako Administrator danych osobowych, odpowiedzialny za przechowywanie danych osobowych, nie doprowadził w ogóle do przygotowania w systemie informatycznym oprogramowania umożliwiającego usuwanie takiego rodzaju danych.

⁷² Dyrektor BDE powołał się na § 8 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia (Dz. U. Nr 46, poz. 443 ze zm.).

⁷³ Sędziowie, kuratorzy i pracownicy administracyjni sądów mogli jedynie w jednej z aplikacji tworzącej system (Exigo), zmienić status skazanego z zarezerwowanego na „usunięty”, jednakże w aplikacji administratora systemu SDE (GEM) dane te cały czas istnieją.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli długotrwałe przechowywanie danych osobowych skazanych w związku z tzw. „rezerwacją”, szczególnie tych powyżej 100 dni nie służy celom, dla których zostały wprowadzone do systemu informatycznego SDE. Jest to niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie danych osobowych, który określa, że Administrator danych jest obowiązany zapewnić, aby dane te były przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

Funkcjonowanie systemu informatycznego SDE jest zabezpieczone przed nieuprawnionym dostępem, posiada stosowne zabezpieczenia sprzętowe, programowe. Pomimo wdrożonych zabezpieczeń dotyczących w szczególności przetwarzania danych osobowych w SDE kontrola NIK ujawniła dwa incydenty związane z nieprzestrzeganiem podstawowych zasad bezpieczeństwa związane z przetwarzaniem danych w SDE w niezabezpieczonym pomieszczeniu oraz w pomieszczeniu, w którym wyłączono część elementów będących zabezpieczeniem systemu.

Dla systemu informatycznego SDE została wprowadzona w dniu 31 sierpnia 2009 r. „Polityka Bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Systemie Dozoru Elektronicznego” oraz „Instrukcja Zarządzania Systemami Informatycznymi Systemu Dozoru Elektronicznego”. Powyższe dokumenty określają podstawowe reguły dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym SDE, a także zasady i procedury zarządzania i administrowania tym systemem.

Dostęp do systemu teleinformatycznego SDE, w szczególności aplikacji Gem⁷⁴ i Exigo, jest zabezpieczony poprzez spersonalizowaną kartę kryptograficzną, posiadającą indywidualny kod PIN. Do aplikacji Gem dostęp posiadają jedynie pracownicy i funkcjonariusze CM oraz pracownicy UPD, a do aplikacji Exigo głównie sędziowie penitencjarni, zawodowi kuratorzy sądowi oraz pracownicy administracyjni sądów.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa danych i ciągłości funkcjonowania systemu informatycznego SDE Centrala Monitorowania jest wyposażona m.in. w:

- ♦ urządzenia podtrzymujące zasilanie, które podlega okresowym przeglądom;
- ♦ serwer zapasowy umieszczony w innym budynku niż CM;
- ♦ centralny węzeł bezpieczeństwa, który stanowi logiczny element infrastruktury teleinformatycznej systemu SDE.

Od 1 stycznia 2011 r. w CM⁷⁵ nie było przypadku awarii systemu informatycznego SDE lub przypadku włamania do systemu. Wystąpiły 23 incydenty, które spowodowały czasowy⁷⁶ brak kontroli wykonywania kary w SDE w czasie rzeczywistym, a były związane głównie z lokalnymi awariami sieci telekomunikacyjnych. Miały również miejsce dwie awarie zasilania Centrali Monitorowania, które zmusiły do przełączenia się na zasilanie podtrzymujące, co trwało około 2 godzin⁷⁷.

⁷⁴ Program Gem, stanowiący głównie narzędzie administracyjne systemu informatycznego SDE jest użytkowany jedynie w budynku, w którym znajduje się CM (jedynym użytkownikiem posiadającym możliwość zewnętrznego logowania do programu Gem jest kierownik projektu firmy Comp S.A., który posiada dostęp do niego dla celów administracyjnych. W takim przypadku nie ma jednak dostępu do danych osobowych). Dostęp do tego budynku jest dozorowany przez ochronę, a CM jest objęta m.in. kontrolą dostępu za pomocą kart magnetycznych oraz monitoringiem kamer przemysłowych. We wszystkich pomieszczeniach CM znajdują się m.in. czujniki dymu i czujniki otwarcia okien.

⁷⁵ Według stanu na dzień 21 października 2013 r.

⁷⁶ Incydenty trwały od 30 minut do 16 godzin, a w jednym przypadku trzy dni.

⁷⁷ Jedna z awarii wystąpiła w wyniku prac budowlanych prowadzonych przy Stadionie Narodowym w Warszawie.

W trakcie kontroli NIK ujawniono dwa incydenty bezpieczeństwa Centrali Monitorowania, które były niezgodne z przyjętymi zasadami bezpieczeństwa związanymi z przetwarzaniem danych osobowych w SDE i tak:

- ♦ w pomieszczeniu⁷⁸ znajdującym się poza CM przetwarzano dane osobowe skazanych w aplikacji Gem, pomimo że nie było ono zabezpieczone zgodnie z rozdziałem 4 Polityki Bezpieczeństwa, m.in. pomieszczenie nie było objęte kontrolą dostępu⁷⁹.
- ♦ pomimo zastosowania szczegółowych zabezpieczeń Centrali Monitorowania określonych w rozdziale 4 Polityki Bezpieczeństwa, tj. m.in. drzwi o podwyższonej odporności na włamanie, folii antywłamaniowych w oknach, objęcia pomieszczeń systemem kontroli dostępu, służ dostępowych, alarmu w przypadku otwarcia okien, stwierdzono, że do pomieszczenia administratorów SDE można w określonych przedziałach czasowych dostać się np. za pomocą drabiny (pomieszczenie znajduje się na I piętrze budynku) z wewnętrznej drogi osiedlowej, nie wzbudzając przy tym żadnego alarmu i nie przełamując zabezpieczeń mechanicznych. Balkon w pomieszczeniu administratorów służy bowiem jako palarnia dla pracowników Centrali Monitorowania. Nie jest zabezpieczony kratami czy żaluzjami antywłamaniowymi, a alarm otwarcia okna jest w tym czasie wyłączony.

3.2.6 Działania zawodowych kuratorów sądowych w zakresie zadań związanych ze sprawowaniem przez nich kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE

W trakcie kontroli NIK w sądach rejonowych (zespoły kuratorskie) stwierdzono, że w większości objętych kontrolą spraw kuratorzy prawidłowo realizowali zadania związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE. Jednakże kuratorzy są obciążeni pracą w stopniu przekraczającym ustalone standardy, co wpływa na rzetelność wykonywania ich pracy, a także na skuteczność wykonywanego dozoru elektronicznego.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie wszyscy zawodowi kuratorzy sądowi pracujący w zespołach Kuratorskiej Służby Sądowej dla Dorosłych posiadali dostęp do systemu informatycznego SDE. Taki dostęp jest niezbędny, aby mogli oni wykonywać czynności dozoru elektronicznego nad skazanymi. W objętych kontrolą jednostkach jedynie 24% kuratorów posiadało taki dostęp. Skutkiem takiego stanu były sytuacje, w których kurator nie mógł nadzorować w trybie SDE skazanego, którego miał w standardowym dozorcze i zdarzało się, iż skazany był nadzorowany przez dwóch różnych kuratorów. Ponadto w sześciu sądach kierownicy zespołów kuratorskich nie mieli dostępu do SDE, co powodowało, że nie mogli mieć żadnego nadzoru nad sprawami prowadzonymi w zespole w zakresie SDE, poza wglądem do papierowej wersji akt. Zdaniem NIK utrudniało to nie tylko nadzór, ale także bieżące zarządzanie zespołem kuratorskim polegającym np. na przydzielaniu nowych spraw dozoru elektronicznego kuratorom, zastępowanie kuratorów na urlopie lub zwolnieniu lekarskim. Z ustaleń kontroli NIK wynika także, że czterech kuratorów okręgowych nie miało dostępu do SDE, co skutecznie uniemożliwia przeprowadzenie kontroli w zakresie SDE. Przyczyną takiego stanu rzeczy, jak ustaliła NIK, był brak dostatecznie skutecznych działań wobec UPD zobowiązanego do zapewnienia odpowiedniej ilości kart dostępu. Należy podkreślić,

⁷⁸ Pokój nr 119 w budynku przy ul. Zwycięzców 34 w Warszawie.

⁷⁹ Dyrektor BDE CZSW wskazał, że przyczyną była pilna potrzeba wsparcia, przy monitorowaniu czynności UPD związanych z przedłużającymi się procedurami sprawdzania warunków technicznych.

że w 13 na 15 skontrolowanych sądów kuratorzy zgłaszali Ministerstwu Sprawiedliwości potrzebę zwiększenia liczby kart kryptograficznych dla kuratorów, a ponadto zgłaszali konieczność zwiększenia ilości kuratorów w zespołach kuratorskich.

Problem niewystarczającej ilości kart dostępu do systemu informatycznego SDE ma także wpływ na przekraczanie obciążeń pracy kuratorów mających dostęp do SDE. Największy wpływ ma jednak w tym zakresie „zamrożenie” ilości etatów kuratorskich. Tylko w jednym z 15 sądów nie stwierdzono przekroczenia standardów obciążenia pracą kuratorów⁸⁰. Fakt dużego obciążenia pracą kuratorów zawodowych był jedną z najczęściej podawanych przyczyn nieprawidłowości powstających przy realizacji zadań związanych ze sprawowaniem organizacji i kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE. Przykładowo można wskazać, że w III Zespole Kuratorskiej Służby Sądowej w Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy na dzień 31 grudnia 2011 r. obciążenie poszczególnych kuratorów w zakresie wszystkich spraw (nie tylko SDE) wynosiło od 116 do 304 spraw, w tym od 46 do 97 dozorów własnych, na dzień 31 grudnia 2012 r. było to odpowiednio od 91 do 301 spraw i od 39 do 90 dozorów własnych. Standardy obciążenia pracą kuratora zawodowego przewidują prowadzenie do 120 spraw, w tym 50 własnych dozorów. Duże obciążenie pracą wynika także z konieczności przeprowadzania wywiadów środowiskowych, które z roku na rok wzrastają i tak np. w Sądzie Rejonowym w Częstochowie przeprowadzono 4 238 wywiadów (także tych niezwiązanych z SDE) w 2010 r.; 4 473 w 2011 r.; 4 764 w 2012 r.; 2 405 w I pół 2013 r. Może dochodzić także do kuriozalnych sytuacji, gdy tak jak w Sądzie Rejonowym w Zabrzu w jednym z przypadków kurator w okresie od 26 sierpnia do 28 października 2013 r. nie podjął działań związanych z wprowadzeniem harmonogramu dla skazanego. Zaniedbanie to uniemożliwiało monitorowanie obecności skazanego w miejscu odbywania kary, co podkreślały kolejne komunikaty z Centrali Monitorowania zwracające uwagę na konieczność pilnego wprowadzenia harmonogramu. Dopiero w związku z czynnościami kontrolnymi NIK kurator wprowadził harmonogram. Kurator wyjaśniał, że nie zapoznawał się z wcześniejszymi wpisami w systemie informatycznym SDE dotyczącymi skazanego i nie zwrócił uwagi na monity CM, co było wynikiem przeoczenia i obciążenia pracą. W ramach przeprowadzonych anonimowych ankiet wśród kuratorów zajmujących się SDE 53,5% z nich wskazało, że jest nadmiernie obciążona prowadzeniem dozorów kuratorskich (w tym SDE). W ocenie NIK, znaczne obciążenie pracą kuratorów zawodowych, w szczególności wynikające z liczby prowadzonych wywiadów środowiskowych, utrudnia im rzetelne wywiązywanie się z nałożonych obowiązków dotyczących prowadzenia dozorów w ramach SDE.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak jednolitych procedur postępowania w sprawach związanych z SDE, zarówno wydanych przez kierowników zespołów, czy kuratorów okręgowych, a także Ministra Sprawiedliwości w postaci wytycznych, czy rekomendacji. W 11 z 15 poddanych kontroli sądów nie było żadnych takich procedur, a 26,8% kuratorów w anonimowych ankietach stwierdziło, że bardzo pomocne w wykonywaniu zadań w SDE byłoby określenie jednolitych procedur, wytycznych postępowania, bowiem w tej chwili nawet w jednym zespole kuratorskim zdarza się wykonywać określone czynności w odmienny sposób przez każdego z kuratorów. Zdaniem NIK określenie jednolitych procedur może przyczynić się do wyższej profesjonalizacji działań kuratorskiej służby sądowej w zakresie SDE, wyeliminuje też różnice w działaniach

⁸⁰ Określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego.

poszczególnych kuratorów w identycznych stanach faktycznych oraz ułatwi ocenę i porównanie pracy poszczególnych kuratorów. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak wypracowane dobre praktyki w zakresie ujednolicenia podejmowanych działań w zakresie SDE w niektórych sądach. W Sądzie Rejonowym w Inowrocławiu Kierownik I Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej wprowadził instrukcję w sprawie czynności kuratora podejmowanych w ramach kontroli odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w SDE. Instrukcja zawiera m.in.:

- ♦ opis czynności wstępnych – postępowanie po wpływie do zespołu prawomocnego postanowienia sądu penitencjarnego o zezwoleniu skazanemu na odbywanie kary w SDE,
- ♦ czynności kuratora: czynności początkowe; czynności w toku bieżącej kontroli; naruszenia harmonogramu; udzielenia zgody na czasowe oddalenie; zakończenie odbywania kary przez skazanego,
- ♦ dokumentacja: prowadzenie teczek w formie papierowej,
- ♦ załączniki: pouczenie dla skazanego informacja z objęcia kontrolą; informacja dla Policji; informacja o zachowaniu skazanego korzystającego ze zgody na czasowe oddalenie się; pouczenie dla skazanego korzystającego ze zgody na czasowe oddalenie się; wzór wniosku o uchylenie zezwolenia na odbywanie przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE.

Natomiast w Sądzie Rejonowym Kraków-Podgórze procedury i wytyczne były wypracowywane na bieżąco przez Kuratora Okręgowego we współpracy z Przewodniczącym Wydziału Penitencjarnego SO w Krakowie (m.in. zakres dokumentacji, jaka winna być sporządzana przez kuratorów w teście dozoru elektronicznego oraz opracowywanie druków, formularzy i wniosków).

Kontrola NIK wykazała, że kuratorzy rzadko współpracują ze stowarzyszeniami oraz innymi podmiotami określonym w art. 38 § 1 KKW np. w SR w Tarnowie – Oddział zamieszczeniowy w Dąbrowie Tarnowskiej wskazano, że na terenie Dąbrowy Tarnowskiej nie ma takich stowarzyszeń, pomimo że w wykazie organizacji prowadzonych przez starostę istniało ponad 50 takich organizacji. NIK zwraca uwagę, że współpraca z podmiotami, których statutowym celem działania jest m.in. oddziaływanie wychowawcze i resocjalizacyjne, stanowi realizację zasady współdziałania ze społeczeństwem, a także jest obowiązkiem w przypadku wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE. Kuratorzy powinni zatem posiadać wiedzę o organizacjach działających na terenie ich właściwości i w miarę potrzeby z nimi współpracować.

