



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4101-03-01/2013

P/13/101

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/101 – Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dózu Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Krzysztof Szulc, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 87610 z dnia 5 września 2013 r. 2. Justyna Borowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 87612 z dnia 9 września 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli Tom I, str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Biernacki, Minister Sprawiedliwości <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli Tom I, str. 11)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie¹ ocenia działania Ministra Sprawiedliwości w zakresie wprowadzenia do polskiego systemu prawnego nieizolacyjnej formy kary pozbawienia wolności. Do końca września 2013 r. wykonano w tym systemie łącznie 24 250 kar, co miało wpływ na redukcję przeludnienia w jednostkach penitencjarnych i zwiększenie dostępności miejsc w zakładach karnych dla osób skazanych za poważniejsze przestępstwa.

Formułując ogólną pozytywną ocenę zastosowania SDE, NIK stwierdziła nieprawidłowości w sposobie wdrażania tego systemu. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu terminowej realizacji obowiązku przejęcia od Upoważnionego Podmiotu Dozorującego przez jednostkę wyznaczoną przez MS (Centralny Zarząd Służby Więziennej) zadań związanych z funkcjonowaniem Centrali Monitorowania SDE (dalej: CM SDE), do czego obligowała umowa z dnia 8 stycznia 2009 r. (dalej Umowa Nr 1) Nieprzejęcie tych zadań skutkowało koniecznością zawarcia przez Ministra Sprawiedliwości dodatkowych umów na usługi eksploatacji, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej CM SDE;
- niezapewnieniu skutecznego i dostatecznego nadzoru administracyjnego nad sądami penitencjarnymi, w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji, obejmujących działania wykonywane przez UPD w związku z zadaniami wykonywanymi w ramach realizacji SDE;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

- niezapewnieniu, aby dane osobowe przetwarzane w systemie komunikacyjno-monitorującym SDE były przechowywane nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu ich przetwarzania, gdyż nie usuwano z systemu danych osobowych niezwłocznie po upływie okresu ich przechowywania, tj. po dwóch latach od dnia zakończenia odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE, do czego obligowały przepisy art. 60 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego² (zwanej dalej ustawą o SDE) oraz niezapewnieniu usuwania z systemu danych osobowych osób, które nie odbywały kary SDE, a dla których dokonano tzw. rezerwacji w systemie.

Było to niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³, zgodnie z którym administrator danych – w tym przypadku MS – jest obowiązany zapewnić, aby dane przetwarzane w systemie były przechowywane nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

NIK zwraca uwagę na brak przejrzystego i spójnego sposobu zarządzania SDE, gdyż zarówno funkcję Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE oraz Dyrektora Biura Dozoru Elektronicznego CZSW, a także członka Komórki Nadzorującej funkcjonowanie SDE, upoważnionego do współdziałania przy realizacji Umowy Nr 1 pełniła jedna osoba, co powodowało że większość zadań wykonywanych w związku z SDE leżało w jej gestii. Ta sama osoba wykonywała także zadania związane z udzieleniem zamówień publicznych dotyczących SDE, m.in. uczestnicząc w szacowaniu wartości zamówień publicznych w trybie „z wolnej ręki” w tym zakresie. Zdaniem NIK tak skonstruowany model zarządzania utrudniał zarządzanie SDE.

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.⁴

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wdrożenie i eksploatacja SDE

1.1. Zakup usług budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE

Opis stanu
faktycznego

W dniu 8 stycznia 2009 r. została zawarta umowa m.in. na budowę, wdrożenie i eksploatację SDE (dalej: Umowa nr 1) pomiędzy Skarbem Państwa-Ministerstwem Sprawiedliwości jako Zamawiającym, reprezentowanym przez Podsekretarza Stanu w MS Pana Łukasza Rędziniaka, a konsorcjum trzech firm jako Wykonawcą pełniącym funkcję Upoważnionego Podmiotu Dozorującego (dalej: UPD) w rozumieniu przepisów ustawy o SDE. Liderem konsorcjum była firma Comp S.A.⁵ Wartość przedmiotu umowy wyniosła 225 700 000 zł brutto. Realizację umowy

² Dz. U. z 2010 r., Nr 142, poz. 960 ze zm.

³ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

⁴ 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 których dokonano opłat za skazanymi

⁵ W momencie podpisania umowy firma Comp Safe Support S.A.

podzielono na pięć etapów, a ostateczny termin wykonania umowy ustalono na dzień 31 sierpnia 2014 r.

Przedmiot umowy podzielony został na następujące rodzaje prac, z określeniem ich zakresu, wartości oraz terminu realizacji na poszczególnych etapach Umowy nr 1:

- 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.

Ad a) Prace związane z utworzeniem i wdrożeniem SDE realizowano w ramach czterech pierwszych etapów za łączną kwotą 75 019,3 tys. zł, tj.:

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;

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;

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;

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.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 161-234)

Prace związane z utworzeniem i wdrożeniem SDE zostały wykonane w terminach wynikających z Umowy nr 1. Prace odebrano na zasadach określonych w tej umowie. Płatności dokonane za prace wykonane w poszczególnych etapach były równe kwotom wynikającym z Umowy nr 1.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 262-265)

Ad b) Stosownie do postanowień umowy prace związane z eksploatacją SDE (bez obsługi i eksploatacji Centrali Monitorowania) realizowane były w ramach etapów od II do V, tj.:

- etap II – eksploatacja SDE dla maksymalnie 500 osób objętych systemem w okresie od 1 września 2009 r. do 31 maja 2010 r.,
- etap III – eksploatacja SDE dla maksymalnie 2000 osób objętych systemem w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.,
- etap IV – eksploatacja SDE dla maksymalnie 4000 osób objętych systemem w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r.,
- etap V – eksploatacja SDE dla maksymalnie 7500 osób objętych systemem w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 sierpnia 2014 r.

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 nr 1. W trakcie realizacji etapów II-IV stawka za osobę ustalona została na kwotę 40 zł, natomiast w etapie V na kwotę 564,25 zł. W efekcie maksymalne wynagrodzenie Wykonawcy za prace związane z eksploatacją SDE (bez obsługi i eksploatacją Centrali Monitorowania) nie mogło przekroczyć łącznie do końca obowiązywania umowy nr 1 kwoty 138 080,0 tys. zł, z tego:

- 180,0 tys. zł (20,0 tys. zł wynagrodzenia miesięcznego x 9 miesięcy) w II etapie,
- 560,0 tys. zł (80,0 tys. zł wynagrodzenia miesięcznego x 7 miesięcy) w III etapie,
- 1 920,0 tys. zł (160,0 tys. zł wynagrodzenia miesięcznego x 12 miesięcy) w IV etapie,
- 135 420,0 tys. zł (4 231,9 tys. zł wynagrodzenia miesięcznego x 32 miesiące) w V etapie.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 161-234)

Ustalając faktyczne miesięczne wynagrodzenie Wykonawcy z tytułu prac związanych z eksploatacją SDE brano pod uwagę liczbę osób objętych SDE w „najbardziej obłożonym” dniu tego miesiąca kalendarzowego. Na tej podstawie łącznie do 31 października 2013 r. MS wypłacił Wykonawcy 55 687,9 tys. zł, z tego 13,2 tys. zł w II etapie, 49,8 tys. zł w III etapie, 608,9 tys. zł w IV etapie oraz 55 016,0 tys. zł w V etapie (do 31 października 2013 r.). Wszystkie miesięczne płatności dokonane zostały w terminach i na zasadach określonych w Umowie nr 1.

(Dowód: akta kontroli Tom I, str. 266-270, 280, Tom III, str. 117-137)

W okresie od 1 września 2009 r. do 31 października 2013 r. dwukrotna identyfikacja łącznie trzech błędów w funkcjonowaniu systemu informatycznego SDE skutkowałą naliczeniem przez Zamawiającego kar umownych w łącznej kwocie 1 606,78 zł⁶. Kary zostały naliczone zgodnie z zasadami określonymi w Umowie nr 1 i potrącone z wynagrodzenia należnego Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 266-270)

Ad c) Obsługa i eksploatacja Centrali Monitorowania⁷, stosownie do postanowień Umowy nr 1, należała do obowiązków Wykonawcy w I i II etapie realizacji tej umowy, tj. od 1 września 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Wynagrodzenie Wykonawcy z tego tytułu określono na 750,0 tys. zł miesięcznie; łącznie za ww. okres Zamawiający zapłacił Wykonawcy 12 000,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 161-234, 273)

Zgodnie z zapisami Umowy nr 1, obsługa i eksploatacja Centrali Monitorowania należała od 1 stycznia 2011 r. do zadań Zamawiającego. Jak wynikało z wyjaśnień Pełnomocnika Ministra przejęcie miało dotyczyć:

- bezpośredniego wykonywania kary w SDE, tj. realizacji czynności, procedur oraz funkcjonalności technicznych, wynikających z ustawy o SDE, służących bezpośrednio wykonywaniu tej kary,

⁶ W październiku 2009 r. kwotę 1,2 zł oraz w lutym 2011 r. kwotę 1 605,58 zł.

⁷ Centrala Monitorowania to centrum komputerowe wyposażone w narzędzia do przetwarzania danych osobowych, do rejestrowania, gromadzenia, odtwarzania, przechowywania, zabezpieczania i przekazywania uprawnionym organom informacji odnoszących się do przestrzegania przez skazanego nałożonego na niego przez sąd penitencjarny obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wskazanym miejscu w wyznaczonym czasie, jak również obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach lub zakazu zbliżania się do określonej osoby (art. 2 ust. 4 pkt 3 ustawy o SDE).