Zawodowi kuratorzy sądowi wykonywali swoje obowiązki m.in. poprzez kontakty telefoniczne oraz wzywaniem do stawienia się w zespole kuratorskim. W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że jedynie w pojedynczych przypadkach (w Sądzie Rejonowym w Krakowie-Podgórze, w Szamotułach, w Koszalinie, w Wałbrzychu i Jeleniej Górze) kuratorzy przeprowadzali czynności w miejscu odbywania kary przez skazanych w trybie SDE. Kuratorzy zwracali uwagę, że nie ma ustawowego obowiązku przeprowadzać czynności w miejscu odbywania kary, a mała ilość kart kryptograficznych sprawia, że często dostają sprawy z innego rejonu, co jest dodatkowym utrudnieniem. Zdaniem NIK, z uwagi na specyficzny charakter kary, a także na osoby, które mieszkają razem ze skazanym, byłoby celowym dokonywanie osobistych wizytacji kuratora w miejscu odbywania kary przez skazanego. Takie postępowanie sprzyjałoby readaptacji społecznej skazanych, jednak kuratorzy bardziej skupiają się nad kontrolowaniem, czy skazany nie narusza harmonogramu niż nad prowadzeniem realnego dozoru połączonego z pracą nad readaptacją społeczną skazanego. Zawodowi Kuratorzy Sądowi wskazywali np. w Sądzie Rejonowym w Jeleniej Górze, że w celu readaptacji społecznej

skazanych wykonują takie działania jak: mobilizacja skazanego do rejestracji w Urzędzie Pracy jako osoby bezrobotnej, mobilizacja do aktywnego poszukiwania pracy zawodowej, informowanie o konsekwencjach nieprzestrzegania obowiązków odbywania kary w SDE, mobilizacja do kontynuacji leczenia odwykowego.

W Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy udzielano zgód na czasowe oddalenie się w celu wykonywania pracy zarobkowej, co z jednej strony wskazywało na realizację przez skazanych obowiązków określonych w postanowieniu sądu penitencjarnego, a z drugiej strony miało duże znaczenie w procesie resocjalizacji i readaptacji skazanych, jednakże jednocześnie NIK ustaliła, że udzielano tych zgód bez posiadania przez kuratorów wiarygodnych informacji potwierdzających wnioski skazanych w tych sprawach. Przy braku wystarczającej kontroli w tym zakresie istnieje ryzyko, że część skazanych mogłaby traktować czasowe oddalenie jako formę „urlopu”. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy sędziowie są niezwłocznie informowani o udzielaniu zgód na czasowe oddalenie się poza miejsce odbywania kary i stwierdziła uchybienia w tym zakresie w Sądzie Rejonowym w Inowrocławiu, w Zabrze, w Jarosławiu oraz w Jeleniej Górze. Najczęstszymi przyczynami udzielania zgody na czasowe oddalenie się poza miejsce odbywania kary dotyczyło:

- ♦ wykonywania pracy zarobkowej;
- ♦ pobytu członka rodziny w szpitalu;
- ♦ przyczyn zdrowotnych skazanego;
- ♦ uroczystości religijnych dziecka np. chrzest, komunია;
- ♦ narodzin dziecka.

Z kolei najczęstszymi powodami zmian harmonogramów było:

- ♦ wykonywanie pracy zarobkowej;
- ♦ rozpoczęcie nauk lub szkoleń;
- ♦ utrzymywanie kontaktów z dzieckiem.

Kontrola NIK wykazała, że w skontrolowanych 12 sądach zawodowi kuratorzy sądowi nie wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 74 ust. 1 ustawy SDE o informowaniu co najmniej raz w miesiącu sądu penitencjarnego o zachowaniu skazanych. W ramach zbadanej próby dozorów elektronicznych dotyczyło to, aż 52% spraw. We wszystkich zbadanych 30 sprawach w Sądzie Rejonowym w Zabrze nie wywiązywano się z tego obowiązku. Najdłuższe przekroczenie tego terminu odnotowano natomiast w Sądzie Rejonowym w Pruszkowie, w którym nie informowano sędziego przez 7 miesięcy o zachowaniu skazanego. Kuratorzy jako przyczynę takiego zachowania wskazywali na nadmierne obciążenie pracą, które nie pozwalało, aby co miesiąc opisać zachowanie skazanego, a ponadto uznawali, że jeśli skazany zachowuje się poprawnie i nie łamie zasad dozoru elektronicznego to nie ma potrzeby informowania o tym co miesiąc sędziego penitencjarnego. Wystąpiły także przypadki nieterminowego informowania sądu penitencjarnego o stwierdzeniu faktu naruszenia porządku prawnego przez skazanego objętego dozorem, np. w Sądzie Rejonowym w Rzeszowie poinformowano Sąd o zdarzeniu po 21 dniach, co było niezgodne z art. 74 ust. 2 ustawy o SDE wymagającego niezwłocznego zawiadomienia. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że praktycznie całą wiedzę o skazanym i jego zachowaniu sędziowie czerpią od kuratorów i aby móc skutecznie i realnie pełnić swoją ustawową rolę muszą posiadać pełną i bieżącą wiedzę na temat zachowania się sprawcy w SDE.

W dziewięciu skontrolowanych sądach rejonowych stwierdzono, że kuratorzy nie wywiązują się z obowiązku niezwłocznego przeprowadzenia rozmowy ze skazanymi po rozpoczęciu przez nich odbywania kary w celu zapoznania ich z obowiązkami i uprawnieniami dotyczącymi odbywanej kary, stosownie do postanowień art. 56 ust. 4 ustawy o SDE. Jak ustalono w trakcie kontroli, głównymi przyczynami było:

- ♦ brak możliwości kontaktu telefonicznego;
- ♦ nadmiar obowiązków wynikających z dozorów własnych, wywiadów jednorazowych;
- ♦ pisemne wzywanie do stawienia się do siedziby kuratorów (w Sądzie Rejonowym w Zabrzu);
- ♦ urlop wypoczynkowy kuratora (często inni kuratorzy nie są w stanie ich zastępować lub brak przez kierownika zespołu dostępu do SDE utrudniał organizowanie takich zastępstw).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek informowania skazanych o ich obowiązkach i uprawnieniach jest bardzo istotny, ponieważ skazany bez tej wiedzy może nie mieć świadomości pewnych ograniczeń, które niesie ze sobą SDE i może je łamać. I do czasu poinformowania skazanego o jego prawach i obowiązkach wyciąganie konsekwencji wobec skazanego za niedotrzymywanie warunków odbywania kary w SDE byłoby utrudnione.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono:

- ♦ w ośmiu zbadanych sądach, Kierownicy Zespołów Kuratorskich sporządzali sprawozdania MS-S40 dla Ministerstwa Sprawiedliwości nieterminowo lub nierzetelnie;
- ♦ w Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy i w Rzeszowie w ograniczony sposób informowano o możliwości odbywania kary w SDE. Brak było jakiegokolwiek informacji o SDE na stronie internetowej Sądu, nie stwierdzono także w siedzibach zespołów kuratorskich ulotek czy informatorów o SDE;
- ♦ kuratorzy w anonimowych ankietach podkreślają, że występują przypadki wdrożenia ich do pracy w SDE bez formalnego przeszkolenia;
- ♦ kuratorzy wskazują także na trudności sprzętowe w dostępie do systemu informatycznego SDE np. do dyspozycji jest jeden komputer w zespole kuratorskim z dostępem do systemu informatycznego SDE lub jest możliwość skorzystania z dwóch komputerów dla około 30 kuratorów.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Przygotowanie kontroli planowej zostało poprzedzone kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Sądzie Rejonowym w Pruszkowie⁸¹.

Kontrolę planową przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także Delegatur NIK: w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu.

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

W trakcie kontroli planowej w sądach rejonowych przeprowadzono anonimowe badania ankietowe wśród zawodowych kuratorów sądowych wykonujących obowiązki w SDE w zakresie skuteczności readaptacji społecznej skazanych, problemów w SDE oraz sposobu współpracy z sędziami penitencjarnymi, sekretariatami sądów, BDE CZSW oraz UPD. W trakcie kontroli zebrano 71 ankiet.

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, Sądy Rejonowe), a informacje i ustalenia uzyskane w jednej jednostce były na bieżąco weryfikowane w innych podmiotach objętych badaniem. W jednostkach, w których stwierdzono istotne nieprawidłowości, przeprowadzono w trakcie kontroli narady śródkontrolne przewidziane w art. 52 ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 17 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, spośród których trzech skorzystało z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia. Minister Sprawiedliwości wniósł dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego; wszystkie zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Dyrektor Generalny Służby Więziennej wniósł jedno zastrzeżenie, które także zostało w całości oddalone przez Komisję Rozstrzygającą w Najwyższej Izbie Kontroli. Prezes Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu wniósł jedno zastrzeżenie dotyczące ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu UPD, które zostało w części uwzględnione.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała także do 13 Prezesów Sądów Okręgowych oraz Kuratorów Okręgowych powiadomienia w trybie art. 62a ustawy o NIK dotyczące uwag, ocen i wniosków dotyczących kontrolowanej działalności sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Prezesów sądów rejonowych. Prezesi Sądów Okręgowych i Kuratorzy Okręgowi informowali NIK głównie o przeprowadzonych naradach dotyczących nieprawidłowości ujętych w wystąpieniach, a także podkreślali, że z uwagi na niewielką liczbę kart kryptograficznych oraz „zamrożenie” etatów kuratorów nie mają możliwości zmniejszenia ich obciążenia, aby spełniać stosowne standardy obciążenia.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 46 wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Wg stanu na dzień 12 czerwca 2014 r. zrealizowano 21 wniosków, 22 znajdowało się w trakcie realizacji, a trzech wniosków nie zrealizowano.

⁸¹ Ustalono m.in.: 1) w 38% zbadanych dozorów kuratorzy nie informowali Sądu Penitencjarnego, co najmniej raz w miesiącu, o zachowaniu skazanego wykonującego karę w SDE; 2) błędne sporządzania sprawozdań MS-S40; 3) braki w dwóch przypadkach w systemie komputerowym wpisu dot. poinformowania skazanego o jego o prawach i obowiązkach.

Minister Sprawiedliwości poinformował m.in. o ustaleniu w ramach dozoru zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych w 2014 r., wskazując na potrzebę objęcia czynnościami nadzorczymi problematyki prawidłowości wykonywania przez sądowych kuratorów zawodowych czynności związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE; o planowanej rekomendacji w ramach dozoru zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych w 2015 r. dotyczącej objęciem nadzorczymi czynnościami związanymi z kontrolą prawidłowości wykonywanych obowiązków przez UPD; o podjęciu działań w celu rozpoczęcia procedury usuwania danych osobowych w systemie informatycznych SDE; wskazał, że wydatki z tytułu eksploatacji i rozwoju SDE oraz wydatki związane z Centralą Monitorowania będą w całości ewidencjonowane w budżecie zadaniowym w ramach 18 funkcji budżetu państwa (część 37 – Sprawiedliwość); planowanym wzroście do 10 000 sztuk liczby kart kryptograficznych w ramach nowej umowy pomiędzy Ministerstwem a UPD.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował m.in. o rozpoczęciu przygotowania do trwałego usunięcia danych osobowych skazanych (wraz z archiwizowanymi danymi), którzy ukończyli karę pozbawienia wolności w okresie od 31 października 2009 r. do 4 lipca 2010 r.; rozważenie wprowadzenia nowych, bardziej miarodajnych niż dotychczas, wskaźników efektywności wykonywania kary w SDE; podjęcie działań mających na celu usprawnienie systemu informatycznego SDE. Prezesi sądów rejonowych informowali m.in. o odbyciu narad z kuratorami zawodowymi wykonującymi czynności w SDE, na których omawiano poszczególne nieprawidłowości; o wystąpieniu do Ministerstwa Sprawiedliwości o wydanie dodatkowych kart kryptograficznych oraz o przyznaniu dodatkowych etatów kuratorskich; o wystąpieniu do kuratorów okręgowych o zorganizowanie odpowiednich szkoleń z zakresu SDE.

5.1. 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.	Centralny Zarząd Służby Więziennej	
3.	Sąd Rejonowy w Pruszkowie	
4.	Sąd Rejonowy w Bydgoszczy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
5.	Sąd Rejonowy w Inowrocławiu	
6.	Sąd Rejonowy w Częstochowie	Delegatura NIK w Katowicach
7.	Sąd Rejonowy w Zabrzu	
8.	Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze	Delegatura NIK w Krakowie
9.	Sąd Rejonowy w Tarnowie	
10.	Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce	Delegatura NIK w Poznaniu
11.	Sąd Rejonowy w Szamotułach	
12.	Sąd Rejonowy w Jarosławiu	Delegatura NIK w Rzeszowie
13.	Sąd Rejonowy w Rzeszowie	
14.	Sąd Rejonowy w Koszalinie	Delegatura NIK w Szczecinie
15.	Sąd Rejonowy Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie	
16.	Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze	Delegatura NIK we Wrocławiu
17.	Sąd Rejonowy w Wałbrzychu	

5.2. Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach administracji publicznej

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Minister Sprawiedliwości	Marek Biernacki – od 6 maja 2013 r. Jarosław Gowin – od 18 listopada 2011 r. do 6 maja 2013 r. Krzysztof Kwiatkowski – od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r.
2.	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	Jacek Włodarski – od 2 października 2010 r. Kajetan Dubiel – od 18 listopada 2009 r. do 1 października 2010 r.
3.	Prezes Sądu Rejonowego w Pruszkowie	Ada Sędrowska
4.	Prezes Sądu Rejonowego w Bydgoszczy	Tomasz Adamski
5.	Prezes Sądu Rejonowego w Inowrocławiu	Dorota Cyba-Prill
6.	Prezes Sądu Rejonowego w Częstochowie	Anna Głowacka
7.	Prezes Sądu Rejonowego w Zabrzu	Marcin Rak
8.	Prezes Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze	Tomasz Szymański
9.	Prezes Sądu Rejonowego w Tarnowie	Zbigniew Zabawa – od 6 października 2012 r. Barbara Krystyna Grodkowska – od 6 października 2008 do 5 października 2012 r.
10.	Prezes Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce	Sławomir Olejnik – od 21 marca 2011 r. Maciej Agaciński – od 1 stycznia 2008 r. do 20 marca 2011 r.
11.	Prezes Sądu Rejonowego w Szamotułach	Aleksander Brzozowski – od 1 marca 2011 r. Dorota Suchocka-Wichura – od 1 marca 2003 r. do 28 lutego 2011 r.
12.	Prezes Sądu Rejonowego w Jarosławiu	Anna Maria Drabik – od 1 listopada 2013 r. Piotr Tadeusz Guzy – od 1 listopada 2009 r. do 31 października 2013 r.
13.	Prezes Sądu Rejonowego w Rzeszowie	Paweł Tomasz Janda – od 6 listopada 2010 r. Tadeusz Paweł Strzyż – do 5 listopada 2010 r. (w okresie objętym kontrolą)
14.	Prezes Sądu Rejonowego w Koszalinie	Grzegorz Rudy
15.	Prezes Sądu Rejonowego Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie	Tomasz Szaj
16.	Prezes Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze	Andrzej Żuk – 1 marca 2013 r. Ryszard Sułtanowski – od 1 marca 2009 r. do 28 lutego 2013 r.
17.	Prezes Sądu Rejonowego w Wałbrzychu	Aleksandra Abramowska – Podlińska – od 22 listopada 2010 r. Dariusz Maciej Pająk – od 15 grudnia 2006 r. do 21 listopada 2010 r.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.)
11. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych urządzeń wchodzących w skład środków technicznych w systemie dozoru elektronicznego, a także sposobu organizowania tych urządzeń w system oraz sposobu przekazywania danych wewnątrz tego systemu. (Dz. U. Nr 45, poz. 369)
12. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. (Dz. U. Nr 45, poz. 370)
13. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2010 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. (Dz. U. Nr 149, poz. 998)
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego. (Dz. U. Nr 116, poz. 1100)
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. 2012 r., poz. 446 ze zm.)
16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. 2013 r., poz. 69)

5.4. Wykaz organów, 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. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
11. Prokurator Generalny
12. Komendant Główny Policji
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Dyrektor Generalny Służby Więziennej
15. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
16. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
19. Prezesi sądów okręgowych
20. Kuratorzy okręgowi



MINISTER SPRAWIEDLWIVOŚCI

Warszawa, dnia 02 września 2014 r.