- administrowania systemem informatycznym SDE i bazami danych tego systemu.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 161-234)

Z dokumentu pn. „Plany rozwoju i podstawowe założenia strategii wdrażania SDE” sporządzonego 7 maja 2010 r. przez Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, wynikało że w sierpniu lub wrześniu 2010 r. należy zakończyć prace nad projektem Centrali Monitorowania przez jednostkę organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, tzn. zatwierdzić koncepcję przejęcia i rozpocząć jej wdrażanie.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 286-288)

Ostateczna koncepcja przejęcia Centrali Monitorowania została ustalona na spotkaniu Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 4 sierpnia 2010 r. Zdecydowano, że w strukturze Centralnego Zarządu Służby Więziennej utworzone zostanie Biuro ds. Monitorowania SDE pod kierownictwem Pawła Nasiłowskiego. Na tym samym spotkaniu Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Pan Jacek Kwieciński poinformował członków Kierownictwa MS o gotowości CZSW do przejęcia Centrali Monitorowania.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 184-189)

Na spotkaniu Kierownictwa MS w dniu 10 sierpnia 2010 r. Dyrektor Generalny CZSW Pan płk. Kajetan Dubiel poinformował, że przygotowano projekt utworzenia w strukturach CZSW nowej komórki organizacyjnej – Biura Dozoru Elektronicznego.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 190-196)

Zgodnie z szacunkami Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE Pana Pawła Nasiłowskiego dokonany w maju 2010 r., w budżecie na rok 2011 należało ująć stałe koszty techniczne związane z funkcjonowaniem Centrali Monitorowania oraz koszty wynagrodzeń pracowników Centrali.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 286-288)

Na polecenie Ministra Sprawiedliwości Dyrektor Departamentu Budżetu i Inwestycji, Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych oraz Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przeanalizowali w dniu 23 lipca 2010 r. możliwości pozyskania etatów w budżecie 2011 r. dla CZSW na potrzeby przejęcia Centrali Monitorowania. Z analizy tej wynikało, że niezbędne będzie zwiększenie wydatków CZSW na wynagrodzenia 23 pracowników (18 pracowników cywilnych i 5 funkcjonariuszy). W planie budżetu CZSW na 2011 r. została ujęta kwota 1 274 tys. zł, obejmująca wydatki na wynagrodzenia dla 23 pracowników Centrali Monitorowania wraz z pochodnymi od wynagrodzeń w wysokości 1 004,0 tys. zł oraz na obsługę Centrali w wysokości 270,0 tys. zł. Na tym etapie nie dokonano jednak jeszcze szacunku, poza wymienionymi wynagrodzeniami, niezbędnych dla funkcjonowania Centrali Monitorowania kosztów dzierżawy łączy i funkcjonowania innych niezbędnych środków technicznych.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 291-293)

Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. Wdrożenia Systemu Kar Nieizolacyjnych oraz SDE Pan Paweł Nasiłowski poinformował 15 października 2010 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Pana Piotra Kluza 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 podano, że dotychczasowa praktyka wdrażania Systemu Dozoru Elektronicznego, w tym szczególnie

funkcjonowanie Centrali Monitorowania wskazuje, że powierzenie firmie Comp S.A ww. usługi gwarantuje niezawodne działanie SDE.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 284-285)

W dniu 17 listopada 2010 r. Pan Paweł Nasiłowski poinformował członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, że należałoby zmodyfikować sposób przejęcia Centrali Monitorowania w taki sposób, że na okres minimum sześciu miesięcy powierzone zostanie administrowanie bazami danych dotychczasowej firmie (Comp S.A.) wraz z obowiązkiem przeszkolenia w tym okresie administratorów systemu i baz danych. Uzasadniał, że przejęcie przez informatyków CZSW zarządzania bazami danych i aplikacjami wraz z serwisem sprzętu informatycznego i infrastruktury teleinformatycznej Centrali Monitorowania nie będzie możliwe, ponieważ nie zostali oni odpowiednio przeszkoleni. Przyczyną tego była, w ocenie Pana Pawła Nasiłowskiego, duża liczba modyfikacji systemu, stopień skomplikowania systemu oraz ciągła jego rozbudowa. Członkowie Kierownictwa MS wyrazili zgodę na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki firmie Comp S.A. na powierzenie zarządzania systemem informatycznym, serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE, z obowiązkiem przeszkolenia i wdrożenia do wykonywania tych obowiązków informatyków CZSW.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 211-223)

W dniu 20 grudnia 2010 r. Dyrektor DIRS Pan Jarosław Paszke skierował do Dyrektora Generalnego MS wnioski o wszczęcie prac zmierzających do udzielenia zamówienia publicznego na zakup usługi zarządzania, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE. W uzasadnieniu celowości wydatku środków finansowych stwierdził, że prace nad realizacją przejęcia Centrali Monitorowania SDE zostały rozpoczęte w marcu 2010 r. i podzielone na etapy:

- przejęcie obowiązków i zadań operatorów Centrali Monitorowania – rekrutacja, przeszkolenie i wdrażanie do wykonywania zadań bezpośredniego nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności w SDE nowej grupie operatorów Centrali Monitorowania, składającej się z funkcjonariuszy i pracowników cywilnych CZSW,
- przejęcie zarządzania, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE, w tym głównie rekrutacja, przeszkolenie i wdrożenie do samodzielnego wykonywania zadań administratorów systemu informatycznego SDE i operatorów baz danych wraz z przejęciem wszystkich czynności i zadań związanych z zapewnieniem bieżącego serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE.

W dalszej części uzasadnienia Pan Jarosław Paszke stwierdził, że prace związane z przejęciem obowiązków i zadań operatorów Centrali Monitorowania były realizowane (rekrutacje, szkolenia itd.) w sposób umożliwiający przejęcie przez CZSW Centrali Monitorowania w zakresie czynności związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w SDE w terminie 1 stycznia 2011 r. Niemożliwe jest natomiast zrealizowanie drugiego etapu przejęcia Centrali Monitorowania, tj. przejęcie zarządzania, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE, w szczególności z następujących przyczyn:

- rozwój i wdrożenie SDE pozostawało na niskim poziomie realizacji w stosunku do maksymalnej liczby 2 tys. skazanych oraz podlega dalszej rozbudowie,
- 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,
- 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 ilości 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,
- niemożności przewidzenia, jakie inne zmiany systemowe będą konieczne w kolejnych fazach wdrożenia SDE.

Uzasadniał ponadto, że aby bezpiecznie i prawidłowo realizować przejęcie Centrali Monitorowania w zakresie administrowania systemem informatycznym SDE wraz z serwisem infrastruktury technicznej zadania te muszą być wykonywane przez 6 albo 12 miesięcy przez dotychczasowego wykonawcę. Celem zlecenia tej usługi byłoby wyszkolenie kadr CZSW i zdobycie wiedzy, praktycznych umiejętności do bezpiecznego, samodzielnego administrowania systemem informatycznym SDE i obsługi jego baz danych.

W dniu 21 grudnia 2010 r. Dyrektor Generalny MS Pan Wojciech Kijowski zatwierdził przedmiotowy wniosek. W tym samym dniu wyraził zgodę na zastosowanie w ww. postępowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki. Wniosek w tej sprawie podpisała Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Pani Małgorzata Zagrajek. Jako uzasadnienie wyboru trybu podano art. 67 ust. 1 lit. a i b ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze oraz przyczyny związane z ochroną praw wyłącznych, które powodowały, że ww. usługi mogła świadczyć jedynie firma Comp S.A. 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 nr 1,
- 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.

(dowód: akta kontroli Tom III, str. 270-287)

Szacunkową wartość zamówienia ustalono na kwotę 3 294,0 tys. zł (brutto). Wartość ta została ustalona przez Pełnomocnika ds. SDE Pana Pawła Nasiłowskiego na podstawie informacji o kosztach, jakie ponosił wykonawca usługi na funkcjonowanie Centrali Monitorowania w zakresie zarządzania, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania. Na koszty te składały się następujące pozycje:

- koszt usługi administrowania bazami danych oraz koszt usługi SLA – przez okres 6 miesięcy
- koszt serwisów technicznych – przez okres 12 miesięcy,
- koszty konserwacji i serwisu instalacji alarmowej, ppoż., klimatyzacji, systemu zasilania Centrali Monitorowania SDE przez okres 12 miesięcy.

W dniu 29 grudnia 2010 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podpisało z firmą Comp S.A. umowę na usługę zarządzania, utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania Systemu Dozoru Elektronicznego. Umowę zawarto na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. na kwotę 3 200,0 zł (brutto), tj. 266,7 tys. zł miesięcznie. Umowę zrealizowano w 100%.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 235-245, 271-272, 332-336)

W dniu 2 stycznia 2012 r. Dyrektor DIRS Pan Jarosław Paszke skierował do Zastępującej Dyrektora Generalnego MS kolejny wniosek o wszczęcie prac zmierzających do udzielenia zamówienia publicznego na zakup usługi utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE. Jako uzasadnienie celowości wydatku środków finansowych podał, że ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności funkcjonowania Systemu Dozoru Elektronicznego, usługa utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania SDE powinna być nadal świadczona przez firmę Comp S.A. W dniu 5 stycznia 2012 r. Zastępująca Dyrektora Generalnego MS Wiesława Chojnacka zatwierdziła przedmiotowy wniosek. W tym samym dniu wyraziła zgodę na zastosowanie w ww. postępowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki. Wniosek w tej sprawie podpisał Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Pan Radosław Płucisz. W uzasadnieniu wyboru trybu ponownie wskazano na art. 67 ust. 1 lit. a i b ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 4-24)

Szacunkową wartość zamówienia ustalono na kwotę 4 674 4 tys. zł (brutto). Wartość tę ustalili: Pan Paweł Nasiłowski, Pan Michał Ajdarow – Kierownik Zespołu Centrali Monitorowania w Biurze Dozoru Elektronicznego w CZSW oraz Pani Anna Krawczyk – główny specjalista w Wydziale Dozoru Elektronicznego DIRS. Jak podał w wyjaśnieniu Pełnomocnik ds. SDE wartość szacunkowa została określona w oparciu o dane z poprzedniego postępowania.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 22, Tom I, str. 309-322)

W wyniku postępowania 24 stycznia 2012 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podpisało z firmą Comp S.A. umowę na usługę utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej Centrali Monitorowania Systemu Dozoru Elektronicznego, polegającą w szczególności na:

- wsparciu przy administrowaniu systemem informatycznym SDE,
- wsparciu przy obsłudze baz danych SDE,
- konserwacji i serwisowaniu urządzeń Centrali Monitorowania oraz wsparciu technicznym,
- wsparciu technicznym i merytorycznym dla personelu Zamawiającego, tj. administratorów systemu dozoru elektronicznego i operatorów baz danych SDE.