BM-0910-2/13

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

NK.44668/14

Stanowisko Prezesa

***Stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji NIK o wynikach kontroli
planowej P/13/101***

Po zapoznaniu się z treścią Informacji o wynikach kontroli planowej nr P/13/101, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli – *Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie* – zwanej dalej: *Informacją*, działając w ramach upoważnienia ustawowego na mocy przepisu art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2012, poz. 82) – zwanej dalej: *ustawą*, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego opracowania z wnioskiem dokonania w nim stosownych korekt mających na celu usunięcie dostrzeżonych w treści sprzeczności, co przełoży się również na rzeczywiste odzwierciedlenie istoty ustaleń dokonanych przez kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli.

W pierwszej kolejności chciałabym wskazać, że *Informacja* w wersji przesłanej Przez Pana Prezesa, dnia 19 sierpnia 2014 r., stanowi naruszenie przepisu art. art. 64 ust. 1 *ustawy*, który stanowi, iż podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe

zgromadzone w aktach kontroli. W sposób oczywisty *Informacja* o wynikach kontroli nie może zawierać ocen, wniosków oraz zastrzeżeń pokontrolnych innych niż te, które przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym, a co najważniejsze z wystąpieniem tym nie może być sprzeczna.

Nadto, w przekazanej *Informacji* stwierdzam uchybienia, które prezentują dokonane ustalenia kontrolne jedynie w świetle nieuzasadnionych domniemań i mogą skutkować postawieniem zarzutu o nierzetelność lub naruszenie dóbr osobistych osób wykonujących swoje zadania w urzędzie centralnym. W tym miejscu muszę podkreślić, że już w trakcie samej kontroli podjąłem interwencję co do sposobu wykonywania swoich zadań przez kontrolerów NIK, którzy wówczas skierowali podejrzenia o zachowania korupcyjne wobec przedstawicieli kierownictwa Biura Dozoru Elektronicznego Centralnego Zarządu Służby Więziennej – w załączeniu przekazuję kopię stosownego pisma o tym incydencie. Na moje wystąpienie z dnia 3 grudnia 2013 roku w tej sprawie (uzupełnione trzema załącznikami) do dziś nie otrzymałem odpowiedzi od Pana Prezesa.

Z uwagi na fakt, iż *Informacja* opracowana przez Najwyższą Izbę Kontroli stanowi ważny element wiedzy społeczeństwa o funkcjonowaniu organów Państwa, należy dochować najwyższej staranności by nie zawierała ona nierzetelnych danych, domniemań, czy nieuprawnionych wniosków, sprzecznych z dokonanymi na podstawie dokumentów ustaleniami, o co uprzejmie proszę, gdyż pomimo faktu, iż po przeprowadzonej kontroli dotyczącej *wdrożenia i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie* Ministerstwo Sprawiedliwości otrzymało najwyższą z możliwych ocen – jaką jest ocena pozytywna, a Centralny Zarząd Służby Więziennej pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości, to jednak *Informacja* o wynikach kontroli w każdym akapicie swojej treści zdecydowanie temu przeczy i prezentuje wnioski i ustalenia w wielu miejscach niezgodne ze stanem faktycznym, stwierdzonym w trakcie przeprowadzonej kontroli.

Uzasadnienie stanowiska

Pierwsza sprzeczność wyrażana w przedstawionej *Informacji* została ujęta w pkt 2.1. rozdziału *Podsumowania wyników kontroli*, a dotyczy oceny jednego z zasadniczych celów jaki legł u podstaw wprowadzenia systemu dozoru elektronicznego do porządku prawnego, a mianowicie: ograniczenia zaludnienia więzień. W informacji sformułowana została wewnętrznie sprzeczna teza, że *system dozoru elektronicznego pozwolił też na dokonanie redukcji liczby skazanych odbywających kary w zakładach penitencjarnych, co doprowadziło do zwiększenia dostępności miejsc dla osób ukaranych za poważniejsze przestępstwa, lecz mimo to nie przyczynił się do zmniejszenia zaludnienia więzień.*

Jeśli, według danych statystycznych, na dzień 31 lipca 2014 r. osób zwolnionych z zakładów karnych i skierowanych do odbywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego było łącznie **16 887**, a dalszych **17 750** zostało objętych systemem z wolności i tym samym osoby te, nie trafiły do zakładów karnych, to w świetle powyższych danych trudno zaaprobować twierdzenie, że system nie przyczynił się do zmniejszenia zaludnienia więzień. Warto w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że od września 2009 r. system dozoru elektronicznego objął łącznie **34 637** osób. Należy podkreślić, że w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, w omawianym powyżej zakresie kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli ***nie stwierdzili nieprawidłowości.***

Kolejna zauważalna sprzeczność dotyczy zarzutu przedstawionego w treści *Informacji*, że *Nie określono także mierników skuteczności kampanii medialno-informacyjnej Napraw swój błąd u boku swoich bliskich* (pkt 3.2.3 str. 30) , gdy w dalszej części wystąpienia stwierdzono, że „*miernikiem kampanii Napraw swój błąd u boku swoich bliskich był wzrost liczby osób posiadających wiedzę o systemie SDE oraz wzrost liczby osób ubiegających się o odbywanie kary w SDE.*” W powyżej zacytowanym fragmencie *Informacji* zauważa się wewnętrzną niekonsekwencję prezentowanych twierdzeń. Bezsprzecznym jest bowiem fakt, że głównym i jedynym miernikiem tej kampanii mógł być i był w swych założeniach wzrost liczby osób posiadających wiedzę o

systemie SDE oraz wzrost liczby osób ubiegających się o odbywanie kary w SDE, co miało się przełożyć na zwiększenie liczby wykonywanych kar w tym systemie. Efektywność tej kampanii potwierdzają liczby cyt. przez kontrolujących dot. liczby składanych wniosków przez skazanych : I poł. 2012 r. – 14 416; I poł. 2013 r. – 16 209. Na marginesie należy tu jednak zauważyć, że podana w *Informacji* przez kontrolerów NIK liczba **16 209** jest błędna, gdyż zgodnie z danymi ze sprawozdania Ministerstwa Sprawiedliwości MS-S10e do końca czerwca 2013 r. wpłynęły do sądów **18 264** wnioski o wykonywanie kary w tym systemie. Reasumując, liczba wniosków zwiększyła się aż o 26,7 %. Ponadto należy zauważyć, że w analogicznym okresie wzrosła liczba osób odbywających karę w SDE, aż o **33 %** (30.06.2012 r. – 4 015 skazanych; 30.06.2013 r. – 5 340 skazanych).

Przedstawione argumenty jednoznacznie wskazują, że to właśnie przeprowadzona kampania medialno- społeczna, której głównym zadaniem było rozpropagowanie wśród społeczeństwa informacji o wykonywaniu kary pozbawienia wolności, połączonej z kontrolą elektroniczną w tym nowatorskim systemie i pokazanie jej zalet, spowodowała wzrost liczby osób ubiegających się o wykonywanie kary w SDE. Stwierdzenie, że zwiększenie liczby wpływających do sądów wniosków o SDE, a tym samym wzrost liczby skazanych odbywających karę w SDE: „nie musi być efektem przeprowadzonej kampanii, bowiem przykładowo, w lipcu 2012 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o SDE wprowadzająca możliwość ubiegania się skazanych odbywających karę w tym systemie o warunkowe przedterminowe zwolnienie, co mogło istotnie wpłynąć na liczbę wniosków składanych przez skazanych.” – jest wyłącznie spekulacją osób kontrolujących, nie popartą żadnymi racjonalnymi argumentami i nie wiadomo w ogóle w jakim celu została ona zawarta w *Informacji*, skoro nie ma racjonalnego uzasadnienia. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że kontrolerzy NIK w ww. wystąpieniu pokontrolnym w odniesieniu do zagadnienia pt. „Promocja SDE” działania CZSW ocenili pozytywnie stwierdzając „***W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości***”.

Podobny przykład istotnej, negatywnej zmiany w stanowisku kontrolerów NIK zawarty jest w *Informacji* na stronie 8, gdzie odsyłacz nr 7 zawiera informacje, że odstąpiono od dokonania oceny CZSW w stosowanej przez NIK trójstopniowej

skali ocen w zakresie prawidłowego funkcjonowania Centrali Monitorowania. Informacja ta jest w sprzeczności z treścią rozdziału 1.2. *Przejęcie Centrali Monitorowania (CM) przez CZSW oraz jej bieżąca obsługa* (Wystąpienie Pokontrolne KPB-4101-03-02-2013 P/13/101), który Kontrolerzy podsumowali twierdzeniem, że **„W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości”**.

Kolejny przykład tak ważnej, negatywnej zmiany ocen został zamieszczony na stronie 8 *Informacji*, gdzie kontrolerzy NIK jako nieprawidłowość podali brak rzetelnej analizy i oceny funkcjonowania SDE oraz efektów jego wdrażania, a na stronie 29 i 35 zarzut, że nie przeprowadzono ewaluacji całego systemu, a postanowiono powtórnie powierzyć (zgodnie z Ustawą o SDE) na okres 4 lat eksploatację systemu prywatnej firmie wybranej w konkurencyjnym przetargu. W sprzeczności do w/w zarzutów pozostaje zapis ze strony 19 Wystąpienia Pokontrolnego KPB-4101-03-02-2013 P/13/101, gdzie kontrolerzy przywołują opracowanie „Funkcjonowanie SDE w latach 2009-2012” przygotowane przez BDE CZSW przy współpracy właściwych komórek Ministerstwa Sprawiedliwości w lutym 2013 roku na polecenie Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości. Dokument ten był merytoryczną podstawą do ewaluacji SDE, przeprowadzonej na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości w w/w terminie, gdzie jego uczestnicy pozytywnie ocenili dotychczasowe funkcjonowanie SDE co skutkowało wydaniem polecenia kontynuowania tego projektu i przygotowania kolejnego przetargu nieograniczonego na wyłonienie nowego operatora SDE.

Dodatkowo, w trakcie funkcjonowania SDE były prowadzone również zewnętrzne badania i raporty dotyczące funkcjonowania systemu – szczególnie upowszechniony został raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (kontrolerzy NIK otrzymali niniejszy dokument). Należy również wspomnieć o prezentacjach SDE wraz z bieżącą analizą i oceną jego funkcjonowania zrealizowanych przez właściwie Komisje Sejmu i Senatu w ramach odbytych posiedzeń wyjazdowych w siedzibie SDE (powyższe materiały zostały przekazane kontrolerom NIK). W tym kontekście żadnego uzasadnienia nie znajduje również negatywny wniosek (zbyt

daleko idące uogólnienie) z 32 strony *Informacji*, że SDE nie podlegał w ostatnich 4 latach skutecznemu nadzorowi przez żaden organ administracji publicznej.

Kolejne zagadnienie, które w *Informacji* bardzo istotnie (z nieznanych przyczyn) zmieniło swój status na nieprawidłowość mającą wymiar negatywny było stwierdzenie zawarte na stronie 10 w/w dokumentu, że NIK ustaliła też, iż prezentowane publicznie przez CZSW oraz Ministerstwo Sprawiedliwości dane o skali oszczędności z wdrożenia SDE były co najmniej dwukrotnie zawyżone. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym.

Sformułowania te nie znajdują swojego odzwierciedlenia w Wystąpieniu Pokontrolnym KPB-4101-03-01-2013 P/13/101 w rozdziale 2.2 Koszty wprowadzenia SDE (strony 22 – 24), gdzie kontrolerzy NIK w tym zakresie nie stwierdzają nieprawidłowości. Podają oni również na stronie 22, że stały, miesięczny koszt wykonania kary w SDE przez jednego skazanego, określony w Umowie nr 1 (od 1 stycznia 2012 roku) wynosi 564,25 zł brutto.

W tym kontekście trudno znaleźć uzasadnienie do postawienia kontrolowanym bardzo poważnego zarzutu nierzetelności zawartego w *Informacji*, a dotyczącego przekazywania informacji o kosztach SDE,.

Ogólne podsumowanie kontrolerów NIK z cytowanego powyżej Wystąpienia Pokontrolnego (strona 18) w zakresie oceny statystyk SDE brzmiało „Zdaniem NIK część informacji statystycznych przedstawionych przez BDE opinii publicznej oraz Ministerstwu Sprawiedliwości w zakresie SDE jest nieprecyzyjna”. W w/w Wystąpieniach Pokontrolnych kontrolerzy NIK nigdzie nie formułowali zarzutu nierzetelności w prezentowaniu danych statystycznych SDE, a na stronie 11 podkreślili pozytywną praktykę BDE CZSW w zakresie tworzenia nieprzewidzianych w systemie informatycznym SDE statystyk i raportów.

Za niezgodne z ustaleniami i wnioskami pokontrolnymi uznać należy również sformułowanie w pkt 2.1 *Podsumowania wyników kontroli* twierdzenie sugerujące, że wykonywanie określonej ilości zadań ściśle powiązanych ze sobą przez jedną osobę jest nieprawidłowością tj. powierzenie Pełnomocnikowi Ministra Sprawiedliwości ds. SDE funkcji Dyrektora Biura Dozoru Elektronicznego, okresowo obowiązków

przewodniczącego komisji przetargowej na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE *mogło spowodować ryzyko powstania mechanizmów korupcyjnych*.

Ocena powyższa i wnioski wskazują głównie osobę Pełnomocnika MS jako przyczynę większości nieprawidłowości występujących w realizacji SDE, co jest kilkakrotnie powtarzane (w tej kategorycznej formie) w *Informacji*. Sformułowanie takiego stanowiska nie znajduje odzwierciedlenia w treści dwóch cytowanych Wystąpień Pokontrolnych, gdzie fakty te, w różnym stopniu szczegółowości rozdzielnie opisywane są przez kontrolerów NIK i nigdzie nie są klasyfikowane jako nieprawidłowości mające, aż tak istotne znaczenie. Praktyką niezgodną z ustawą o NIK jest zawarcie w *Informacji* negatywnych ocen i wskazanie nieprawidłowości, których nie określono w Wystąpieniach Pokontrolnych.