Umowę zawarto na okres od 24 stycznia 2012 r. do 30 września 2014 r. na kwotę 4 224,9 tys. zł. (brutto), tj. 130,8 tys. zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli Tom I, str. 246-261)

W lipcu 2013 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) wszczął z urzędu kontrolę dotyczącą dwóch opisywanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki. Kontrola – m.in. w oparciu o ekspertyzę biegłego – wykazała, że w obu ww. postępowaniach nie wystąpiły przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, 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 przejęciu zarządzania systemem SDE. Przywoływane przez Zamawiającego okoliczności mające uniemożliwiać przejęcie obsługi systemu, takie jak ciągła rozbudowa systemu, niski poziom rozwoju w stosunku do pierwotnych założeń, zostały opisane w umowie i 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 przejęciu 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 (dalej: KIO), która wyraziła opinię, iż zastrzeżenia MS nie zasługują na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 42-131)

Pan Wojciech Kijowski oraz Pani Wiesława Chojnacka podali w wyjaśnieniach, że zgody na zastosowanie trybu z wolnej ręki przy ww. postępowaniach udzielili na podstawie wniosku przygotowanego przez DIRS, w którym przedstawiono wyczerpujące uzasadnienie wykazując jednocześnie spełnienie przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 1-3, Tom I str. 347-350)

Ad d) Stosownie do postanowień umowy Wykonawca zobowiązał się do przeszkolenia 880 użytkowników SDE. Szkoleniem miało zostać objętych ponadto 25 osób personelu administracyjnego, pięciu administratorów aplikacji oraz pięciu administratorów systemu. Łączna kwota wynagrodzenia Wykonawcy z tego tytułu wynosiła 600,8 tys. zł.

Za szkolenia zapłacono kwotę równą kwocie zawartej w umowie. Przeszkolono łącznie o 33 użytkowników SDE więcej niż zakładano w umowie.

Stosownie do postanowień umowy wszyscy administratorzy SDE mieli zostać przeszkoleni do końca 2010 r. Ustalono, że w 2010 r. został przeszkolony jeden administrator SDE, pozostałych dziewięciu przeszkolono w 2011 r. Przyczyną było nieprzejęcie przez CZSW pełnej eksploatacji Centrali Monitorowania od 1 stycznia 2011 r.

(dowód: Tom I, str. 161-234, 262-265, 283)

W umowie Nr 1 w § 5 ust. 2 pkt 5 określono, że wykonawca (UPD) zobowiązuje się do dostarczania, bez dodatkowych opłat, niezbędnej do poprawnego funkcjonowania SDE liczby licencji (kart kryptograficznych) na użytkowanie systemu informatycznego SDE. Na dzień 30 czerwca 2013 r. aktywnych kart kryptograficznych było 1280, a 30 września 2013 r. - 1284 (w tym kuratorzy posiadali 887 kart, a sędziowie penitencjarni 157). O wydanie nowej karty kryptograficznej, zmianę użytkownika lub modyfikację jego danych dla sędziego, kuratora lub pracownika sekretariatu sądu zwracali się odpowiednio prezesi sądów okręgowych, rejonowych, kuratorzy okręgowi lub przewodniczący wydziałów penitencjarnych. Wnioski kierowane były do DIRS. Jeśli wniosek dotyczył zmiany użytkownika lub modyfikacji danych, DIRS wydawał polecenie UPD przekazania karty bezpośrednio użytkownikowi. W przypadku nowej karty DIRS konsultował także sprawę z koordynatorką działań kuratorskiej służby sądowej przy wykonywaniu kary w SDE, która dokonywała merytorycznej oceny zasadności wniosku. Jak wskazał Dyrektor BDE, ocena ta miała na celu zrównoważenie obciążenia sprawami z SDE; gdy liczba spraw na jednego kuratora wynosiła 15 lub była wyższa, karty były przyznawane niezwłocznie.

(dowód: Tom III str. 329)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo obowiązku wynikającego z Umowy Nr 1 z dnia 8 stycznia 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości nie zapewniło przejęcia od Wykonawcy Centrali Monitorowania SDE w terminie wynikającym z Umowy Nr 1, tj. od 1 stycznia 2011 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli argumenty kontrolowanego, mające świadczyć o tym że niemożliwe było przeszkolenie administratorów systemu informatycznego SDE w przewidzianym umową 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. W wyniku nieprzejęcia w terminie CM przez wskazaną przez Ministra jednostkę, w celu zapewnienia funkcjonowania SDE podpisano z liderem Konsorcjum firmą Comp S.A. umowę dodatkową na kwotę 3 200,0 tys. zł, której przedmiotem było m.in. administrowanie systemem informatycznym SDE. NIK zwraca też uwagę, że podpisując kolejną umowę 24 stycznia 2012 r. z firmą Comp S.A. na kwotę 4 224,9 tys. zł obejmującą m.in. wsparcie przy administrowaniu systemem SDE, Zamawiający dysponował już w tym czasie przeszkolonymi administratorami. Osobami odpowiedzialnymi za wyżej opisaną nieprawidłowość byli Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, Pan Paweł Nasilowski oraz Dyrektor

DIRS, Pan Jarosław Paszke, którzy odpowiadali za prawidłową realizację Umowy Nr 1 z 8 stycznia 2009 r.

2. W systemie komunikacyjno-monitorującym SDE rejestrowane są dane osobowe, które powinny zostać usunięte z tego systemu wraz z zarchiwizowanymi danymi⁸, po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE. Dane te nigdy nie były trwale usuwane⁹. 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 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.¹⁰ określające, iż usuwa je podmiot prowadzący CM. Obowiązki w powyższym zakresie należały do:

- od 1 listopada 2011 r. do 4 lipca 2012 r. Centralnego Zarządu Służby Więziennej,
- od 5 lipca 2012 r. Upoważnionego Podmiotu Dozorującego¹¹.

Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości¹² z dnia 4 lipca 2013 r. określono ponownie sposób i tryb usuwania ww. danych, wskazując jednocześnie, iż usuwa je UPD.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w okresie od 5 lipca 2012 r. do 21 sierpnia 2013 r. (wejście w życie rozporządzenia z 4 lipca 2013 r.) obowiązywały zapisy ustawy o dokonywaniu usuwania danych przez upoważniony podmiot dozoru oraz zapisy rozporządzenia o dokonywaniu usuwania danych przez podmiot prowadzący centralę monitorowania.

Comp S.A. będący liderem konsorcjum, które pełni rolę Upoważnionego Podmiotu Dozorującego, wyjaśnił że podjęto działania zmierzające do ustalenia z właścicielem danych osobowych (Ministrem Sprawiedliwości) procedury regulującej postępowanie przy usuwaniu danych osobowych. 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 i informacji.

⁸ Archiwizowanie danych osobowych skazanych nie powoduje jednocześnie usunięcia tych danych z systemu informatycznego SDE, a jedynie tworzy dodatkową ich kopię.

⁹ Z systemu informatycznego Dyrektor BDE usunął przez pomyłkę dane czterech osób skazanych, lecz istnieje możliwość odtworzenia tych zapisów, ponieważ dane zostały zarchiwizowane na płycie CD.

¹⁰ 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).

¹¹ Ustawa z 25 maja 2012 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. 2012 r., poz. 692).

¹² 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).

Dyrektor BDE gen. SW Paweł Nasiłowski, będący zarazem Pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, wskazał że niecelowe jest dokonywanie czynności usunięcia danych osobowych i powinno się je archiwizować. Dyrektor BDE wyjaśnił, że okres przechowywania akt spraw karnych, obejmujących również sprawy z zakresu SDE, wynosi 10 lat¹³. Archiwizacji podlegają akta kompletne, a zatem obejmujące również informację o przebiegu wykonania kary. Natomiast zgodnie z ustawą o SDE dane podlegają archiwizacji przez okres 2 lat, a potem winny niezwłocznie podlegać zniszczeniu. Zdaniem Dyrektora BDE to „wydaje się być niedopuszczalne”, z uwagi na nadzór nad wykonaniem orzeczeń o wykonaniu kary pozbawienia wolności w SDE i na proces ewentualnego zaskarżenia tych orzeczeń. Dyrektor BDE m.in. w dniu 15 czerwca 2011 r. w piśmie do Dyrektora Wykonania Orzeczeń i Probacji MS, 20 sierpnia 2012 r. w piśmie do Dyrektora Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości MS bezskutecznie zwracał uwagę na ww. przeszkody i na konieczność zmiany w tym zakresie przepisów.