Jednym z przykładów tej sytuacji jest podsumowanie rozdziału 1.2 System zarządzania SDE z Wystąpienia Pokontrolnego KPB-4101-03-01-2013 P/13/101, gdzie kontrolerzy NIK stwierdzili, że „*W działalności kontrolowanej jednostki w tym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości*”.

Oznacza to, że taki przydział kompetencji *nie spowodował ryzyka zachowań korupcyjnych i nie doszło do zachowań korupcyjnych*. Sformułowania jakich użyto w *Informacji* można określić jako nieuzasadnione domniemanie, mogące naruszać dobra osobiste funkcjonariuszy państwowych. Równie dobrze można byłoby wyartykułować tezę, że właśnie taki przydział zadań i kompetencji Pełnomocnikowi, jaki został dokonany, stał się gwarantem prawidłowo prowadzonego postępowania, ponieważ umożliwiał sprawne zarządzanie i kontrolę nad prowadzonymi czynnościami w sprawie przetargu. Mam osobiste przekonanie, że sytuacja jest dokładnie odwrotna od zaprezentowanej w *Informacji* i że to właśnie powierzanie zadań zbyt wielu decydentom w jednej przedmiotowo określonej sprawie tym bardziej rodzi niebezpieczeństwo korupcji, osłabienia mechanizmów kontroli zachowań, z pewnością też prowadzi do rozmycia odpowiedzialności oraz obniżenia efektywności i sprawności postępowania.

Nie sposób się również zgodzić z twierdzeniem, które nie ma żadnego potwierdzenia w ustaleniach faktycznych, że Pełnomocnik ponosi odpowiedzialność za zbyt małą liczbę kart kryptograficznych umożliwiających szczególnie kuratorom

dostęp do elektronicznej obsługi systemu. Liczba kryptograficznych kart dostępu do systemu SDE była ściśle określona ilością licencji niewyłącznych (930 sztuk) i ograniczona ustaleniami umownymi z wykonawcą. Dzięki działaniom podjętym przez Pełnomocnika MS wprowadzona została procedura sprawnego zarządzania licencjami oraz z udziałem właściwych komórek MS pozyskano trzysta dodatkowych licencji i co zatem idzie tyle samo kart kryptograficznych do obsługi systemu zostało bezkosztowo kuratorom zapewnione.

Istotnym nadużyciem, niemającym odzwierciedlenia w Wystąpieniach Pokontrolnych jest kategoryczne stwierdzenia z 32 strony *Informacji*, że w rękach jednej osoby, Pełnomocnika MS wykonujący w/w zadania i funkcje skupił się cały nadzór nad systemem, jego kontrolą i koordynacją. Taki zarzut mógłby zostać postawiony przy braku wiedzy o strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz procesach decyzyjnych i personalnej odpowiedzialności za realizację przydzielonych zadań na poszczególnych szczeblach administracyjnych. Wszystkie wymienione przez kontrolerów NIK zadania i wynikające z nich funkcje Pełnomocnika MS (mimo to, że niektóre wykonywane były wyłącznie okresowo, a inne na stałe) pozostawały w bezpośrednim nadzorze właściwych komórek i przedstawicieli kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej – szczegółowe materiały z zakresami obowiązków, kompetencjami i podziałem odpowiedzialności zostały przekazane kontrolerom NIK.

Zawarte w *Informacji* twierdzenia w odniesieniu do działań Pełnomocnika MS zostały określone jako nieprawidłowości, gdy w wystąpieniu pokontrolnym kontrolerzy Najwyższej Izby kontroli w przedmiotowym zakresie *nie stwierdzili nieprawidłowości*.

Niezgodne ze stanem faktycznym jest również twierdzenie, że kuratorzy byli pozostawieni bez wsparcia w zakresie szkoleń dotyczących obsługi systemu dozoru elektronicznego, bowiem poza szkoleniami wdrożeniowymi przeprowadzono w okresie eksploatacji systemu wiele szkoleń nie tylko dla kuratorów ale również dla sędziów i sądowych pracowników administracyjnych. W samym tylko 2013 roku w

Biurze Dozoru Elektronicznego zorganizowano miesięczne szkolenia, którymi zostało objętych ponad trzystu kuratorów ze wszystkich sądów okręgowych w kraju.

Należy również podkreślić, że żadna z próśb o przeprowadzenie szkoleń, zgłoszona przez pracowników sądów nie pozostała bez realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo wyrażonej ogólnej pozytywnej oceny wprowadzenia do polskiego systemu prawnego Systemu Dozoru Elektronicznego jako nieizolacyjnego sposobu wykonania kary pozbawienia wolności, wskazała również na pewne jego nieprawidłowości, które wymagają szczegółowego zajęcia stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości, mianowicie w zakresie:

- I. niezapewnienia przez Ministerstwo Sprawiedliwości skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez Uprawniony Podmiot Dozorujący. W konsekwencji sędziowie penitencjarni w zasadzie nie prowadzi wizytacji i lustracji UPD (podrozdział 3.2.4., s. 32-35 informacji NIK). Zdaniem NIK, wobec braku stosownych zapisów w umowie dot. wdrożenia i eksploatacji SDE, nie podlegał praktycznie w ostatnich czterech latach skutecznemu nadzorowi przez żaden organ administracji publicznej, a także przez sądy. Nie było zatem możliwości podejmowania działań korygujących ewentualne nieprawidłowości w działalności UPD lub umożliwiających zmianę rozwiązań prawnych, w celu poprawy sposobu wykonywania nadzoru;
- II. stwierdzenia, że nadmierne obciążenie pracą kuratorów zawodowych uniemożliwia im wykonywanie ich pracy i negatywnie rzutuje na skuteczność wykonywanego dozoru elektronicznego.

Ad. I. Stanowisko Najwyższej Izby Kontroli budzi wątpliwości z następujących względów.

In principio należy podkreślić, iż sformułowany przez Najwyższą Izbę Kontroli zarzut nieprawidłowej realizacji zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ma jedynie charakter polemiczny. W „Informacji o wynikach

kontroli” *in corpore* nie wskazano bezpośredniej podstawy prawnej, której przepis zostałby naruszony przez komórki nadzorcze Ministerstwa Sprawiedliwości.

Za podstawę zastrzeżenia NIK w tym zakresie posłużyło uzasadnienie prawne (s. 32 i nast. *Informacji*), oparte między innymi na przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2009 roku *w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego* (Dz. U. 2009 Nr 45, poz. 370) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 roku *w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych* (Dz.U. 2013, poz. 69) i ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. 2013, poz. 427 ze zm.).

Dlatego też zasadność ustalonych w kontroli NIK nieprawidłowości została poddana, w piśmie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2014 roku, znak DWOiP-I-0910-5/13 do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, zawierającym uwagi do wystąpienia pokontrolnego NIK, analizie na płaszczyźnie dwóch zasadniczych elementów:

1. obowiązujących przepisów prawa regulujących nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego w kontekście unormowań związanych z realizacją zewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych;
2. zakresu i charakteru rzeczywistych działań podejmowanych przez służby nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w części dotyczącej funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego, w tym działalności upoważnionego podmiotu dozoru;

Ministerstwo Sprawiedliwości w pełni podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w cyt. piśmie w zakresie zewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Zagadnienie to uregulowane zostało w ustawie z dnia 27 lipca 2001 roku *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (dalej: u.s.p. - Dz. U. 2013 poz.

421. j.t.) oraz akcie wykonawczym do ustawy w postaci rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 roku *w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych* (Dz. U. 2013 poz. 69). W rozdziale 5 ustawy - *wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej* określono zakres, tryb i sposób sprawowanego nadzoru.

Zgodnie z art. 37 g. § 1 ustawy kompetencje Ministra Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego ograniczone zostały do:

- analizy informacji rocznych o działalności sądów, sporządzanych przez prezesów sądów apelacyjnych;
- ustalania ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych;
- kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydawania stosownego zarządzenia.

Przepis ten — co należy podkreślić — zawiera wyliczenie kompetencji mające charakter *numerus clausus*. Tym samym tylko niewypełnienie tych obligatoryjnych 4 kompetencji może skutkować sformulowaniem zarzutu niewłaściwego wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów.

Nadto, jak wykazano - jedynie w wyjątkowych przypadkach w postaci stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu bądź też przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (§ 2).

Podkreślenia wymaga fakt, iż Minister Sprawiedliwości nie posiada uprawnień do samodzielnej kontroli działalności sądów, na co w sposób wyraźny wskazuje dyspozycja art. 37g § 3 ustawy, zgodnie z którą zarządzając przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo działalności nadzorczej prezesa sądu - Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich

przeprowadzenia. W uzasadnionych przypadkach może też zarządzić przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości ma więc charakter pośredni i może być realizowany, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 37 g §4 u.s.p., poprzez udział w czynnościach przedstawiciela Ministra, którym może być sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, ale tylko w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania zarządzeń przez prezesa sądu apelacyjnego.

Zgodnie też z treścią przepisu art. 37 g §5 u.s.p. Minister Sprawiedliwości może jedynie zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Inne działania podejmowane są przez Ministra Sprawiedliwości fakultatywnie, przy czym nie powinny one wkraczać w zadania wewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów, które zostały określone w art. 37 b. § 1 ustawy. Stosownie do tego przepisu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezesi sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych obowiązani są w szczególności:

- badać sprawność postępowania w poszczególnych sprawach;
- kontrolować działalność sekretariatu wydziału;
- badać prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą.

Przypominając powyższe rozwiązania prawne z całą mocą podkreślić należy, iż wskazany model nadzoru administracyjnego, wprowadzony nowelą z dnia 18 sierpnia 2011 roku (Dz. U. 2011 Nr 203, poz. 1192), w sposób wyraźny rozdziela nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny, przyznając prymat temu pierwszemu. W cyt. piśmie Ministra Sprawiedliwości do Prezesa NIK z dnia 20 stycznia 2014 roku, zacytowano obszernie uzasadnienie do projektu nowelizującego tę ustawę (druk sejmowy nr 3655).

Zauważyć jednocześnie należy, iż model sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów do dnia 28 marca 2012 roku był szerszy, lecz nie mógł on dotyczyć nadzoru wykonywania obowiązków przez sędziów penitencjarnych stypizowanych w Kodeksie karnym wykonawczym czy rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U.2003 Nr 152, poz.1496).

Po przedstawieniu powyższych uwag o charakterze ogólnym dotyczących modelu nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, przejść należy do *meritum* zagadnienia i w tym zakresie odwołać się do regulacji związanych z kwestią wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Przedmiot ten został uregulowany w ustawie z dnia 7 września 2007 roku *o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego* (Dz. U.2010 Nr 142, poz. 960 j.t). Stosownie do art. 83 tej ustawy, zawierającego delegację ustawową, Minister Sprawiedliwości zobowiązany został do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, uwzględniając w szczególności legalność i prawidłowość wykonywania kary w tym systemie, sposób eliminowania stwierdzonych uchybień oraz sposoby dokumentowania i przeprowadzania tego nadzoru. Na tej podstawie Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z dnia 5 marca 2009 roku *w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego*. Stosownie do przewidzianych w tym akcie prawnym rozwiązań nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, sprawuje sędzia penitencjarny sądu okręgowego, w którego okręgu wykonywana jest kara (§1). Ministerstwo Sprawiedliwości podtrzymuje w pełni wyjaśnienia poczynione w tym obszarze w piśmie do NIK z dnia 20 stycznia 2014 roku, odnoszące się do wystąpienia pokontrolnego NIK.

Zauważyć należy, iż zarówno pod rządami ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 marca 2012 roku, jak i w kształcie obowiązującym po tej dacie, Ministerstwo Sprawiedliwości podejmowało i podejmuje w zakresie nienaruszającym uprawnień prezesów sądów wynikających z wewnętrznego nadzoru administracyjnego szereg działań, które zmierzały do zapewnienia prawidłowości oraz zwiększenia efektywności funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego. Wszystkie te działania zostały wymienione w piśmie do NIK z dnia 20 stycznia 2014 roku stanowiącym odpowiedź na wystąpienie pokontrolne NIK. Nie wszystkie jednak znalazły swe odzwierciedlenie w treści Informacji o wynikach kontroli NIK, co w istotny sposób uszczupla obraz działalności Ministerstwa Sprawiedliwości w kontrolowanym obszarze.

W kontekście przedstawionego przez NIK zastrzeżenia, iż UPD nie podlegał praktycznie żadnej kontroli w okresie ostatnich czterech lat eksploatacji SDE, zauważyć należy, iż nadzór sędziów penitencjarnych nad działalnością Upoważnionego Podmiotu Dozorującego realizowany jest i był na bieżąco - w sposób ciągły. Wszelkie wątpliwości dotyczące działalności tych podmiotów w zakresie wykonywania obowiązków przez skazanych, w tym zwłaszcza obowiązków poddania się przez skazanych czynnościom kontrolnym UPD, były rozstrzygane za pośrednictwem aplikacji systemu informatycznego SDE.

Reasumując powyższe uwagi i mając na względzie obowiązujące, przywołane wyżej przepisy prawa regulujące nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, a nadto zakres i charakter rzeczywistych działań podejmowanych przez służby nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w części dotyczącej funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego, w tym działalności UPD, nie podzielam stanowiska Najwyższej Izby Kontroli zaprezentowanego w Informacji o wynikach kontroli - w zakwestionowanej części.

Ad. II. Ażeby dokonać rzetelnej oceny funkcjonowania i obciążenia kuratorskiej służby sądowej, a także kierunków zmian w tych obszarach, a następnie dokonać oceny działań Ministerstwa Sprawiedliwości w tym zakresie, należy spojrzeć na wskazaną problematykę w sposób bardziej ogólny, aniżeli dokonano tego w informacji o wynikach kontroli NIK.

Należy podkreślić, że wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany w zakresie funkcjonowania kurateli sądowej na przestrzeni lat 2009-2013, istotnie poprawiło jej funkcjonowanie, a także przyczyniło się do podniesienia sprawności wykonywania orzeczeń sądu. Wśród nich należy wymienić poszerzenie zakresu ustawowych uprawnień kuratora zawodowego, w szczególności poprzez poszerzenie uprawnień związanych z organizowaniem i kontrolowaniem kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej; wprowadzono nowe środki dyscyplinujące – upomnienie kuratora udzielane osobie pozostającej pod dozorem kuratora sądowego; nadano kuratorowi prawo do zobowiązania skazanego do poddania się badaniom na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych, a także do przeprowadzenia takiego badania. Uprawnienia te istotnie wzmacniają funkcję kontrolną i profilaktyczną kuratora zawodowego.

Ponadto rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 roku *w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych* (Dz. U. 2013 nr 0, poz. 335, dalej rozporządzenie), istotnie wzmocniono funkcję diagnostyczną kuratora sądowego i zrationalizowano sposób zarządzania ryzykiem w zespołach kuratorskiej służby sądowej.