Zgodnie z ww. rozporządzeniami z dnia 23 czerwca 2010 r. oraz 4 lipca 2013 r. usuwanie danych miało odbywać się w obecności przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości. W dniu 23 lutego 2012 r. Dyrektor DIRS MS wyznaczył przedstawiciela MS, w obecności którego będzie następować usuwanie danych osobowych skazanych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁴ 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. Administratorem danych osobowych przetwarzanych w SDE jest Minister Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że dane osobowe nie są usuwane z informatycznej bazy danych z uwagi na konieczność archiwizacji kompletnych akt spraw sądowych.

3. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na przetwarzaniu w systemie komunikacyjno-monitorującym SDE danych osobowych skazanych (m.in. imię, nazwisko, adres skazanego), 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

¹³ 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.).

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

i były to zarazem ostatnie zdarzenia wpisane w systemie dla tych skazanych.

Funkcjonariusze BDE informowali sądy okręgowe o konieczności dokonania weryfikacji zapisów i usunięcia zbędnych danych. Jednakże - jak wskazał Zastępca Dyrektora BDE - sędziowie, kuratorzy, czy pracownicy sądu nie mają możliwości usunięcia danych osobowych w aplikacji Exigo, a jedynie mogą zmienić status skazanego z zarezerwowanego na „usunięty”. W aplikacji Gem istnieje cały czas dostęp do tych danych, pomimo statusu „usunięty”. Dyrektor BDE wskazał, że aplikacja GEM użytkowana przez administratorów CM i UPD nie zawiera funkcji kompleksowego i trwałego usuwania ww. danych, ale została podjęta współpraca z UPD w zakresie opracowania takiej procedury.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli długotrwałe przechowywanie danych osobowych skazanych do celów dokonywania tzw. „rezerwacji”, nie służy celom, dla których zostały wprowadzone. Ponadto nie zostały wypracowane narzędzia, które umożliwiłyby usuwanie takich danych. 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. Administratorem danych osobowych przetwarzanych w SDE jest Minister Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości jako Administrator danych osobowych, odpowiedzialny za przechowywanie danych osobowych, wskazał iż sędziowie penitencjami wprowadzają dane osobowe skazanych, którzy nie odbywali kary pozbawienia wolności w trybie SDE zgodnie z zapisami ustawy o SDE. Pracownicy Centrali Monitorowania upoważnieni do przetwarzania danych w systemie informatycznym SDE nie są uprawnieni do usuwania tych danych.

(dowód: Tom III, str. 329-330)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca również uwagę, że zgodnie z opinią Prezesa UZP a następnie KIO, przy zawieraniu przez MS umów z Comp S.A. w sposób nieuprawniony zastosowano tryb z wolnej ręki. Z uwagi na objęcie kwestii prawidłowości udzielonych w tych sprawach zamówień publicznych przez Prezesa UZP, NIK odstąpiła od dokonywania oceny w tym zakresie.

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Pan gen. SW Paweł Nasiłowski pełniący funkcję Dyrektora BDE, Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, a także nadzorującego umowę Nr 1 z wraz z Dyrektorem DIRS nie egzekwowali od UPD wystarczającej liczby kart kryptograficznych dla użytkowników aplikacji Exigo, w szczególności dla kuratorów. Z informacji uzyskanych przez NIK wynika, że kuratorzy zawodowi zgłaszali potrzeby zwiększenia dostępu do aplikacji Exigo, lecz nie otrzymywali dostatecznej ilości kart kryptograficznych.

Powyższe wynikało z przyjętej przez Dyrektora BDE interpretacji umowy, zgodnie z którą liczba kart kryptograficznych wynikała z liczby użytkowników, których UPD miał przeszkolić. Punkt IV ppkt 1.7.11 załącznika nr 1 do umowy Nr 1 stanowił o przeszkoleniu 915 osób przez UPD. Dyrektor BDE oświadczył, że ta liczba odpowiadała pierwotnej ilości kart kryptograficznych, a po negocjacjach z UPD zwiększono ją do 1360 sztuk.

(dowód: Tom III str. 329)

1.2. System zarządzania 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 przeludnienia jednostek penitencjarnych¹⁵ (od 7 września 2010 r. Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw wdrożenia systemu kar nieizolacyjnych oraz Systemu Dozoru Elektronicznego¹⁶ (dalej: Pełnomocnik Ministra). Pełnomocnikiem tym został i w okresie objętym kontrolą pełnił funkcję Pan Paweł Nasiłowski. 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 elektronicznego¹⁷. BDE zostało powołane 13 sierpnia 2010 r. w strukturach Centralnego Zarządu Służby Więziennej (dalej: CZSW)¹⁸. Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego CZSW¹⁹, 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 wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego oraz za prawidłowe funkcjonowanie Centrali Monitorowania, stanowiącej element tego systemu. Dyrektorem Biura od początku jego funkcjonowania był Pan Paweł Nasiłowski.

Stosownie do postanowień § 1 ust. 1 pkt 2 Umowy Nr 1, nadzór nad wykonaniem jej przedmiotu sprawowała „Komórka Nadzorująca Funkcjonowanie SDE” – wyznaczony przez Zamawiającego zespół osób. W § 3 ust. 1 pkt 1 Umowy wskazano, że w skład Komórki Nadzorującej wchodził Pan Paweł Nasiłowski oraz Pan Jarosław Paszke – Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości. Po zakończeniu pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości przez Pana Jarosława Paszke, nie aneksowano Umowy Nr 1 w zakresie składu Komórki Nadzorującej. Jak podał w wyjaśnieniach, Podsekretarz Stanu, Pan Stanisław Chmielewski, biorąc pod uwagę zasadę ciągłości zadań realizowanych na stanowisku dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych (dalej DIRS), drugim członkiem Komórki Nadzorującej jest Dyrektor DIRS, którym aktualnie jest Pan Radosław Stępień.

Nadzór nad wykonaniem Umowy Nr 1 należał również do kompetencji DIRS, ponieważ stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości²⁰ organizowanie, nadzorowanie i koordynowanie działań związanych z eksploatacją i rozwojem Systemu Dozoru Elektronicznego, tj. działań zbieżnych z przedmiotem Umowy, należało do kompetencji DIRS²¹.

Stałe zastępstwo Ministra Sprawiedliwości w sprawach wykonywania czynności wynikających z podległości Służby Więziennej Ministrowi Sprawiedliwości, w okresie

¹⁵ 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 (nieopublikowane).

¹⁶ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nr 192/10/BM z dnia 7 września 2010 r. (nieopublikowane).

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

¹⁸ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. Nr 8, poz. 117).

¹⁹ 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>).

²⁰ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz.Urz.MS. z 2012 r. poz. 25 ze zm.).

²¹ Nadzór nad DIRS w okresie objętym kontrolą, sprawowali: Pan Igor Działuk – do 10 grudnia 2009 r., Pan Piotr Kluz – do 5 lutego 2012 r., Pan Jacek Gołaczyński – do 12 listopada 2013 r., Pan Wojciech Hajduk – do chwili obecnej.

objętym kontrolą sprawował Sekretarz Stanu, a od 25 lipca 2013 r. Podsekretarz Stanu Stanisław Chmielewski²².

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK do powstania nieprawidłowości opisanej w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia przyczynił się ustanowiony model podziału kompetencji w ramach SDE, który nie był przejrzysty. W związku z tym nie było możliwości precyzyjnego ustalenia odpowiedzialności za poszczególne elementy SDE, ponieważ kompetencje poszczególnych podmiotów biorących udział w zarządzaniu systemem były tożsame, co utrudniało zarządzanie projektem wdrażanym przez MS

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

2. Działania Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzające do osiągnięcia zamierzonych celów systemu dozoru elektronicznego w stosunku do planów i poniesionych kosztów.

2.1. Osiągnięte rezultaty wprowadzenia SDE

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze strategią wieloletnią budżetu państwa w latach 2010 - 2012 Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęło cel *wprowadzania alternatywnych w stosunku do izolacji więziennej form odbywania kary pozbawienia wolności* planując wydatki w ramach podzadania „System Dozoru Elektronicznego”. Osiągnięcie tego celu mierzone było poprzez odsetek osób objętych dozorem elektronicznym w stosunku do liczby skazanych (przebywających w zakładach karnych). Do obliczenia rocznych wartości docelowych oraz wykonania mierników na koniec roku przyjęto jednakowe dane dotyczące liczby skazanych przebywających w zakładach karnych²³.

Przy przyjętych wartościach docelowych mierników w ramach ww. budżetu zadaniowego osiągnięto odpowiednio: w 2010 r.- 0,01 (przewidywano 0,03); w 2011 r.- 0,03 (przewidywano 0,05); w 2012 r.- 0,06 (przewidywano 0,1).

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 102-105, 110, 133)

Wyjaśniając nieosiągnięcie zamierzonych rezultatów dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej wskazał, że odchylenia w wykonaniu miernika wynikały przede wszystkim z niższej liczby skazanych wobec których sądy orzekły odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 132-133)

Od 2013 r. celem działania „System Dozoru Elektronicznego” według budżetu w układzie zadaniowym było *efektywne wykorzystanie Systemu Dozoru Elektronicznego do odbywania przez skazanych kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym*. Jako miernik docelowy dla działania ustalono (zaproponowany

²² Zarządzenie Nr 173/12/BM Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 sierpnia 2012 r., z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków Kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu; zarządzenie Zarządzenie Nr 316/13/BM Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

²³ W 2010 r. – liczba skazanych na 31 stycznia 2009 r. 74.913, w 2011 r. – liczba skazanych na 4 stycznia 2010 r. 74.116, w 2012 r. – liczba skazanych na 31 stycznia 2011 r. 73.667.

przez Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości) stopień wykorzystania SDE²⁴ na poziomie 75%. W pierwszym półroczu 2013 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 71,2%.

(dowód: akta kontroli Tom V str. 133)

Miesięczne wykorzystanie SDE wskazywane przez Upoważniony Podmiot Dozorujący w poszczególnych etapach budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE²⁵ wynosiło: od 0,4% do 12,2% (w II etapie), od 2,6% do 21,0% (w III etapie), od 13,3% do 47,7% (w IV etapie), od 27,4% do 72,5% (w V etapie).

(dowód: akta kontroli Tom V str. 228-229)

Na koniec 2012 r., przy pojemności systemu dla 7500 skazanych, karę pozbawienia wolności w SDE odbywało 4 782 skazanych (do końca 2012 r. w SDE zakończono wykonywanie 9 596 kar). Na koniec I półrocza 2013 r. – karę w SDE odbywało 5 340 (ukończono wykonywanie 15 848 kar).

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 193, 200)

Według dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji *grupa docelowa systemu dozoru elektronicznego określona została w ustawie poprawnie (...) wykorzystanie możliwości infrastrukturalnych systemu na poziomie 3/4 (ok. 5 500 skazanych odbywających jednocześnie karę na 7 500 miejsc w systemie) dowodzi trafnego oszacowania przez ustawodawcę prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych konsekwencji nowej regulacji. Nieodpowiedzialne poszerzanie zakresu podmiotowego ustawy poza możliwości infrastruktury technicznej mogłoby prowadzić do przeciążenia systemu i narażałoby Polskę na reperkusje odszkodowawcze ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, np. za brak możliwości odbycia kary w systemie z powodu braku miejsc przez osobę, która uzyskała zezwolenie albo za odmowę udzielenia z tego samego powodu zezwolenia osobie, która spełniała warunki określone w art. 6 ustawy o SDE.*

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 204)

Minister Sprawiedliwości podejmował następujące działania związane z zapelnieniem systemu SDE. Polegały one m.in. na przygotowaniu w 2009 r. przez DWOiP we współpracy z zawodowymi kuratorami sądowymi projektu działań, które powinny zostać podjęte przez sądy oraz zespoły kuratorskiej służby sądowej, w celu rozpowszechnienia informacji wśród skazanych na temat SDE.

Działania te miały polegać m.in. na:

- zamieszczeniu na stronach internetowych sądów rejonowych informacji o SDE wraz z wzorami wniosku o zezwolenie odbycia kary w tym systemie oraz zgody członków rodziny zamieszkujących wspólnie ze skazanym w miejscu, gdzie będzie odbywał karę,
- rozpoczęciu niezwłocznej współpracy kuratorów zawodowych dla dorosłych z sekcjami wykonawczymi sądów rejonowych w zakresie ustalania danych skazanych, którzy spełniają przesłanki do złożenia wniosku o wykonywanie kary pozbawienia wolności w SDE,

²⁴ Wyrażony procentowo iloraz liczby skazanych czynnie odbywających karę w Systemie Dozoru Elektronicznego i maksymalnej pojemności systemu SDE (zdolności do jednoczesnego wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem kamym w Systemie Dozoru Elektronicznego).

²⁵ Etap II – od 1.09.2009 r. do 31.05.2010 r. eksploatacja SDE dla maksimum 500 skazanych, etap III – od 1.06.2010 r. do 31.12.2010 r. eksploatacja SDE dla maksimum 2000 skazanych, etap IV od 1.01.2011 r. do 31.12.2011 r. eksploatacja SDE dla maksimum 4000 skazanych, etap V od 1.01.2012 r. do 31.08.2014 r. eksploatacja SDE dla maksimum 7500 skazanych (dane pobrane do września 2013 r).

- nawiązaniu przez kuratorów sądowych kontaktu z osobami spełniającymi przesłanki do ubiegania się o objęcie SDE, przeprowadzenie rozmów informacyjnych oraz przekazanie wzorów wniosków, wzorów niezbędnych zgód członków rodziny zamieszkujących wspólnie ze skazanym w miejscu, gdzie będzie odbywał karę oraz pouczenie o miejscu składania wniosków,
- osobistym, w uzasadnionych przypadkach, występowaniu przez kuratorów z wnioskiem o zezwolenie na dozór elektroniczny,
- instruowaniu skazanych o możliwości wnioskowania o zastosowanie SDE, w trakcie dyżurów na posiedzeniach wykonawczych, na których rozpoznawane będą sprawy o zarządzenie wykonania kary,
- szkoleniu przez kuratorów zawodowych dla dorosłych podległych sobie kuratorów społecznych z zakresu instytucji SDE,
- zobowiązaniu kuratorów społecznych do informowania spełniających warunki skazanych o możliwości odbywania kary pozbawienia wolności w SDE.

Projekt tych działań został zaakceptowany przez Ministra Sprawiedliwości, 4 listopada 2009 r. oraz przekazany do stosowania wszystkim sądom apelacji warszawskiej (jedyna apelacja, w której funkcjonował w tym czasie SDE).

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 23-25, 43-82)

Prezesi sądów okręgowych w apelacji warszawskiej poinformowali pisemnie DWOiP o wdrożeniu działań, o których była mowa w zaakceptowanym przez Ministra Sprawiedliwości projekcie działań.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.83-108)

Jak podała w wyjaśnieniach Dyrektor Generalna MS, informacje dotyczące SDE znalazły się na stronach internetowych wszystkich sądów rejonowych i okręgowych w Polsce, a także były przekazywane zainteresowanym przez pracowników sekretariatów właściwych wydziałów sądów.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.200-202, 217)

W celu upowszechnienia wiedzy na temat SDE Dyrektor DWOiP przekazał w dniu 29 sierpnia 2011 r. prezesom sądów okręgowych druk pouczenia adresowanego do osób odbywających karę pozbawienia wolności dotyczącego możliwości odbywania kary poza zakładem karnym w SDE.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.128-129)

W terminie od 2 listopada do 9 grudnia 2009 r. DWOiP przeprowadził cykl ośmiu sesji szkoleniowych z zakresu aspektów prawnych SDE dla sędziów penitencjarnych, kuratorów zawodowych i pracowników sekretariatów, w których wzięło udział łącznie 250 osób.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.25)

W okresie objętym kontrolą Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury przeprowadziła łącznie sześć sesji szkoleniowych dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w SDE²⁶, w których udział wzięło łącznie 300 sędziów.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.26, 189)

²⁶ W terminach: 25-27.09.2010 r., 18-21.10.2010 r., 28-30.03.2011 r., 26-29.09.2011 r., 16-19.04.2012 r. oraz 18-20.06.2012 r.

W okresie 1 stycznia 2011 r.– 31 października 2013 r. zawodowi kuratorzy sądowi złożyli 273 wnioski o udzielenie zezwolenia na odbycie kary w SDE, co stanowiło 0,4% wszystkich wniosków złożonych w tym okresie (73 918), z tego:

- w roku 2011 – 94 wnioski, co stanowiło 0,7% wszystkich wniosków (12 862),
- w roku 2012 – 119 wniosków, co stanowiło 0,4% wszystkich wniosków (31 521),
- do końca października 2013 r. – 60 wniosków, co stanowiło 0,2% wszystkich wniosków (29 535).

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 90, 102, 150)

Mała liczba wniosków składanych przez kuratorów była w 2012 r. przedmiotem analizy DWOiP. Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor DWOiP z informacji uzyskanych od kuratorów wynikało, że wnioski o odbywanie kary w SDE składali głównie skazani którym zasądzone wykonanie kary zawieszono lub orzeczono karę zastępczą na wniosek kuratora zawodowego, z uwagi na złamanie warunków próby. Kuratorzy podawali też, że w tych 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.

Dyrektor DWOiP wyjaśnił, 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 Sprawiedliwości. Założenia te w trakcie kontroli znajdowały się na etapie konsultacji wewnątrzresortowych.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.26-27, 291-294)

Stosownie do postanowień art. 37g § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁷ (dalej: ustawa u.s.p.) w przypadku m.in. stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału oraz przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. W czynnościach tych może brać udział sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości nie zarządził przeprowadzenia lustracji sądu, wydziału sądu, ani działalności nadzorczej prezesa sądu w zakresie funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 20)

Dyrektor DWOiP, Pan Mirosław Przybylski podał w wyjaśnieniach, że nadzór nad pracą kuratorów był na bieżąco wykonywany przez sędziów penitencjarnych, a także w ramach prowadzonych lustracji i wizytacji przez kuratorów okręgowych. Z nadesłanych do wiadomości DWOiP protokołów z lustracji i wizytacji prowadzonych przez kuratorów okręgowych w zakresie funkcjonowania SDE wynika, że kuratorzy prawidłowo wykonują swoje obowiązki. O nieprawidłowościach w wykonywaniu zadań przez kuratorską służbę sądową Ministerstwo nie było również zawiadamiane przez prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych ani sędziów penitencjarnych. Nie podejmowano zatem działań dotyczących SDE w ramach zewnętrznego nadzoru Ministra Sprawiedliwości, ponieważ działania takie

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.

podejmowane winny być jedynie w wyjątkowych przypadkach określonych w art. 37g § 2 u.s.p.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 12-20)

W latach 2009-2012 Minister Sprawiedliwości w ustalanych przez siebie kierunkach nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów apelacyjnych nie zawarł obszaru związanego z wykonywaniem przez sądowych kuratorów zawodowych czynności związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE.

Jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor DWOiP, w związku z brakiem negatywnych sygnałów w zakresie funkcjonowania SDE Ministerstwo Sprawiedliwości określiło inne priorytety, mając na uwadze, że stałą i bieżącą kontrolę nad wykonaniem orzeczeń, dotyczących SDE sprawują sędziowie penitencjarni.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 244-270)

W latach 2011-2013 DWOiP zorganizował cztery narady nadzorcze z sędziami penitencjarnymi, które dotyczyły m.in. SDE²⁸.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.26-27, 190-199)

W okresie objętym kontrolą, DWOiP zorganizował i przeprowadził dwie narady nadzorcze dla kuratorów okręgowych, na których omawiano m.in. problematykę związaną z wdrażaniem, funkcjonowaniem SDE ze szczególnym uwzględnieniem roli kuratorów sądowych w odbywaniu kary w tym systemie²⁹.

(dowód: akta kontroli Tom IV str.20-21, 109-117)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Sprawiedliwości nie organizowało szkoleń przeznaczonych dla adwokatów z zakresu funkcjonowania SDE. W ocenie Dyrektora Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości doskonalenie zawodowe adwokatów pozostaje zadaniem samorządu adwokackiego.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 27)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Sprawiedliwości prowadziło m.in. następujące działania mające na celu upowszechnienie wiedzy o SDE:

- kampania zainicjowana w 2012 r. przez Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE mająca na celu zwiększenie liczby orzekanych i wykonywanych kar nieizolacyjnych. W jej ramach w sądach, prokuraturach zakładach karnych i w ośrodkach pomocy społecznej pojawiły się plakaty oraz ulotki informujące o SDE,
- współorganizowanie z Kancelarią Prezydenta RP w ramach Forum Debaty Publicznej Prezydenta RP „Nowy wymiar polityki karnej, kary nieizolacyjne...” dwóch debat dotyczących m.in. SDE,
- uruchomienie strony internetowej www.dozorelektroniczny.gov.pl, która została poświęcona SDE.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 31-34)

W 2010 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzono prace legislacyjne, których efektem była nowelizacja ustawy o SDE, która zwiększyła maksymalny wymiar kary

²⁸ W terminach: 14-16.03.2011 r., 19-21.10.2011 r., 1-3.10.2012 r. oraz 25-27.09.2013 r.

²⁹ Narady odbyły się w dniu 23.06.2010 r. oraz w dniach 17-19.04.2013 r.

umożliwiający objęcie SDE z sześciu do 12 miesięcy, co dało możliwość zwiększenia populacji skazanych mogących ubiegać się o odbywanie kary w SDE.

Przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości brali udział w pracach legislacyjnych prowadzonych w Sejmie i Senacie, których efektem było uchwalenie nowelizacji ustawy o SDE, która wprowadzała m.in. możliwość udzielania przedterminowego zwolnienia skazanym odbywającym karę w SDE.

W trakcie kontroli NIK w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone były prace nad przepisami dotyczącymi kar wykonywanych w SDE. Prace obejmowały następujące kierunki:

- zmiana dotychczasowego modelu orzekania kar w SDE, zamiast sądu penitencjarnego właściwy ma być sąd orzekający w wyroku skazującym,
- poszerzenie katalogu kar wykonywanych w SDE poprzez umożliwienie odbywania w SDE zarówno kary pozbawienia wolności, jak i kary ograniczenia wolności,
- wprowadzenie podstaw prawnych do wykonywania w SDE również środków karnych i zabezpieczających,
- wprowadzenie przepisów dotyczących SDE do Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego jako stałego elementu polskiego prawa karnego.

Według stanu na 4 grudnia 2013 r. projekt ww. zmian znajdował się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 21-22, 182, Tom III, str. 150-153)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważyła, że w ramach kontroli³⁰ przeprowadzonej w okresie od 25 listopada 2009 r. do 12 lutego 2010 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości i Centralnym Zarządzie Służby Więziennej NIK ustaliła, że opis miernika dla podzadania „Budowa systemu dozoru elektronicznego”, którego celem było wprowadzenie alternatywnej w stosunku do izolacji więziennej formy odbywania kary pozbawienia wolności określony w 2009 r. jako liczba skazanych objętych dozorem elektronicznym i ustalony na poziomie 500 osób został sformułowany niezgodnie z zasadami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009.

Uzależnienie w następnych latach liczby skazanych w SDE (pojemności systemu) od liczby osób odbywających karę w zakładach karnych spotęgowało niezgodność określonego miernika z metodologią SMART, zgodnie z którą cele powinny być precyzyjne, konkretne, mierzalne, osiągalne, istotne, realistyczne i określone w czasie. Sygnały dotyczące wadliwości mierników Ministerstwo otrzymało w listopadzie 2011 r., kiedy Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zaproponował przyjęcie miernika pn. „Odsetek osób objętych dozorem elektronicznym w stosunku do maksymalnej pojemności systemu” wskazując że mierzenie celu w stosunku do skazanych nie pozwala na określenie obiektywnej wielkości do której należy zmierzać. Ponadto w październiku 2012 r. Kierownik Zespołu Obsługi Centrali Monitorowania BDE wskazał, że bardziej miarodajnym wskaźnikiem byłaby liczba skazanych w SDE w stosunku do liczby skazanych

³⁰ Kontrola realizacji programu pozyskania miejsc dla osadzonych w latach 2006-2009, obejmująca m.in. kwestie związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem SDE.

wyrokiem prawomocnym do 1-go roku aktualnie odbywających karę pozbawienia wolności tj. spełniających warunki formalne ubiegania się o SDE.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 145, 149)

2.2. Koszty wprowadzenia SDE

Opis stanu faktycznego

W sprawozdawczości budżetowej dla podzadań/działania o nazwie „System Dozoru Elektronicznego” w okresie 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. dysponent główny ujawnił środki na wdrożenie i eksploatację SDE w kwocie 110 257,0 tys. zł, na poziomie 100% planu po zmianach. Środki obejmowały 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 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.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 1, 108-129)

W okresie od września 2009 r. do września 2013 r. w księgach rachunkowych Ministerstwa Sprawiedliwości zaewidencjonowano wydatki z tytułu realizacji zawartych umów cywilnoprawnych w ramach SDE oraz płatności jednorazowe nieobjęte umowami w kwocie 146 509,6 tys. zł. Na powyższą kwotę składały się: opłaty za skazanych (52 777,7 tys. zł), usługi dotyczące utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej CM SDE (17 855,5 tys. zł), usługi wdrożenia SDE, w tym dostarczenie i instalacja oprogramowania (26 527,9 tys. zł), licencje SDE (28 400,0 tys. zł), utworzenie i uruchomienie Centrali Monitorowania (20.091,4 tys. zł), koszty szkoleń w ramach SDE (698,1 tys. zł), inne zakupy i usługi w ramach SDE (159,0 tys. zł). Koszty delegacji służbowych i inne wydatki np. z tytułu organizacji narad i konferencji w ramach SDE nie zostały przypisane do wymienionego zadania.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 225-255)

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.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej wyjaśnił, że nakłady w ramach SDE nie były ewidencjonowane w części 15 „Sądy powszechne” z uwagi na brak prowadzonej rachunkowości spraw sądowych w tym zakresie. Dyrektor DBiEF podkreślił, że będzie to możliwe po pełnej implementacji wdrażanego Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 109)

Stały koszt miesięczny wykonywania kary pozbawienia wolności w Systemie Dozoru Elektronicznego przez jednego skazanego, określony w umowie nr 1 z dnia 8 stycznia 2009 r., od fazy pełnej eksploatacji systemu, tj. od 2012 r. wynosił 564,25 zł brutto (co w przybliżeniu określało kwotę dziennego kosztu na jednego skazanego w wysokości 18,50 zł). Ww. kwota nie zawierała wszystkich kosztów

związanych z eksploatacją SDE³¹, ponieważ na kwotę 564,25 zł składały się koszty patroli interwencyjnych (wynagrodzenia, transport, wyposażenie techniczne), koszty utrzymania baz patrolowych oraz ekspozytur. Przy uwzględnieniu innych kosztów SDE, miesięczny koszt skazanego w SDE wynosił w 2012 r. przynajmniej 652 zł³², a w I półroczu 2013 r. - 637 zł, czyli był wyższy odpowiednio o 16% i 13% od przyjętego kosztu umownego.

(dowód: akta kontroli str. Tom I, str. 161-234, Tom V, str. 18, 225-226)

Zryczałtowany koszt postępowania wykonawczego³³ (stanowiący dochody skarbu państwa) związany z wykonaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (zryczałtowany koszt zainstalowania niezbędnych środków technicznych w wysokości 80 zł) oraz koszt jednego dnia odbywania kary pozbawienia wolności wykonywanej w tym systemie (koszt pracy kuratorów sądowych i bieżącej obsługi używanych środków technicznych w wysokości 2 zł) nie był określany zarówno przez Departament Budżetu, jak też Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z przedstawionych przez Dyrektorów Sądów Apelacyjnych danych dotyczących wysokości uzyskanych przez budżet państwa dochodów z tytułu odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego (na podstawie powyższego obowiązku obciążania skazanych ww. kosztami) wynikało, iż dochody te w okresie obowiązywania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie wysokości kosztów odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, tj. od 1 września 2009 r. do 25 czerwca 2010 r. wyniosły 14 732 zł.