W sposób szczególny potraktowano kwestie związane z poprawą bezpieczeństwa osób pokrzywdzonych. Kurator zawodowy, w razie powierzenia mu dozoru w sprawie związanej z popełnieniem przestępstwa polegającego na użyciu przemocy lub groźby bezprawnej, systematycznie współpracuje z Policją.

W kontekście uwag poczynionych przez NIK w zakresie braku współpracy kuratorów zawodowych z organizacjami pozarządowymi, należy podkreślić, że kurator sądowy nie prowadzi samodzielnie leczenia odwykowego, terapii, czy psychokorekcji, jednakowoż ma wszelkie kompetencje i zarazem obowiązek, by

korzystać z dostępnych form ich prowadzenia przez instytucje, organizacje, podmioty, Kościoły czy związki wyznaniowe, poprzez skierowanie do nich konkretnego skazanego. Aktualna lista podmiotów prowadzących programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych jest dostępna nie tylko na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, ale także na stronach sądów okręgowych. Stanowi istotną informację dla kuratorów zawodowych do podjęcia właściwych kroków w kierunku spowodowania udziału we właściwym programie dozorowanego i powinna być wykorzystywana w pracy także z osobami odbywającymi karę w SDE.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie ogranicza się jedynie do nakładania nowych uprawnień, czy obowiązków na kuratorską służbę sądową. Dokonuje pogłębionych analiz i ewaluacji przeprowadzonych zmian legislacyjnych, które stanowią podstawę kolejnych koniecznych zmian prawnych. Dalszym etapem poprawy funkcjonowania służby probacyjnej w Polsce jest nowelizacja ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych. Prace nad nią są dalece zaawansowane i obecnie kończy się etap konsultacji społecznych i międzyresortowych założeń do projektu ustawy. Wśród jej podstawowych założeń można wymienić między innymi: poprawę mechanizmów nadzoru Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu okręgowego oraz kuratora okręgowego nad funkcjonowaniem kuratorskiej służby sądowej; podniesienie standardu wymagań od kuratorów sądowych, , ograniczenie kurateli społecznej celem poprawy proporcji w zakresie sprawowanych dozorów przez kuratorów zawodowych i społecznych oraz podniesienie wymagań w stosunku do kuratora społecznego, wprowadzenie instytucji okresowych ocen kwalifikacyjnych służących do bieżącej oceny pracy kuratora.

Należy przypomnieć, że planowana nowelizacja ustawy Kodeks karny i innych ustaw, przyjęta w ostatnim czasie przez Rząd, w sposób diametralny odmieni obraz wymiaru sprawiedliwości i założeń karania.

Ministerstwo Sprawiedliwości dokonuje systematycznych i szczegółowych analiz dotyczących zakresu obciążeń kuratorskiej służby sądowej. Bierze przy tym pod uwagę dane statystyczne dotyczące poszczególnych okręgów sądów

okręgowych i dokonuje ich analizy porównawczej w skali kraju. Dopiero taki pogląd daje podstawę do tego, by wyprowadzać tak daleko idące wnioski ogólne z funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej, jakiej dokonało NIK na podstawie kontroli 15 zespołów, co nie stanowi nawet 5% liczby zespołów kuratorskiej służby sądowej wykonujących orzeczenia w sprawach karnych. Przypomnieć należy, iż w poszczególnych latach liczba zespołów wykonujących orzeczenia w sprawach karnych kształtowała się następująco:

L.p.	Poszczególne lata	Zespoły połączone (wykonujące orzeczenia w sprawach karnych i rodzinnych)	Zespoły wykonujące orzeczenia w sprawach karnych	Ogółem
1.	2009	160	185	345
2.	2010	161	188	349
3.	2011	159	191	350
4.	2012	159	190	349
5.	2013	160	195	355

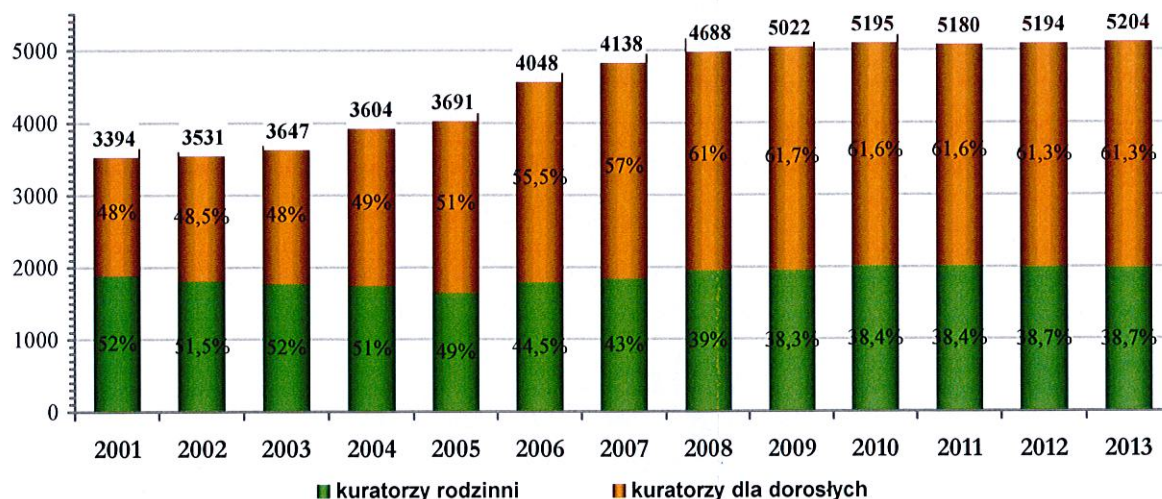
Źródło: dane statystyczne MS-S40 za lata 2009-2013.

Na dzień 31 grudnia 2013 roku limit etatów kuratorów zawodowych wynosił **5204,5¹**. W okresie objętym kontroli NIK w istocie etatyzacja kuratorskiej służby sądowej nie była zwiększana, co znajduje uzasadnienie w pogłębionych analizach Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie kształtowania polityki karnej w Polsce w przyszłości, tendencji demograficznych w kraju, a także stale zmniejszającej się liczby popełnianych przestępstw w Polsce (zmniejszająca się populacja ludności w przedziale wieku do 24 roku życia, a także znacząca migracja ludności w poszukiwaniu pracy poza granice kraju, przyczyniają się do spadku liczby przestępstw popełnianych w kraju). Ogólne tendencje, które zostaną wykazane na poniższych wykresach, potwierdzają prognozy potrzeb etatowych kuratorskiej służby sądowej w najbliższych latach. Należy przy tym podkreślić, że **właśnie**

¹ dane MS - Wydział Statystyki MS – S40 *Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2013 rok.*

w związku z wprowadzeniem SDE podniesiono liczbę etatów w kuratorskiej służbie sądowej na przełomie lat 2008/2009 (zob. poniższy wykres).

W latach 2001 – 2013 liczba kuratorów zawodowych przedstawiała się następująco:²



Wykres 1. Liczba kuratorów zawodowych w poszczególnych latach z uwzględnieniem specjalizacji na koniec okresu statystycznego.

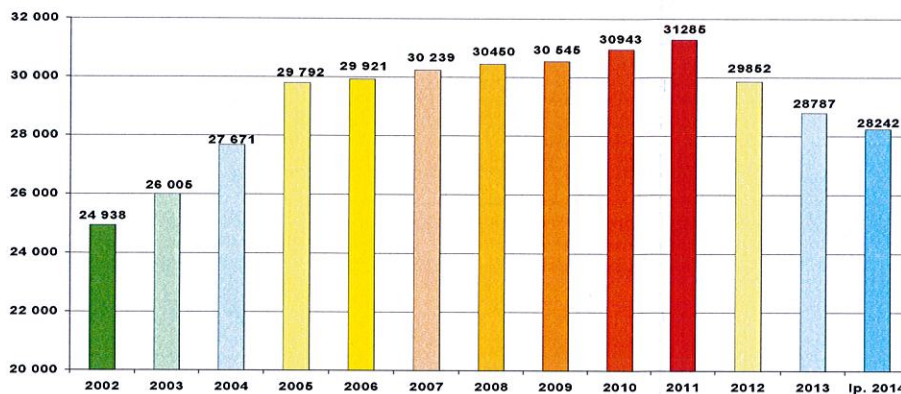
W tej liczbie limit etatów dla kurateli dla dorosłych wynosił w 2013 roku **3 118,75** – w tym 310 kierowników zespołów i 37,5 aplikantów kuratorskich, 28 kuratorów okręgowych oraz 24 ich zastępców.

W kurateli rodzinnej limit etatów wynosił **1 994,75** w tym 216 kierowników zespołów i 36,8 aplikantów kuratorskich, 16 kuratorów okręgowych i 23 ich zastępców. W 2013 roku kuratorską służbą sądową kierowało łącznie 91 kuratorów okręgowych i zastępców kuratorów okręgowych.

Tendencje zmniejszającej się liczby spraw prowadzonych przez kuratorów zawodowych, obrazuje także zmniejszające się zapotrzebowanie na usługi kurateli społecznej, która stanowi istotne wsparcie kurateli zawodowej w sprawach związanych z prowadzeniem dozoru, uznawanych za najbardziej pracochłonne i wymagające największego zaangażowania osobistego kuratorów sądowych.

² do 2003 roku dane dotyczą liczby osób, bez aplikantów kuratorskich, od 2004 roku liczona jest liczba etatów z aplikantami; wraz

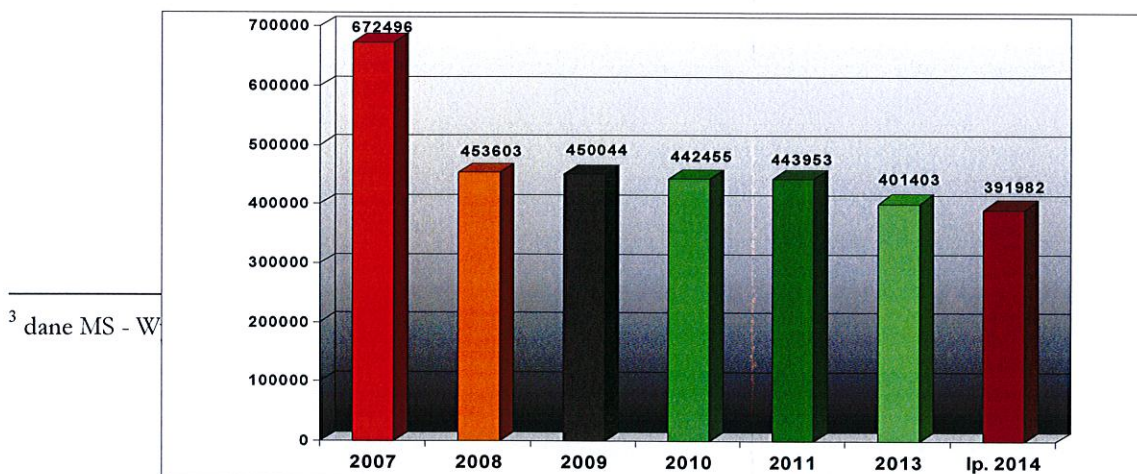
Kuratorów zawodowych w wykonywaniu ustawowych zadań na dzień 31 grudnia 2013 roku wspomagało **28 787** kuratorów społecznych, w tym **16 239** w pionie kuratorów dla dorosłych **12 548** w pionie rodzinnym. Wielkość kurateli społecznej w poszczególnych latach ukazuje poniższy wykres:



Wykres 2. Liczba ogólna kuratorów społecznych w poszczególnych latach, na koniec okresu statycznego.³

Od przełomu lat 2011/2012 obserwujemy stały spadek liczby kuratorów społecznych, dzięki stałemu spadkowi liczby dozorów prowadzonych przez kuratorów sądowych. Tylko na przestrzeni pierwszego półrocza 2014 roku odnotowano spadek kuratorów społecznych o 545 osób. Zaś w okresie od końca 2011 roku o ponad 3 tys. osób.

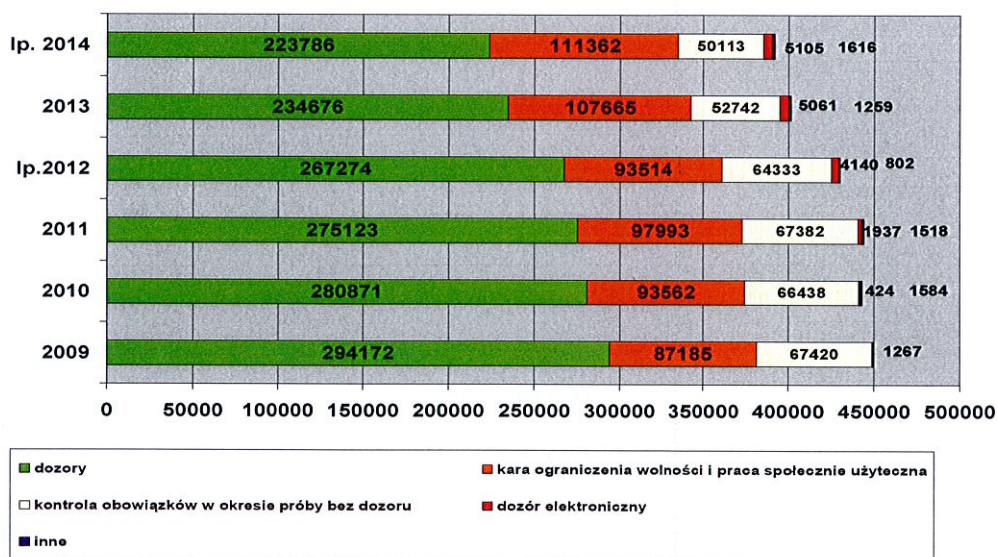
Należy też zwrócić uwagę na zakres obciążenia pracą kuratorów zawodowych w poszczególnych latach. Obciążenie pracą kuratorów sądowych reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 roku *w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora sądowego* (Dz.U. Nr 116, poz. 1100). Średnia liczba spraw przypadająca na jeden etat kuratorski, obliczana na podstawie stanu spraw na koniec okresu sprawozdawczego, przedstawia się następująco:



Wykres 3. Obciążenie ogólne kuratorów zawodowych dla dorosłych na koniec okresu statystycznego.⁴

W ramach wykonywanych środków probacji kuratorzy sądowi dla dorosłych na dzień 31 grudnia 2013 roku wykonywali następujące kategorie spraw:

- 1) dozory - 234 676 spraw (w Ip. 2014 r. - 223 786);
- 2) kara ograniczenia wolności i praca społecznie użyteczna – 107 665 spraw (w Ip. 2014 r. - 111 362);
- 3) kontrola wykonania obowiązku, tj. kary, których wykonanie warunkowo zawieszono, bez orzeczenia dozoru 52 742 spraw (w Ip. 2014 r. – 50 113);
- 4) inne zadania - 6 320 spraw (w Ip. 2014 r. - 6 721)



Wykres 4. Struktura spraw wykonywanych przez kuratorów dla dorosłych. Źródło: sprawozdanie MS-S40, stan na koniec okresu statystycznego.

Z informacji o wynikach kontroli NIK wynika, że kuratorzy zawodowi, jako podstawowy powód nieterminowego wykonywania czynności, tj. między innymi

⁴ Dane MS - Wydział Statystyki MS – S40 *Sprawozdanie z działalności kuratorskiej służby sądowej za lata 2007-2013.*

zawiadamiania sądu penitencjarnego o zachowaniu skazanego, w szczególności o tym, czy wykonuje on nałożone obowiązki i przestrzega porządku prawnego, wskazują nadmierne obciążenie pracą. Jako potwierdzenie tej sytuacji posłużyły skrajne przypadki obciążenia kuratorów zawodowych III Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej w Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy na dzień 31 grudnia 2012 roku. Z tej pobieżnej analizy wynika jednak pewna zależność obserwowana przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji. Mianowicie nierównomierne rozłożenie obciążeń pomiędzy poszczególnych kuratorów sądowych tego samego zespołu kuratorskiej służby sądowej, pomiędzy poszczególnymi zespołami tego samego sądu rejonowego, a także pomiędzy kuratorami poszczególnych sądów rejonowych tego samego sądu okręgowego czy apelacji. Prawidłowe zarządzanie etatami i obciążeniem kuratorów zawodowych poszczególnych zespołów w ramach posiadanej liczby etatów przez sąd okręgowy, nie należy do kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości, a winno być kształtowane we współpracy właściwych prezesów sądów apelacyjnych, w porozumieniu z prezesami sądów okręgowych i kuratorów okręgowych.

Przykład Sądu Okręgowego w Bydgoszczy wskazany w informacji o wynikach kontroli NIK (s. 41), może świadczyć jedynie o niewłaściwym zarządzaniu zasobami kadrowymi i nadzorze ze strony Kuratora Okręgowego Sądu Okręgowego w Bydgoszczy – w zakresie dbałości o równomierne obciążenie kuratorów zawodowych. Wskazano między innymi, że obciążenie indywidualne kuratorów zawodowych III Zespołu Kuratorskiej służby sądowej w Sądzie Rejonowym w Bydgoszczy na dzień 31 grudnia 2011 roku wynosiło od 116 do 304 spraw, w tym od 46 do 97 dozorów własnych. Już sam fakt zróżnicowania obciążenia pomiędzy poszczególnymi kuratorami w tak wysokim stopniu budzi zastrzeżenia. Są one tym bardziej uzasadnione, że ze sprawozdania MS-S40 z działalności kuratorskiej służby sądowej okręgu bydgoskiego wskazuje, iż średnie obciążenie sprawami na etat w tym okręgu wynosiło we wskazanym czasie:

- 143 sprawy, (krajowe 141,4)
- dozorów własnych średnio 48,7 (krajowe 34,6)
- dozorów powierzonych 38,3 (krajowe 53,1)

- pozostałych spraw 56,8/etat. (krajowe 53,8)

Okazuje się, że w zderzeniu z danymi ogólnopolskimi, obciążenie sprawami w kuratorskiej służbie sądowej okręgu bydgoskiego w minimalnym stopniu było wyższe od średniej krajowej, tj. o 1,6 sprawy na jeden etat.

Rzeczywisty obraz obciążeń kuratorów sądowych oddają dane ogólnopolskie, które nie są obarczone błędem przypadkowości. Należy przy tym podkreślić, że jaskrawe przypadki przeciążenia liczbą spraw w poszczególnych zespołach są zwykle przejściowe i związane są często ze zdarzeniami losowymi. Uśredniony poziom obciążenia kuratorów sądowych w poszczególnych latach kształtował się następująco:

Średnia liczba spraw przypadająca na jeden etat w limicie etatów w kurateli dla dorosłych.

Lp.	Rodzaje spraw (standard obciążenia określony rozporządzeniem)	Sprawy na 31.12.200 9	Sprawy na 31.12.201 0	Sprawy na 31.12.201 1	Sprawy na 31.12.201 2	Sprawy na 31.12.201 3	Sprawy na 31.06.201 4
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Dozory własne (od 20 do 35)	39,2	36	34,6	31,3	32,4	31,3
2	Dozory powierzone (od 30 do 60)	54,5	53,6	53,1	42,1	42,9	40,2
3	Inne sprawy (do 50)	49,6	51,5	53,8	48	53,5	53,8
4	Łącznie (do 120, w tym 50 własnych)	143,2	141,1	141,4	121,4	128,7	125,3
Średnia liczba wywiadów w poszczególnych latach na jeden etat kuratora zawodowego							
Wywiady środowiskowe własne		73,3	74,6	77,2	84,8	82,3	-

Wywiady kontrolne (nadzór nad sprawami powierzonymi kuratorom społecznym)	13,3	11,4	11,1	10,7	16,7	-
--	------	------	------	------	------	---

Przedstawione dane dotyczące średniej liczby spraw wg rodzaju, obejmują sprawy przypadające na jeden etat kuratora zawodowego dla dorosłych na koniec okresu statystycznego w latach 2009/Ip. 2014 r. Średnia liczba „innych spraw” obejmuje:

- karę ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej,
- kontrolę wykonania obowiązków przez skazanego w okresie próby,
- sprawy inne niż wymienione, tj. przygotowanie skazanego do zwolnienia z zakładu karnego (art. 164 §1 i 2 k.k.w.); nadzory wykonywane na podstawie art. 181a §2 k.k.w.; wykonywanie dozoru elektronicznego.

W średniej liczbie wywiadów środowiskowych przeprowadzonych przez kuratorów zawodowych zawarto liczbę wywiadów środowiskowych przeprowadzonych w postępowaniu przygotowawczym, orzecznictwym oraz wykonawczym (256 877), których średnia liczba na jeden etat kuratora zawodowego wyniosła w 2013 roku 82,3.

Należy zauważyć, że kuratorzy zawodowi dla dorosłych wykonali także w 2013 roku 52 185 wywiadów kontrolnych nad czynnościami prowadzonymi przez kuratorów społecznych, których średnia liczba na jednego kuratora wyniosła 16,7 .

Na koniec rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, że sprawy dozoru elektronicznego stanowią jeden z najmniejszych elementów obciążenia pracą kuratora zawodowego. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w latach 2013/2014, w których odnotowano najwyższą liczbę spraw tej kategorii, tj. odpowiednio 5 061 i 5 146, to sprawy dozoru elektronicznego stanowią zaledwie ok. 1,3% całkowitego obciążenia kuratorskiej służby sądowej. Gdyby wziąć pod uwagę postulaty zawarte w informacji NIK i konieczność wyposażenia wszystkich kuratorów dla dorosłych w karty kryptograficzne i dostęp do systemu informatycznego, okazałoby się, że na

jeden etat kuratora zawodowego na koniec 2013 roku, przypadłoby zaledwie ok. 1,6 sprawy tego rodzaju. Z założenia przewidziano, że sprawami tego rodzaju powinni zajmować się specjalnie przygotowani do tego celu kuratorzy zawodowi, odpowiednio przeszkoleni i profesjonalnie obsługujący system informatyczny. Wyposażanie wszystkich kuratorów w dostęp do „systemu” było więc niecelowe i rodziłoby zbędne koszty budżetu Państwa.

Reasumując należy zaznaczyć, że proces zmiany funkcjonowania kurateli sądowej w Polsce, determinowany podstawowym celem jakim jest podporządkowany, a więc zapobieganie powrotowi do przestępstwa osób oddanych pod dozór lub kontrolę kuratora sądowego, jest procesem długotrwałym. Jego ocena z perspektywy czasu, nie może być dokonywana bezrefleksyjnie, w oparciu li tylko o szcątkowe dane ale powinna ujmować także dynamiczny proces odbywających się zmian natury organizacyjnej i legislacyjnej. Nie można nie wspomnieć, że konkluzja tego wycinka informacji NIK, w której możemy przeczytać, iż „kuratorzy są obciążeni pracą w stopniu przekraczającym ustalone standardy, co wpływa na rzetelność wykonywania ich pracy, a także na skuteczność wykonywanego dozoru elektronicznego, jest zbyt dalece posuniętym uproszczeniem. Ministerstwo Sprawiedliwości jest przekonane, że podobnie jak w innych kategoriach spraw, także i w sprawach związanych z SDE, jakość pracy kuratorów zawodowych, również z powodu mniejszej liczby podopiecznych, stoi obecnie na dużo wyższym poziomie, aniżeli w poprzednich latach.

Nieuprawnione i niezgodne z danymi statystycznymi Ministerstwa Sprawiedliwości jest zatem twierdzenie, że sprawy z zakresu wykonania orzeczeń dotyczące dozoru elektronicznego wpłynęły znacząco na przeciążenia w referatach spraw powierzonych do wykonania kuratorom zawodowym, gdyż według stanu na koniec roku 2013 średnia liczba takich spraw na jednego kuratora zawodowego wynosiła niewiele ponad jedną sprawę.

Ostatnią ze spraw, którą pragnę podnieść jest sprawa dotycząca niedokonania zniszczenia, zarchiwizowanych danych osobowych skazanych, którzy odbywali karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Zgodnie z brzmieniem przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2010 r. *w sprawie sposobu*

archiwizowania oraz i trybu usuwania danych osobowych i informacji zarejestrowanych w związku z wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. Nr 113, poz. 756) dane dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego podlegają archiwizacji przez okres 2 lat. Po upływie tego okresu zarchiwizowane dane podlegają zniszczeniu.

Dane były bezpiecznie archiwizowane, ale nie były niszczone z uwagi na wątpliwość prawną w związku z dostrzegalną kolizją przywołanych powyżej przepisów prawa z uregulowaniami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2004 r. *w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia* (Dz.U. Nr 46, poz. 443 z późn. zm.). na podstawie których kompletne akta sądowe spraw karnych z kategorii spraw osób odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, winny być przechowywane 10 lat.

W przypadku zaniechania niszczenia danych mamy zatem do czynienia nie z zaniedbaniem, ale ostrożnością mającą na uwadze potrzebę zabezpieczenia interesów samych skazanych odbywających karę w systemie dozoru elektronicznego, którzy nie mogliby dochodzić ustaleń z przebiegu wykonania kary z uwagi na brak stosownych informacji.

Wydaje się, że taka postawa, wykazująca dalece idącą ostrożność w przypadku dostrzeganych wątpliwości winna zasługiwać najmniej na akceptację i zrozumienie i nie powinna być traktowana w kategoriach negatywnych.

W podsumowaniu należy szczególnie podkreślić, że wdrożenie SDE w Polsce było realizacją bardzo trudnego, nowatorskiego projektu pilotażowego który pełnym swoim zakresem i funkcjonalnością objął całe terytorium kraju z dniem 1 stycznia 2012 roku, a w dniu 30 września 2014 roku w pełni wygaśnie realizacja czynności materialno – technicznych wykonywanych w tym systemie przez pierwszy Upoważniony Podmiot Dozorujący tj. Konsorcjum Comp S.A. W dniu 25 kwietnia 2014 roku została podpisana czteroletnia Umowa z nowym Wykonawcą systemu SDE Konsorcjum Impel wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego na usługę rozwoju i eksploatacji SDE, ogłoszonego przez

Ministra Sprawiedliwości w dniu 28 sierpnia 2013 roku. Przyjęte w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i Opisie Przedmiaru Zamówienia rozwiązania funkcjonalne i techniczno – informatyczne dotyczące nowego systemu SDE, ogłoszonego w wyżej wymienionym terminie, w pełni usuwały dotychczas stwierdzone nieprawidłowości.

W związku z powyższym, nieprawidłowości występujące podczas wdrażania i eksploatacji pierwszej wersji SDE (w latach: 2009 – 2014), szczególnie dotyczące systemu informatycznego SDE, zostały w pełni usunięte poprzez zbudowanie nowej wersji systemu komunikacyjno – monitorującego SDE przez Konsorcjum Impel, w oparciu o wszystkie dotychczasowe doświadczenia i uwagi zebrane w trakcie dotychczasowej, pięcioletniej praktyki. Większość zebranych uwag i zdiagnozowanych nieprawidłowości organizacyjnych, logistyczno – administracyjnych oraz eksploatacyjnych, które ujawniły się w dotychczasowej praktyce wykonywania SDE, zostało również usunięte poprzez wprowadzenie przez Biuro Dozoru Elektronicznego CZSW i MS nowych rozwiązań będących sumą doświadczeń wszystkich użytkowników SDE i wniosków zgłaszanych przez inne organy państwowe, służby i instytucje kontrolne.

2. Powołaniem

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Wojciech Węgrzyn
PODSEKRETARZ STANU



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB-4101-03-01/2013
P/13/101

Warszawa, dnia 23 września 2014 r.

Opinia Prezesa NIK do Stanowiska Ministra Sprawiedliwości do Informacji NIK o wynikach kontroli planowej P/13/101

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli planowej nr P/13/101, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli – *Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie* stanowi w istocie powielenie argumentacji przedstawionej zarówno przed Kolegium NIK, które rozpatrywało zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości, jak i przed Komisją Rozstrzygającą rozpatrującą zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z Centralnego Zarządu Służby Więziennej. W obydwu przypadkach zastrzeżenia nie zostały uwzględnione, o czym organy je składające zostały poinformowane, otrzymując prawomocne, ostateczne uchwały wraz ze szczegółowym uzasadnieniem podjętych rozstrzygnięć.

Część uwag dodatkowych zawartych w Stanowisku wynika natomiast z przekonania, iż dane zawarte w Informacji stanowić mają powtórzenie treści ujętych w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych i są jedynie zsumowaniem ustaleń tam wskazanych. Takie stanowisko nie znajduje uzasadnienia gdyż pomija okoliczność iż informacje zgromadzone we wszystkich jednostkach kontrolowanych poddawane są na etapie sporządzania Informacji łącznej analizie, w wyniku której formułowana jest ogólna ocena całej kontrolowanej działalności a nie poszczególnych jej fragmentów, jak ma to miejsce w wystąpieniach kierowanych do jednostek kontrolowanych. Informacja o wynikach kontroli jest zatem wynikiem analizy ustaleń dokonanych we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, a jej podstawą są w szczególności, zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach poszczególnych kontroli. Wszystkie dane zawarte w Informacji są udokumentowane w aktach kontroli i zostały pozyskane w trybie określonym w ustawie o NIK. Podważane obecnie dane nie były kwestionowane w toku kontroli, a dostęp do akt kontroli gwarantowany był kierownikom wszystkich kontrolowanych podmiotów na etapie całego procesu kontrolnego.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w Stanowisku należy w szczególności wskazać iż Minister Sprawiedliwości nadal nie zgadza się z oceną NIK co do niezapewnienia skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji obejmujących działania wykonywane przez Upoważniony Podmiot Dozorujący. Powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wskazała w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2013 r., do którego zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 Minister Sprawiedliwości złożył w dniu 20 stycznia 2014 r. zastrzeżenia do Prezesa NIK. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy o NIK, uchwałą Nr 14/2014 z dnia 26 marca 2014 r. oddalił zastrzeżenia Ministra Sprawiedliwości w całości, a od uchwały odwołanie nie przysługuje. Kolegium NIK m.in. odnosząc się do argumentu, iż nie wskazano podstawy prawnej przy formułowaniu nieprawidłowości zwróciło uwagę, że kryterium legalności nie jest jedynym, które stosowane jest przez Izbę przy ocenie działalności kontrolowanych jednostek. Kontrolę organu administracji rządowej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza pod względem legalności, gospodarności,

celowości i rzetelności (art. 5 ustawy o NIK). Kolegium wskazało, że Izba nie formułowała oceny nielegalności działań nadzorczych Ministra, zatem nie było wymogu wskazywania podstawy prawnej. W przypadku dokonywania oceny zewnętrznego nadzoru nad działalnością sądów w zakresie sprawowanego przez nie nadzoru nad działaniem Upoważnionego Podmiotu Dozorującego zastosowano kryterium rzetelności, poddając ocenie m.in. efektywność działań nadzorczych Ministra.