Departament Budżetu i Efektywności Finansowej, który w okresie kontrolowanym posiadał zadanie ustalania skutków finansowych projektowanych aktów normatywnych, nie sporządzał analiz mających na celu określenie rzeczywistego kosztu jednego dnia odbywania kary pozbawienia wolności wykonywanej w Systemie Dozoru Elektronicznego przez jednego skazanego. Uzasadniając nieokreślenie metodologii liczenia przeciętnego kosztu wykonywania kary w SDE Dyrektor DB zinterpretował art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴ wskazując że zadaniem DB było zapewnienie obsługi Ministrowi Sprawiedliwości jako dysponentowi właściwych części budżetu państwa, w tym w szczególności sprawowania nadzoru nad gospodarką finansową jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych.

³¹ Omawiane koszty miesięczne skazanego nie uwzględniały stałych i zmiennych kosztów ponoszonych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej (w zakresie obsługi Centrali Monitorowania, takich jak płace i pochodne, koszty utrzymania pomieszczeń, koszty delegacji oraz utrzymania floty samochodowej), Ministerstwo Sprawiedliwości (m.in. w zakresie usług utrzymania i serwisu infrastruktury technicznej i teleinformatycznej CM SDE) oraz sądy (koszty pracy kuratorów zawodowych, sędziów penitencjarnych oraz pracowników administracyjnych, delegacji, szkoleń, zakupu i utrzymania infrastruktury sprzętowej itp.).

³² Wyliczone koszty stanowią iloraz kosztów SDE danego roku (ujawnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w trakcie kontroli) oraz liczby skazanych wykazywanych przez UPD wg metody przyjętej w umowie nr 1, za których Ministerstwo dokonało miesięcznych opłat w kwocie 564,25 zł. W 2013 r. liczby skazanych wykazane według zasady wynikającej z umowy tj. maksymalnego obłożenia SDE w danym miesiącu były wyższe (od 43 do 205 osób) od liczby skazanych odbywających karę w SDE na koniec miesiąca.

³³ Zapisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie wysokości kosztów odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. Nr 236, poz. 1640), w związku z wejściem w życie zapisów ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. nr 101 poz. 647), obowiązywały jedynie w okresie od 1 września 2009 r. do 25 czerwca 2010 r.

³⁴ Przytoczony przepis art. 175 wskazuje, że dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę: nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w tym nad dokonywaniem przez te jednostki wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków oraz realizacją właściwych procedur; wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa; realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa; efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 105)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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 ujawnienia wydatków na zadania nie pozwalał na szacowanie pełnych kosztów wdrażanego systemu, w tym kosztów jednego skazanego w ramach SDE.

W okresie objętym kontrolą żadna komórka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości nie monitorowała wszystkich kosztów SDE i nie szacowała kosztu jednego skazanego w SDE, tak jak ma to miejsce w przypadku skazanych osadzonych w zakładach karnych. Nieustalona została także metodologia liczenia takich kosztów w ramach SDE, a przedmiotem zainteresowania Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej nie były jednostkowe koszty finansowanego systemu resortowego.

Skutkiem powyższego w Ministerstwie nie dokonywano wyliczenia całkowitego kosztu Systemu Dozoru Elektronicznego jako systemu odbywania kary pozbawienia wolności.

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 zł³⁵, natomiast szacunkowy miesięczny koszt skazanego w SDE przynajmniej na poziomie 688 zł³⁶ (przy uwzględnieniu wyłącznie kosztów eksploatacji SDE) oraz 1 270 zł (przy uwzględnieniu kosztów budowy, wdrożenia i eksploatacji SDE).

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 145, 149)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Działania Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzające do usprawnienia działania SDE

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do postanowień art. 49 ust. 5 ustawy o SDE sąd penitencjarny wydaje postanowienie dotyczące udzielenia skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku.

³⁵ 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 zaludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych na koniec poszczególnych miesięcy wymienionego okresu (<http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/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 zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych i liczby miesięcy za które dokonano wydatków wyniosły: w 2010 r. – 2.382 zł (przy średniorocznym zaludnieniu 82.863 os.), w 2011 r. – 2.451 zł (przy średniorocznym zaludnieniu 82.558 os.), w 2012 r. – 2.461 zł (przy średniorocznym zaludnieniu 84.399 os.), w okresie styczeń-czerwiec 2013 r. – 2776 zł (przy średnim zaludnieniu 84.730 os.).

³⁶ 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 obciążenia 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 obciążenia 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.

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, w 2012 r. – 1,5 miesiąca, a w okresie pierwszych trzech kwartałów 2013 roku wynosił 1,2 miesiąca³⁷.

(dowód: akta kontroli str. Tom VI, str. 76, 90, 102, 148)

W analizie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości³⁸ 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.

W latach 2011-2012 DWOiP przekazywał wszystkim prezesom sądów okręgowych pisemne analizy dotyczące wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE³⁹. 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. Dyrektor DWOiP zwrócił 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 wynikały m.in. następujące przyczyny niezachowania ww. terminu:

- wnioski o zastosowanie SDE bardzo często wymagały uzupełnienia,
- 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),
- niewystraszająca obsada sędziowska w wydziałach penitencjarnych,
- potrzeba rozpoznania danego wniosku w jednostce penitencjarnej, co wiąże się niejednokrotnie z wyjazdem do innej miejscowości,
- dłuższy czas oczekiwania na informacje od UPD.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 141-147)

W związku z powyższym DWOiP przesłał przy piśmie z 2 sierpnia 2012 r. do prezesów sądów okręgowych wzory wniosku o wykonywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego oraz oświadczenia o wyrażeniu zgody osób pełnoletnich zamieszkałych ze skazanym, o pozostawaniu w danym miejscu zamieszkania wnioskodawcy w czasie wyznaczonym przez sąd i przeprowadzeniu czynności kontrolnych przez UPD, w celu rozważenia umieszczenia ww. wzorów na stronach internetowych sądu,

³⁷ 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>.

³⁸ Przyczyny niedostatecznego wykorzystywania ustawy o dozorcze elektronicznym (2012 r.)

<http://www.iws.org.pl/pliki/files/badania/raporty/raporty/Jankowski%20Kotowski%20Momi%20Wa%20C5%BCny%20Doz%20C3%B3r%20elektr%202012.pdf>

³⁹ Przekazano łącznie trzy analizy (23.08.2011 r., 30.12.2011 r., 2.08.2012 r.)

w sekretariatach sądów oraz w biurze obsługi i sekretariatach kuratorskich zespołów służby sądowej w sprawach karnych.

Ponadto z inicjatywy DWOiP Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Pan Stanisław Chmielewski zwrócił się 13 listopada 2012 r. 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.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 148-158, 240-243)

O rozważenie wzmocnienia kadrowego Wydziałów Penitencjarnych prosił również Dyrektor DWOiP w pismach skierowanych w dniu 23 listopada 2010 r., do Prezesów Sądów Apelacyjnych w Warszawie, Łodzi, Krakowie, Lublinie oraz w Białymstoku, a także 26 maja 2011 r. oraz 23 sierpnia 2011 r. do prezesów sądów okręgowych

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 136-140, 271-290)

DWOiP wraz z Pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości ds. SDE przygotował propozycję zmian w Zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej⁴⁰. Zmiany dotyczyły określenia w jakich urządzeniach biurowych i w jaki sposób mają być wpisywane i zakreślane sprawy dotyczące dozoru elektronicznego. Zmiany te zostały wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK zwraca uwagę na potrzeby kontynuowania działań pozwalających na przyspieszenie rozpoznawania wniosków o udzielenie zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Statystyka dotycząca SDE

Opis stanu
faktycznego

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 464⁴¹ takich wniosków (bez uwzględniania wniosków nierozpatrzonych przechodzących z poprzednich okresów). W 2012 r. merytorycznie⁴² rozpatrzono 15 671, w tym odmownie 33% z nich, natomiast w I półroczu 2013 r. – 9 931, w tym odmownie 30%.

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 108, 142)

Weryfikacja i ocena warunków udzielenia zezwolenia na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE należała to niezawisłego sądu, oceniającego

⁴⁰ Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 5 poz. 22 ze zm

⁴¹ Skazany lub jego obrońca, prokurator, sądowy kurator zawodowy, dyrektor zakładu karnego, inne podmioty nieuprawnione np. rodzic, małżonek bądź inna osoba.

⁴² Według zasad przyjętych w analizach DWOiP 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 niezpełnienie braku formalnego w terminie), rozpatrzone w inny sposób oraz postępowania umorzono.

w sposób swobodny materiał dowodowy i faktyczny. Z tego też względu, według Dyrektora Departamentu Orzeczeń i Probacji, nie było możliwe określenie (ustalenie stanu na koniec 2012 i I półrocza 2013 r.) populacji osób które potencjalnie mogłyby odbywać karę w SDE, jak również liczby wniosków, które zostały rozpatrzone odmiennie od prośby wnioskodawcy z powodu niespełnienia „formalnych” przesłanek ustawowych.

(dowód: akta kontroli Tom VI str. 201-207)

Liczba osób, które potencjalnie mogłyby odbywać karę w SDE według jednej z pięciu⁴³ przesłanek ustawowych rozpatrywanych łącznie, tj. liczby osób, wobec których orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą jednego roku a nie zachodziły warunki przewidziane w art. 64 § 2 kodeksu karnego, na podstawie statystyk Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET na 31 grudnia 2012 r. wyniosła 44 601⁴⁴, natomiast na 30 czerwca 2013 r. – 43 100⁴⁵.

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 211-214)

Liczba skazań (orzeczeń) na kary inne niż bezwzględna kara pozbawienia wolności w sądach rejonowych i okręgowych⁴⁶ 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).