Ponadto Kolegium NIK w ww. uchwale odniosło się do trzech rodzajów zagadnień związanych z zastrzeżeniami Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia pokontrolnego w ww. zakresie tj.:

- I. Przepisów prawa regulujących nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (dalej: SDE) w kontekście unormowań związanych z realizacją zewnętrznego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych.
- II. Zakresu i charakteru działań podejmowanych przez służby Ministra Sprawiedliwości, dotyczących nadzoru nad działalnością sądów w części odnoszącej się do funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego, w tym działalności UPD.
- III. Realnej oceny funkcjonowania UPD.

Kolegium NIK wskazało m.in. na art. 37f § 1 i § 2 ustawy o sądach powszechnych (*dalej: ustawa o psp*), stosownie do którego zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów¹.

Zgodnie z art. 37g § 1 ww. ustawy Minister Sprawiedliwości w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego: 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1; 2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych; 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. Zgodnie z § 2 ww. artykułu w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń, o których mowa w § 1 pkt 3, Minister Sprawiedliwości może zarządzić: 1) przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu; 2) przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu.

Istotę zewnętrznego nadzoru dobrze oddaje cytowany w zastrzeżeniu fragment uzasadnienia do nowelizacji ustawy usp, w którym wskazano, że Ministrowi Sprawiedliwości powierzono *zadania w ramach nadzoru zewnętrznego, które w istocie sprowadzają się do nadzorowania wyników pracy nadzorczej prezesów sądów, w szczególności prezesów sądów apelacyjnych. Taka regulacja usprawni wykonywanie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów i zwiększy jego efektywność, pozostawiając główne uprawnienia nadzorcze wewnątrz władzy sądowniczej.*²

¹ Przepis ten, podobnie jak art. 37g cyt. ustawy, wszedł w życie w dniu 8 marca 2012 r., wprowadzony ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192). Przed nowelizacją nadzór zewnętrzny był uregulowany odmiennie. Między innymi z treści dawnego art. 39 ustawy usp (w brzmieniu obowiązującym przed 8 marca 2012 r.) - zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie mogły wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli - wynikało, że nadzór administracyjny Ministra nad sądownictwem był znacznie szerszy niż aktualnie. W myśl dawnego art. 38 § 1 czynnościami z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów były w szczególności: 1) wizytacja sądu albo jego niektórych jednostek organizacyjnych, 2) lustracja w sądzie, 3) badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, 4) kontrola działalności sekretariatu w sądzie. Szczegółowy tryb sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez organy i osoby do tego wyznaczone oraz podział zadań tego nadzoru pomiędzy prezesami sądów regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów Dz. U., Nr 187, poz. 1564 ze zm.). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru wyodrębnioną w Ministerstwie Sprawiedliwości.

² Druk Sejmowy nr VI.3655.

Opisany wyżej nadzór zewnętrzny oraz nadzór wewnętrzny wykonywany przez prezesów sądów należy odróżnić od nadzoru penitencjarnego, jakim jest nadzór nad UPD. W opinii Kolegium NIK ważna była więc kwestia, na ile regulacje dotyczące zewnętrznego nadzoru administracyjnego odnoszą się również do funkcjonowania w sądach powszechnych instytucji nadzoru penitencjarnego. Należy zauważyć, że nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego jest właśnie nadzorem penitencjarnym, który ogólnie został uregulowany w art. 32-36 ustawy – Kodeks karny wykonawczy³. Taki wniosek potwierdza również treść art. 5 ust. 1 ustawy o SDE, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Kodeks karny wykonawczy. Z tym, że w przypadku omawianego nadzoru istnieją przepisy szczególne, tj. rozdział 5 ustawy o SDE oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁴. Zgodnie z tymi przepisami nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego sprawuje sędzia penitencjarny sądu okręgowego, w którego okręgu wykonywana jest kara (art. 77 ustawy o SDE, § 1 rozporządzenia). Nadzór ten obejmuje kontrolę i ocenę siedmiu obszarów funkcjonowania tego systemu, wskazanych w § 2 rozporządzenia, w tym działalności UPD w określonym zakresie⁵. Sędzia penitencjarny sprawuje nadzór m.in. przeprowadzając nie rzadziej niż co 12 miesięcy wizytacje upoważnionego podmiotu dozoru, obejmujące całokształt spraw podlegających kontroli i ocenie albo doraźne lustracje tego podmiotu obejmujące wybrane zagadnienia (§ 3 pkt 1 rozporządzenia). Z przebiegu wizytacji sędzia penitencjarny sporządza sprawozdanie, którego odpis przesyła Ministrowi Sprawiedliwości (§ 5 rozporządzenia). Artykuły 79 i 80 ustawy o SDE oraz § 6 rozporządzenia określają procedurę działania w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w funkcjonowaniu UPD. W razie stwierdzenia takich uchybień sędzia penitencjarny informuje o tym prezesa właściwego sądu. Prezes właściwego sądu wzywa upoważniony podmiot dozoru do usunięcia uchybień w wyznaczonym terminie, nie dłuższym jednak niż 3 miesiące. W przypadku nieusunięcia uchybień w wyznaczonym terminie prezes właściwego sądu zawiadamia o tym Ministra Sprawiedliwości, który podejmuje decyzję w przedmiocie zawieszenia dozorów elektronicznych przez upoważniony podmiot dozoru w całości lub w części.

Z powyższych przepisów wynika, że zarówno sędzia penitencjarny, jak i prezes sądu mają określone obowiązki sprawozdawcze i informacyjne wobec Ministra Sprawiedliwości. Służy to zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania UPD, gdyż to Minister ma kompetencje do podjęcia odpowiednich decyzji w przypadku stwierdzenia uchybień w działaniu Podmiotu. Analiza ww. przepisów nie pozwala na stwierdzenie, że regulacje ustawy o SDE i rozporządzenia są sprzeczne z regulacjami dotyczącymi zewnętrznego nadzoru administracyjnego i jako przepisy szczególne uchylają czy w istotny sposób modyfikują obowiązki wynikające z art. 37f i art. 37g ustawy usp. Niewątpliwie nadzór penitencjarny jest instytucją, której nie można zaliczyć do

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

⁴ Rozporządzenie z 5 marca 2009 r., Dz. U. Nr 45 poz. 370.

⁵ Chodzi o działalność UPD w zakresie wykonania obowiązków przez skazanego: obowiązku pozostawania we wskazanym przez sąd penitencjarny miejscu w wyznaczonym czasie, obowiązku dbania o powierzone elektroniczne urządzenia rejestrujące oraz nadajnik, a także obowiązku poddania się czynnościom kontrolnym upoważnionego podmiotu dozoru, mającym na celu sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania elektronicznych urządzeń rejestrujących i środków technicznych (§ 2 pkt 3). Ponadto nadzór obejmuje kontrolę i ocenę m.in.: legalności wykonywania orzeczonej kary, zwalniania skazanych z zakładów karnych i wykonywania zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (pkt 1); wykonywania zadań probacyjnych i działalności wychowawczej sądowego kuratora zawodowego oraz przebiegu procesu resocjalizacji skazanych, zwłaszcza przestrzegania praw i obowiązków skazanych oraz zasadności i skuteczności stosowanych metod i środków oddziaływania probacyjnego, prawidłowości i terminowości dokonywania okresowych ocen postępów w resocjalizacji i opiniowania skazanych (pkt 2); różnicowania sposobu i warunków wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, jak również dokonywania zmian w tym zakresie (pkt 4).

administracyjnego nadzoru wewnętrznego⁶, jednak uprawnione jest twierdzenie, że funkcjonowanie nadzoru penitencjarnego powinno być przedmiotem nadzoru wewnętrznego wykonywanego przez prezesów sądów. Zewnętrzny nadzór administracyjny, o którym mowa w art. 37f ustawy usp, obejmuje zatem również analizę i ocenę prawidłowości zapewnienia przez prezesów sądów wykonywania przez sędziów penitencjarnych rzetelnego nadzoru penitencjarnego. W literaturze wskazuje się, że czynności kontroli zewnętrznej (podobnie i wewnętrznej) nad działalnością administracyjną sądów *powinny sprowadzać się do diagnozy stanu faktycznego i porównania tego stanu ze stanem pożądanym, modelowym, wyjaśnienia przyczyn niezgodności stanu skontrolowanego, wysnucia wniosków i zalecenia ich realizacji. Takiemu celowi służą wszelkiego rodzaju czynności nadzorcze. Zatem zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów Ministra Sprawiedliwości rozumieć należy nie tylko jako jego uprawnienie, ale także jako obowiązek polegający na podjęciu wszelkich działań, które mają na celu umożliwienie prawidłowego toku urzędowania sądów przy wykonywaniu przez nie obowiązków sprawowania wymiaru sprawiedliwości*⁷.

Kolegium NIK podzieliło stanowisko składającego zastrzeżenia, że do kompetencji sędziów penitencjarnych należy wybór odpowiedniej formy czynności nadzorczych, przy czym w wypadku lustracji nie ma prawnego obowiązku przysyłania odpisu sprawozdania do Ministra Sprawiedliwości; z tej przyczyny, gdy dokonywana jest tylko lustracja, wyniki nadzoru wykonywanego przez sędziów penitencjarnych mogą nie być znane Ministrowi Sprawiedliwości. W opinii Kolegium NIK powyższy argument nie odnosi się jednak do istoty stwierdzonej przez Izbę nieprawidłowości. Jak wyżej wskazano, analizowany tu nadzór zewnętrzny sprowadza się do nadzorowania pracy nadzorczej prezesów sądów. Izba wskazała bowiem na niewystarczające działania nadzorcze Ministra w zakresie czynności nadzorczych podejmowanych przez sędziów penitencjarnych, działających pod zwierzchnictwem administracyjnym prezesów sądów. Innymi słowy chodzi więc tutaj o niezapewnienie skutecznego i dostatecznego „nadzoru nad nadzorem”. Z tego punktu widzenia przyjęte w rozporządzeniu rozwiązania prawne dotyczące przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości wyników nadzoru penitencjarnego nie dają podstawy – zdaniem Kolegium NIK – do oceny o niewystarczającej aktywności Ministra w zakresie uzyskiwania informacji odnośnie do tego nadzoru, niezależnie od przekazywanych (bądź nie) przez sędziów penitencjarnych sprawozdań. Brak takich sprawozdań powinien skłaniać Ministra do podjęcia odpowiednich czynności nadzorczych w celu zbadania, czy nadzór penitencjarny funkcjonuje prawidłowo.

W ocenie Kolegium NIK do tego, aby Minister Sprawiedliwości mógł rzetelnie ocenić prawidłowość oraz skuteczność nadzoru sprawowanego przez prezesów sądów, powinien uzyskiwać (mieć) wiedzę o działalności administracyjnej sądów oraz o nadzorze wewnętrznym, jaki jest wykonywany w tym zakresie. Tylko dzięki takiej aktywności możliwe będzie „wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów”, o których to czynnościach jest mowa w art. 37f § 2 ustawy usp. Minister Sprawiedliwości został w tym celu wyposażony przez prawodawcę w stosowne kompetencje, które umożliwiają mu uzyskiwanie takich informacji i podejmowanie ewentualnych działań korygujących⁸. Istotne kompetencje przyznane sędziom penitencjarnym dotyczące omawianego nadzoru nie mogą zatem umniejszać zakresu obowiązków nadzorczych Ministra.

W pkt. II. Zastrzeżeń wskazano szereg działań podejmowanych w Ministerstwie, które „zmierzały do zapewnienia prawidłowości oraz zwiększenia efektywności funkcjonowania SDE”. Należy jednak podkreślić, że zgłaszający zastrzeżenia nie wykazał, aby działania te doprowadziły do uzyskania informacji na temat wypełniania przez sędziów penitencjarnych obowiązku przeprowadzania wizytacji i lustracji UPD. Działanie, które bezpośrednio dotyczy omawianego nadzoru, zostało podjęte dopiero we wrześniu 2013 r., a więc w czasie kontroli NIK. Służby

⁶ W doktrynie wskazuje się, że nadzór penitencjarny jest nadzorem zewnętrznym (zob. Kazimierz Postulski, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, LEX, komentarz do art. 32).

⁷ Barbara Godlewska-Michalak, [w:] A. Górski, Ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz. LEX 2013, komentarz do art. 37f.

⁸ Zob. art. 37g ustawy usp oraz §§ 17-22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. 213, poz. 69).

nadzorcze Ministra Sprawiedliwości skierowały wtedy do prezesów sądów apelacyjnych pismo o przekazanie informacji o wykonywanych czynnościach w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego wobec UPD. Kolegium NIK zwróciło także uwagę na to, że Izba nie stwierdziła, iż w analizowanym obszarze Ministerstwo nie prowadziło w ogóle nadzoru, lecz, że nie zapewniono „skutecznego i dostatecznego” nadzoru. O tym, czy mamy do czynienia ze skutecznym i dostatecznym nadzorem, decyduje przede wszystkim zakres aktualnej wiedzy organu nadzorczego na temat nadzorowanej działalności oraz regularne monitorowanie tej działalności. Z ustaleń kontroli wynikało, że Minister Sprawiedliwości nie dysponował wystarczającymi informacjami na temat wypełniania przez sędziów penitencjarnych zadań z zakresu nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności w ramach SDE. Oczywiście jest, że bez tej wiedzy (informacji) niemożliwe było rzetelne sprawowanie zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie wskazanym w wystąpieniu. W opinii Kolegium NIK nie można bowiem zakładać, że Minister, mając informacje o tym, iż sędziowie penitencjarni nie wywiązują się z obowiązku prowadzenia lustracji i wizytacji w UPD, nie podejmie, w ramach sprawowanego przez siebie nadzoru zewnętrznego, żadnych czynności zmierzających do wyeliminowania tej nieprawidłowości, np. poprzez ustalenie w ogólnych kierunkach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, obszaru związanego z nadzorem sędziów penitencjarnych nad UPD.