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 200-201)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zauważa, że statystyki z sądów okręgowych gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości odbiegały od danych zgromadzonych w bazie danych prowadzonej przez CZSW. Według sprawozdań zbiorczych MS-S10 (sporządzonych na podstawie sprawozdań jednostkowych sądów okręgowych z sądowego wykonywania orzeczeń według właściwości rzeczowej) liczba osób w ostatnim dniu miesiąca odbywających karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego wynosiła: 4 881 na 31 grudnia 2012 r. oraz 5 422 na 30 czerwca 2013 r. Analogiczne statystyki dla tych okresów wskazywane przez Biuro Dozoru Elektronicznego CZSW były niższe odpowiednio o: 2% oraz 1,5%. Różniły się także liczby warunkowych przedterminowych zwolnień skazanych odbywających karę pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego.

W półrocznej informacji ze stanu realizacji planu działalności w 2013 r. wskazano, że przekazywanie rzetelnej informacji dotyczącej liczby skazanych w SDE odbywało

⁴³ 1) wobec skazanego orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą jednego roku (któremu wymierzono dwie lub więcej niepodlegających łączeniu kar pozbawienia wolności, które skazany ma odbyć kolejno, nieprzekraczających w sumie jednego roku), a nie zachodzą warunki przewidziane w art. 64 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny; 2) jest to wystarczające dla osiągnięcia celów kary; 3) skazany posiada określone miejsce stałego pobytu; 4) osoby pełnoletnie zamieszkujące wspólnie ze skazanym wyraziły zgodę (na objęcie skazanego SDE) na piśmie obejmującą także umożliwienie upoważnionemu podmiotowi dozoru przeprowadzenie czynności kontrolnych; 5) odbywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego nie stoją na przeszkodzie możliwości techniczno-organizacyjne (związane z wykonywaniem dozoru przez podmiot prowadzący centralę monitorowania i upoważniony podmiot dozoru) oraz warunki mieszkaniowe skazanego.

⁴⁴ 12 223 osoby aktualnie odbywające karę pozbawienia wolności w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz 32 378 osób, wezwanych do stawienia się do jednostki penitencjarnej celem odbycia prawomocnego wyroku.

⁴⁵ 11 677 osób aktualnie odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych i aresztach oraz 31 423 osób, wezwanych do stawienia się do jednostki penitencjarnej celem odbycia prawomocnego wyroku.

⁴⁶ 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 k.k. W zakresie orzecznictwa sądów rejonowych Ministerstwo dysponowało liczbą orzeczeń nieprawomocnych (sądów pierwszej instancji) dotyczących: skazań na karę ograniczenia wolności, karę grzywny samoistnej oraz wyłącznie środek karny.

się poprzez wykorzystanie jedyne, możliwego źródła danych tj. Centralnej Bazy Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET prowadzonej przez CZSW.

(dowód: akta kontroli Tom V, str. 154)

Wyjaśniając różnice pomiędzy danymi wykazanymi w sprawozdaniach statystycznych Sądów Okręgowych, a przedstawionymi przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, dyrektor Departamentu Strategii i Deregulacji poinformował, że *wynikają z faktu przedstawienia danych z dwóch różnych miejsc odnotowujących zdarzenia przesunięte w czasie, a także badanie innego stanu rzeczywistego. Sąd wypełniając sprawozdania wykazuje stan wydanych zezwoleń na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w ostatnim dniu okresu sprawozdawczego, natomiast Centralny Zarząd Służby Więziennej przedstawia dane z wykonania udzielonego przez sąd penitencjarny zezwolenia skazanemu na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Wobec powyższego wnioskować można, że wykazane różnice wynikają z miejsca przeprowadzanego badania, jak i badanej zbiorowości (w pierwszym przypadku jest to zbiorowość skazanych na kary pozbawienia wolności, którym sąd penitencjarny udzielił zezwolenia na odbycie karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, a druga to osoby odbywające karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego).*

Dyrektor Departamentu Strategii i Deregulacji nie posiadał informacji na temat liczby skorygowanych sprawozdań w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w wykazywanych przez sądy okręgowe statystykach informując, że departament nie prowadził w tym zakresie ewidencji.

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 218)

Izba zauważyła, że zgodnie z literalnym brzmieniem opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości formularzy statystycznych sądy okręgowe winny ujawnić stan wykonywania orzeczeń, nie zaś stan wydanych orzeczeń.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów w zakresie sprawowanego przez nie nadzoru nad działaniem Upoważnionego Podmiotu Dozorującego

Opis stanu faktycznego

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 elektronicznego⁴⁷ 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.

W trakcie kontroli NIK (we wrześniu 2013 r.) dyrektor DWOiP wystąpił do prezesów sądów apelacyjnych o przekazanie kopii sprawozdań z wizytacji Upoważnionego Podmiotu Dozorującego za okres czasu funkcjonowania wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w okręgach Sądów

⁴⁷ Dz. U. Nr 45, poz. 370.

Okręgowych w Apelacjach. Wcześniej Dyrektor DWOiP nie występował o przekazanie takich informacji.

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 45)

Dyrektor DWOiP wyjaśnił, że sędziowie penitencjarni posiadali alternatywę w zakresie sprawowanego nadzoru nad UPD, tj. mogli realizować go albo poprzez wizytacje albo lustracje, z czego z tych ostatnich nie było obowiązku przekazywania Ministrowi stosownych dokumentów pokontrolnych. Z uwagi na to, że sądy nie przekazywały sprawozdań z wizytacji w Ministerstwie przyjęto, że sędziowie przeprowadzali lustracje UPD. Do Ministerstwa nie wpływały sygnały na temat uchybień w działalności UPD.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 291-294)

Z odpowiedzi udzielonych przez sądy wynikało, że nie prowadzono 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 o wnioski wynikające z akt zgromadzonych w siedzibach sądów i dane zarejestrowane w systemie informatycznym dozoru elektronicznego.

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 1-27)

Argumenty przytaczane we wrześniu 2013 r. przez prezesów sądów apelacyjnych oraz okręgowych odnoszące się do powodów braku prowadzonych wizytacji bądź lustracji wskazywały, że nadzór nad UPD realizowany był na bieżąco, a wszelkie wątpliwości dotyczące działalności UPD w zakresie wykonania obowiązków przez skazanego, w tym zwłaszcza obowiązku poddania się przez skazanego czynnościom kontrolnym UPD, były rozstrzygane za pośrednictwem aplikacji systemu informatycznego SDE. Sędziowie podnosili wątpliwości co do istnienia podstaw prawnych do przeprowadzania nadzoru w zakresie i trybie określonym w rozporządzeniu, wskazując m.in. że patrole interwencyjne miały swoją siedzibę poza obszarem okręgów, a główne przedstawicielstwo podmiotu dozoru znajdującego się w Warszawie.

(dowód: akta kontroli Tom VI, str. 46-75)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie przygotowywano projektów zmian 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 elektronicznego⁴⁸, obowiązującego od 1 września 2009 r. Zaproponowano natomiast zmiany rozporządzenia wykonawczego do Kodeksu Karnego wykonawczego w zakresie nadzoru penitencjarnego. Zmiany te miały umożliwić zlecenie przez komórki organizacyjne Ministerstwa przeprowadzenia lustracji. Zmiana ta została uznana przez Rządowe Centrum Legislacji za przekraczającą kompetencje nadzoru administracyjnego Ministra nad sądami.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 291-294)

Dyrektor DWOiP wyjaśnił, że nowelizacje ustawy o SDE poszerzające przede wszystkim możliwość stosowania tego systemu (m.in. wydłużając maksymalny wymiar kary do jednego roku pozbawienia wolności) nie wymagały w jego ocenie zmiany przepisów wykonawczych. Prezesi sądów nie sygnalizowali potrzeby zmiany tego rozporządzenia. Dyrektor podkreślił, że kierunki zmian funkcjonowania SDE, m.in. możliwość orzekania przez sądy pierwszej instancji będą wymagały zmiany

⁴⁸ Dz. U. Nr 45, poz. 370.

przepisów wykonawczych, w tym również w zakresie nadzoru prowadzonego przez sędziego penitencjarnego.

(dowód: akta kontroli Tom IV, str. 291-294)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, Minister Sprawiedliwości nie zapewnił skutecznego zewnętrznego nadzoru administracyjnego w zakresie prowadzenia wizytacji i lustracji UPD przez sędziów penitencjarnych.

Z uwagi na brak wiedzy na temat stanu wypełniania przez sędziów penitencjarnych zadań, nie było możliwości podejmowania działań korygujących ewentualne nieprawidłowości w działalności UPD lub umożliwiających zmianę rozwiązań prawnych, w celu poprawy sposobu wykonywania nadzoru.

Prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych było zadaniem Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji, którego dyrektorem w całym okresie objętym kontrolą był Pan Mirosław Przybylski.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹, wnosi o:

1. Wzmocnienie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów penitencjarnych w zakresie prowadzenia lustracji i wizytacji Upoważnionego Podmiotu Dozorującego.
2. Zapewnienie przetwarzania danych w systemie informatycznym SDE zgodnie z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych.
3. Podjęcie działań zapewniających wyliczenie pełnych kosztów wykonywania kary w systemie SDE, w stosunku do jednego skazanego.
4. Zapewnienie użytkownikom, w szczególności sądowym kuratorom zawodowym, wystarczającej liczby kart kryptograficznych, niezbędnej do poprawnego wykonywania zadań w SDE.
5. Rozważenie modyfikacji modelu zarządzania SDE, w celu zapewnienia przejrzystego podziału kompetencji i odpowiedzialności za poszczególne elementy systemu.

⁴⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

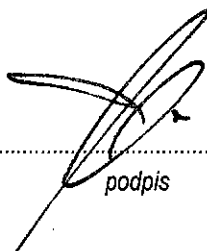
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia *30.12.2018 r.*

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



.....
podpis