W pkt. III. zastrzeżeń podkreślono, że w ramach wykonywanego przez sędziów penitencjarnych na terenie całego kraju nadzoru nad UPD nie stwierdzono uchybień w działalności Podmiotu Dozorującego. Odnosząc się do tego argumentu Kolegium NIK zwróciło uwagę, że obowiązek corocznego wykonywania czynności nadzorczych został nałożony na sędziów penitencjarnych bez względu na to, czy w działalności UPD dostrzegane są nieprawidłowości czy też nie. Istnienie uchybień (lub ich brak) nie stanowi również warunku podjęcia odpowiednich działań nadzorczych przez Ministra Sprawiedliwości. Nadzór, co do zasady, powinien być wykonywany w sposób ciągły i zazwyczaj ma służyć celom prewencyjnym poprzez zapobieganie uchybieniom, tj. eliminowaniu przyczyn ich powstania w przyszłości⁹. W związku z tym sytuacja, w której pomimo niewystarczającego nadzoru „nie stwierdzono uchybień w działalności UPD”, nie może stanowić kolejnego argumentu o niezasadności podejmowania czynności zmierzających do realizacji skutecznego, rzetelnego nadzoru zewnętrznego.

Minister Sprawiedliwości w Stanowisku ponowił także argumentację dotyczącą braku zniszczenia danych osobowych skazanych w okresie wskazanym w ustawie, wskazując iż było to spowodowane daleko idącą ostrożnością wynikającą z dostrzeganych wątpliwości, która nie powinna być traktowana w kategoriach negatywnych, lecz powinna zasługiwać co najmniej na akceptację i zrozumienie. Należy zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli przytoczyła na str. 38 Informacji przyczyny powyższej nieprawidłowości jakie podnosiła jednostka kontrolowana w toku kontroli. Jednakże z uwagi na wagę i doniosłość tej nieprawidłowości na str. 8 Informacji, NIK wskazała iż nieuprawnione przechowywanie tych danych może być uznana za nadmierną ingerencję państwa w sferę prywatności i w konsekwencji naruszać konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności obywatelskie. W tej sytuacji trudno wskazać, że zasługuje ona na akceptację i zrozumienie. Nakaz usunięcia ww. danych w ustawowym terminie był już przedmiotem zastrzeżeń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do wystąpienia pokontrolnego, a Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającego Najwyższej Izby Kontroli w dniu 27 lutego 2014 r. oddalił te zastrzeżenia w całości.

W Stanowisku do Informacji Minister Sprawiedliwości podnosi brak rzetelnej oceny NIK w zakresie funkcjonowania i obciążenia zadaniami kuratorskiej służby sądowej. Argumentując wskazuje na istotną poprawę funkcjonowania kuratorów sądowych, prezentując cały szereg danych liczbowych dotyczących Kuratorskiej Służby Sądowej. Należy jednak szczególnie mocno podkreślić, iż przedmiotem kontroli NIK nie było

⁹ W doktrynie wskazuje się, że „nadzór to taki zespół realizowanych kompetencji (...) które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość” (T. Bigo), za J. Boć (red.) Prawo administracyjne, Kolonia Limited 2007, str. 380.

funkcjonowanie całej służby kuratorskiej lecz jedynie ten jej fragment, który dotyczył zadań związanych z wykonywanym dozorem elektronicznym. Najwyższa Izba Kontroli badała funkcjonowanie Systemu Dozoru Elektronicznego w Polsce, w którym kuratorzy pełnią jedną z ważniejszych ról. NIK nie badała sposobu realizacji przez kuratorów innych zadań, w tym zagadnień związanych z przekształceniami modelu funkcjonowania Kuratorskiej Służby Sądowej, co uwypuklone zostało w Stanowisku. Ponieważ Najwyższa Izba Kontroli nie badała systemu sprawowania kurateli dla dorosłych jako całości, nie mogła tym samym przedstawiać ocen w zakresie niekontrolowanym.

Badając zatem zgodnie z zakresem kontroli sposób wykonywania obowiązków w ramach SDE przez 15 zespołów kuratorskich Izba stwierdziła iż aż w 14 zespołach jedną z przyczyn niewłaściwego wykonywania tych zadań było nadmierne obciążenie pracą kuratorów sądowych. Ustalenie takie, jak też skala nieprawidłowości, nie były kwestionowane przez żadnego z adresatów wystąpień pokontrolnych.

NIK, w oparciu o ustalenia kontroli, nie podziela tezy Ministra Sprawiedliwości, że sprawy z zakresu wykonania orzeczeń dotyczących dozoru elektronicznego nie wpłynęły znacząco na przeciążenia w referatach spraw powierzonych do wykonania kuratorom zawodowym, gdyż według stanu na koniec roku 2013 liczba takich spraw na jednego kuratora zawodowego wynosiła niewiele ponad jedną sprawę (1,6 sprawy). Zdaniem NIK posługiwanie się takimi danymi statystycznymi pokazuje niepełny obraz rzeczywistości, ponieważ nie bierze w ogóle pod uwagę problemu, iż tylko niewielka liczba kuratorów miała dostęp do kart kryptograficznych umożliwiających dostęp do SDE, na co Izba wskazywała wielokrotnie w Informacji. Przy tym należy zauważyć niekonsekwencję w Stanowisku Ministra o braku konieczności wyposażania wszystkich kuratorów w karty dostępu do SDE, co byłoby, zdaniem Ministra, niecelowe i rodziłoby zbędne koszty budżetu Państwa. Minister Sprawiedliwości w swojej wcześniejszej odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 30 kwietnia 2014 r. dostrzegł jednak problem i dzieląc stanowisko Izby, zapewnił iż dotychczasowa liczba kart dostępu wzrośnie z obecnych 1300 sztuk do 10 000, co ma zagwarantować pełny dostęp użytkowników do systemu elektronicznego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała w Informacji, w pkt 2.1 rozdziału „Podsumowanie wyników kontroli”, iż „System Dozoru Elektronicznego pozwolił też na dokonanie redukcji liczby skazanych odbywających kary w zakładach penitencjarnych, co doprowadziło do zwiększenia dostępności miejsc dla osób ukaranych za poważniejsze przestępstwa, lecz mimo to nie przyczynił się do zmniejszenia zaludnienia więzień. Izba nie podziela zdania z Ministra Sprawiedliwości iż powyższa ocena jest wewnętrznie sprzeczna. Teza w tej części wystąpienia jest wskazana ogólnie, a szczegółowy opis przyczyn, które nie leżą jedynie w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej są opisane w dalszej części informacji na str. 15-21 w pkt 3.2.1 „Funkcjonowanie SDE oraz realizacja podstawowych celów tego systemu”. Niezaprzeczalnym faktem, na co wskazuje też w Stanowisku Minister Sprawiedliwości jest to, że skazani są zwalniani z zakładów karnych i kierowani do odbywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Jednakże w Stanowisku nie uwzględniono faktu iż miejsca zwalniane są natychmiast zapełniane przez innych skazanych, często oczekujących wiele miesięcy na odbycie kary pozbawienia wolności, co powoduje iż zaludnienie w zakładach karnych praktycznie nie zmienia się. Zwiększyła się jedynie dostępność miejsc dla ukaranych wobec których nie stosuje się SDE, na co wskazano w kwestionowanym fragmencie. Można wskazać przykładowo, iż zaludnienie w latach 2010-2012 wahało się w granicach 96-103%, a 30 czerwca 2013 r. wyniosło 98,1% (str. 19 Informacji). Zgodnie z założeniami, które legły u podstaw tworzenia SDE, system ten miał przyczynić się do znacznej redukcji ilości skazanych przebywających w jednostkach penitencjarnych, która nie nastąpiła i na to wskazuje Najwyższa Izba Kontroli.

W swym Stanowisku Minister Sprawiedliwości wskazał też na sprzeczność oceny o braku mierników skuteczności kampanii medialno-informacyjnej „Napraw swój błąd u boku bliskich” z dalszym fragmentem

Informacji gdzie NIK wskazała, że miernikiem kampanii był wzrost liczby osób posiadających wiedzę o systemie SDE oraz wzrost liczby osób ubiegających się o odbywanie kary w SDE. NIK nie podziela stanowiska Ministra Sprawiedliwości, gdyż pomija ono fakt braku poziomu docelowego zastosowanego miernika, co powoduje iż nie mógł być on stosowany do pomiaru skuteczności gdyż nie wiadomo było jak go badać ani jak weryfikować (co właśnie przedstawiono w dalszej części Informacji). W toku kontroli nie wykazano aby badano poziom wykonania tak skonstruowanego miernika gdyż nie mógł on odzwierciedlać skuteczności stosowanej kampanii. Ocena powyższa nie budziła zresztą wcześniej wątpliwości Ministra Sprawiedliwości i nie była przez niego kwestionowana chociaż zawarto ją w wystąpieniu pokontrolnym.

Na marginesie należy też zauważyć iż podana w Informacji liczba 16 209 składanych wniosków przez skazanych w I poł. 2013 r. jest prawidłowa i dotyczy liczby wniosków składanych wyłącznie przez skazanych i ich obrońców. Natomiast liczba 18 264 wniosków jaką podaje w Stanowisku Minister jako prawidłową obejmuje także wnioski składane przez inne podmioty, w tym dyrektorów zakładów karnych. Liczbę 16 209 wniosków wskazał także w toku kontroli Dyrektor Biura Dozoru Elektronicznego (będący zarazem Pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości w zakresie SDE). Umieszczono ją także w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do CZSW i w składanych zastrzeżeniach nie była ona przez nikogo kwestionowana..

Izba nie podziela tezy Ministra Sprawiedliwości jakoby SDE był przedmiotem analiz i ocen dotyczących jego funkcjonowania oraz efektów wdrożenia, co w Informacji kwestionowała NIK. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie dokonywano rzetelnej analizy i oceny funkcjonowania SDE oraz efektów jego wdrożenia, w tym nie dokonywano pomiarów co do skuteczności readaptacji społecznej realizowanej w warunkach dozoru elektronicznego. Podane przez Ministra Sprawiedliwości w Stanowisku poszczególne opracowania nie dotyczyły całości Systemu Dozoru Elektronicznego i problemów występujących przy jego wdrażaniu i funkcjonowaniu. Poszczególne raporty, czy też prezentacje obejmowały za każdym razem niewielki obszar związany z problematyką wdrażania i funkcjonowania SDE. Warto podkreślić iż nigdy nie oszacowano np. jakie są pełne koszty funkcjonowania SDE w Polsce.

NIK nie podziela stanowiska Ministra Sprawiedliwości, który twierdzi, że w Informacji z kontroli znalazły się opisy nieprawidłowości polegających na nierzetelnym prezentowaniu danych statystycznych dotyczących SDE, a których wcześniej nie ujęto w wystąpieniach pokontrolnych. Należy bowiem przypomnieć iż:

- w zakresie zawyżania danych o skali oszczędności z wdrożenia SDE, umieszczono stosowne informacje w ocenie ogólnej w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2013 r., *„NIK zauważa również, że podawany do publicznej wiadomości przez Ministerstwo Sprawiedliwości miesięczny koszt jednego skazanego objętego SDE w wysokości 564,25 zł dotyczył jedynie stawki ustalonej w umowie z Upoważnionym Podmiotem Dozorującym. Nie uwzględnia on znacznej części wydatków zrealizowanych na wdrożenie i eksploatację SDE. Ich uwzględnienie podnosi koszt jednego skazanego do co najmniej 1 270 zł.”*. W pkt 2.2 „Koszty wprowadzenia SDE” ww. wystąpienia również zawarto w tym zakresie informacje.
- w zakresie wskazywania liczby skazanych w SDE, umieszczono stosowne informacje w pkt 2.3 „Prowadzenie statystyk i analiz dotyczących SDE” w wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 30 grudnia 2013 r.: „*tytuł wykresu „Liczba skazanych w SDE” wskazuje, że chodzi o sumę wszystkich skazanych, którzy odbyli karę w SDE, tymczasem jest to suma wszystkich kar (a nie skazanych osób), które wykonywane były w SDE. Przyczyną błędu jest nieuwzględnienie przez BDE faktu, iż istnieją osoby, które odbywały karę w SDE więcej niż jeden raz. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BDE, od początku funkcjonowania SDE do 21 października 2013 r. było około 540 skazanych w SDE, którzy odbyli więcej niż jedną karę w tym systemie (2,8% wszystkich)”*.

Należy też podkreślić, iż ustalenia te nie były wcześniej kwestionowane przez adresatów wystąpień pokontrolnych.

Przeprowadzając kontrole Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie ze stosowanymi standardami kontrolnymi, bada każdorazowo podstawowe mechanizmy korupcjogenne wynikające z nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych. Do tych mechanizmów należą między innymi:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika,
- brak jasnych przepisów prawnych, duża uznaniowość decyzji urzędniczych,
- interakcje w ramach wspólnych przedsięwzięć gospodarczych pomiędzy państwem a przedsiębiorstwami prywatnymi, niejasne zasady przeprowadzania przetargów publicznych,
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości,
- słabość kontroli wewnętrznej,
- nierówny dostęp do informacji,
- brak odpowiedzialności osobistej.

W Informacji w zakresie SDE wskazano na możliwość wystąpienia mechanizmów korupcjogennych, z uwagi na nadmiar kompetencji w ręku jednej osoby¹⁰. Wynika to z całokształtu ustaleń z kontroli SDE, a w szczególności z braku zapewnienia czytelnego podziału zadań dotyczących wdrażania Systemu i wykonywania nadzoru nad tym procesem, gdyż większość zadań została skoncentrowana w rękach jednej osoby, wykonującej zarówno funkcję Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, jak i członka Komórki Nadzorującej funkcjonowanie SDE, upoważnionego do współdziałania w imieniu Zamawiającego w realizacji umowy zawartej z Upoważnionym Podmiotem Dozorującym. Osoba ta również pełniła funkcję Dyrektora Biura Dozoru Elektronicznego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, tj. jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem SDE, a także była odpowiedzialna za prawidłowe funkcjonowanie Centrali Monitorowania, stanowiącej element tego systemu. Ta sama osoba wykonywała też zadania związane z udzielaniem zamówień publicznych dotyczących wyboru podmiotu dozorującego, w tym pełniła funkcję przewodniczącego komisji przetargowej. Ustalenia te nie były kwestionowane w toku kontroli i wynikają z dokumentacji zgromadzonej w aktach kontroli. Ponadto w Informacji wskazano, że brak przejrzystego i spójnego sposobu zarządzania i nadzoru nad Systemem Dozoru Elektronicznego, utrudniał precyzyjne ustalenie odpowiedzialności za poszczególne elementy SDE, co przyczyniło się do powstania niektórych nieprawidłowości m.in. nieusuwania z systemu danych osobowych, które powinny być skasowane, czy braku wystarczającej ilości kart kryptograficznych do obsługi m.in. przez kuratorów i sędziów wykonywania kary pozbawienia wolności w trybie SDE.

Z uwagi na powyższe Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę w Informacji na obszary stwarzające ryzyko wystąpienia mechanizmów korupcjogennych, co nie jest tożsame ze stwierdzeniem zachowań korupcyjnych. Należy też zauważyć, że zjawisko korupcji nie zostało zidentyfikowane w trakcie kontroli i dlatego Izba nie kierowała do odpowiednich organów żadnych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw określonych w art. 228-231 Kodeksu Karnego.

z up. WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

¹⁰ W załączniku nr 1 do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 299) w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 do podstawowych mechanizmów korupcjogennych zaliczono m.in. kumulowanie uprawnień: nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników.