



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

KPB – 4101-03-02/2013
P/13/101

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 12, F +48 22 444 56 29
kpb@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/101 – Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru 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
Kontroler	1. Wojciech Bartoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87607 z dnia 5 września 2013 r. 2. Bogdan Wróblewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87608 z dnia 5 września 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie, ul. Rakowiecka 37a (kod pocztowy: 02-251) – zwany dalej: CZSW
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej jest od 2 października 2010 r. Pan generał SW Jacek Włodarski, a wcześniej tę funkcję pełnił Pan Kajetan Dubiel (od 18 listopada 2009 r. do 1 października 2010 r.). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 6-10)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, ocenia działania Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (*dalej: DG SW*) w zakresie obsługi i administrowania Centralą Monitorowania oraz nadzoru merytorycznego w zakresie SDE.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że System Dozoru Elektronicznego funkcjonuje od 1 września 2009 r. w niezakłócony sposób, zapewniając skuteczne wykonywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości związane z ochroną danych osobowych skazanych, które polegały na:

- nieusuwaniu danych osobowych skazanych z systemu komunikacyjno-monitorującego (*dalej: system informatyczny SDE*), pomimo że takie dane - zgodnie z art. 60 ust. 1, 2 i 4 ustawy dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego² (*dalej: ustawa o SDE*) - powinny być usuwane po dwóch latach od dnia zakończenia wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE,
- przetwarzaniu danych osobowych w pomieszczeniu nieprzystosowanym do tego celu oraz w pomieszczeniu, w którym nie zachowywano zasad określonych w procedurze bezpieczeństwa ochrony danych osobowych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wstęp

System Dozoru Elektronicznego został wprowadzony w Polsce na mocy ustawy o SDE, która weszła w życie 1 września 2009 r. Przepisy ustawy miały charakter epizodyczny, z mocą obowiązywania do 31 sierpnia 2014 r., a od 27 sierpnia 2013 r. ten tryb wykonywania kary wszedł na stałe do polskiego porządku prawnego³.

Wprowadzenie SDE miało na celu w szczególności zmniejszenie „populacji osadzonych w zakładach karnych przez wprowadzenie alternatywnego do izolacji więziennej systemu wykonywania krótkoterminowej kary pozbawienia wolności”, a także stosowanie „wyważonej represji karnej wobec sprawców tzw. drobnych przestępstw, którzy dotąd w powszechnym przekonaniu pozostawali bezkarni⁴”. SDE jest jednym ze sposobów wykonywania kary pozbawienia wolności, polegającym na kontrolowaniu przebywania przez skazanego w wyznaczonym miejscu i czasie przy użyciu aparatury monitorującej. Możliwa jest przy tym kontrola zakazu przebywania przez skazanego w określonych miejscach oraz zbliżania się do określonych osób. Nowelizacja ustawy o SDE wprowadziła ponadto - od 1 stycznia 2012 r. - możliwość kontrolowania obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej⁵.

Kontrola przebywania skazanych w określonym przez sąd penitencjarny miejscu i czasie, poza zakładem karnym, odbywa się przy pomocy urządzeń monitorujących sygnał radiowy z nadajników umieszczonych na nodze lub ręce. Urządzenia monitorujące skomunikowane są z Centralą Monitorowania (*dalej: CM*).

W dniu 8 stycznia 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zawarło umowę z konsorcjum przedsiębiorstw⁶, którego liderem jest Comp S.A., na wdrożenie i eksploatację SDE. Konsorcjum to, zgodnie z ustawą o SDE, pełni rolę Upoważnionego Podmiotu Dozorującego (*dalej: UPD*), którego zadaniem jest m.in. wykonywanie czynności materialno-technicznych związanych z kontrolą zachowania skazanego w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w SDE. UPD zadania te wykonuje w ekspozyturze nadrzędnej⁷ oraz w 23 ekspozyturach terenowych⁸.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 195, Tom 3 str. 236-262)

SDE wprowadzano etapami na terenie kolejnych apelacji sądowych. Od 1 września 2009 r. do końca maja 2010 r. funkcjonowanie SDE ograniczało się do terenu warszawskiej apelacji sądowej. W tym czasie w SDE wykonano 63 kary, przy pojemności systemu do 500 skazanych. Od 1 stycznia 2012 r. system objął całą Polskę.

W czerwcu 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o SDE, która poszerzyła krąg skazanych mogących ubiegać się o zezwolenie na odbywanie kary w SDE o osoby, wobec których orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą jednego roku (wcześniej sześciu miesięcy), a także zniosła opłaty od skazanych.

³ Ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. z 2013 r. poz. 915).

⁴ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/3B6C09CB41DA3A88C1257245002898B3/\\$file/1237-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/3B6C09CB41DA3A88C1257245002898B3/$file/1237-uzasadnienie.doc) - uzasadnienie do projektu ustawy o SDE.

⁵ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1280).

⁶ Konsorcjum tworzą przedsiębiorstwa Comp S.A., PHU Elproma Sp. z o.o. oraz Centrum Weryfikacji Alarmów Terminal Sp. z o.o. (*dalej: CWAT Sp. z o.o.*). Od dnia 21 września 2013 r. Comp S.A. przejął obowiązki wykonywane przez CWAT Sp. z o.o.

⁷ Umiejscowiona w tym samym budynku co Centrala Monitorowania.

⁸ Liczba ekspozytur terenowych według stanu na dzień 31 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 195, Tom 4 str. 16-17, Tom 5 str. 33-34).

Od 1 stycznia 2012 r. w systemie odbywać może karę jednocześnie do 7500 skazanych. Najwyższy wskaźnik zapelnienia SDE osiągnięto 31 maja 2013 r. - 71,9% tj. 5 391 skazanych⁹.

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. karę w SDE odbywało 4 782 skazanych, system był zapelniony w 63,8%, 30 czerwca 2013 r. karę odbywało 5 340 skazanych – system był wykorzystywany w 71,2% możliwości. W dniu 31 października 2013 r. – karę odbywało 5 064 skazanych, tj. 67,5%, a na koniec listopada 2013 r. zapelnienie SDE wyniosło 64,7% - 4 851 skazanych. Powodem tego spadku było wejście w życie w dniu 9 listopada 2013 r. przepisów¹⁰, według których m.in. przestępstwo z art. 178 a § 2 Kodeksu Karnego¹¹ uznane zostało za wykroczenie. Z tego powodu od 9 listopada do 29 listopada 2013 r. 323 osobom sąd uchylił postanowienia o zezwoleniu na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE.

Według stanu na 31 sierpnia 2013 r. najwięcej – 29,1% skazanych odbywało karę w SDE za przestępstwa przeciwko mieniu, niewiele mniej – 28,7% za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Średnia długość kary w SDE wynosiła wówczas 3,8 miesiąca.

Do 30 listopada 2013 r. w SDE wykonano 21 714 kar pozbawienia wolności. Od początku funkcjonowania systemu do końca listopada 2013 r. z zakładów karnych/aresztów śledczych (*dalej: ZK*) do SDE „zwolnionych”¹² zostało 13 219 skazanych. Do 29 listopada 2013 r. 462 razy skazani złamali zasady nadzoru usuwając nadajnik, a 55 razy uszkadzając nadajnik lub stacjonarne urządzenie monitorujące.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 224-250, Tom 6 str. 76-78, 96-108)

Od początku funkcjonowania SDE¹³ nigdy nie wykorzystano możliwości monitorowania za pomocą tego systemu obowiązku powstrzymywania się skazanych od przebywania w określonych miejscach oraz obowiązku przebywania w miejscu stałego pobytu w czasie trwania imprezy masowej, czyli tzw. zakazu stadionowego¹⁴. Monitoring zakazu zbliżania się do określonej osoby został wykorzystany jeden raz.

(dowód: Tom 6 str. 4-10, 27-28, Tom 7 str. 45-47)

1. Realizacja zadań przez Centralny Zarząd Służby Więziennej jako podmiot odpowiedzialny za obsługę i administrowanie Centralą Monitorowania

1.1. Organizacja Biura Dozoru Elektronicznego CZSW

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Generalny Służby Więziennej sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem Systemu Dozoru Elektronicznego za pomocą funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Biura Dozoru Elektronicznego CZSW. Biuro podporządkowane jest

⁹ Wskaźnik osiągnięto w okresie od 1 września 2009 r. do 30 listopada 2013 r. (według stanów na koniec miesiąca).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r., poz. 1247).

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

¹² Chodzi o skazanych, którzy rozpoczęli odbywanie kary pozbawienia wolności w ZK, a następnie uzyskali zezwolenie sądu penitencjarnego na jej kontynuowanie w formie dozoru elektronicznego.

¹³ Według stanu na 22 listopada 2013 r.

¹⁴ Sąd tylko dwa razy zlecił zbadanie, czy istnieją warunki techniczne dla zastosowania tego środka karnego, z negatywnym wynikiem.

bezpośrednio DG SW. Pozostałe komórki organizacyjne CZSW wspierają merytorycznie Biuro zgodnie ze swoją właściwością.

(dowód: Tom 1 str. 20-35, Tom 5 str. 70-71, Tom 6 str. 27)

W dniu 4 sierpnia 2010 r. na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa, Minister Sprawiedliwości zdecydował o powierzeniu prowadzenia Centrali Monitorowania Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej z powodu statutowych zadań tej formacji, polegających na wykonywaniu kary pozbawienia wolności.

Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 9 sierpnia 2010 r. w sprawie nadania statutu CZSW powołane zostało Biuro Dozoru Elektronicznego (*dalej: BDE*)¹⁵. Biuro odpowiedzialne jest za merytoryczny i techniczny nadzór nad funkcjonowaniem Systemu Dozoru Elektronicznego w zakresie określonym przepisami ustawy o SDE oraz za prawidłowe funkcjonowanie CM, stanowiącej element tego systemu.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 149-150, Tom 2 str. 195, Tom 5 str. 70-78, 86-92)

Rozkazem personalnym DG SW z 29 września 2010 r. na stanowisko Dyrektora BDE mianowany został generał SW Pan Paweł Nasilowski, który stanowisko Dyrektora łączy z funkcją Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE¹⁶. Dyrektor koordynuje pracę Biura, którego zakres działania określony został w regulaminie organizacyjnym CZSW¹⁷. Gdy działania (sprawy) wykraczają poza kompetencje Dyrektora BDE, Pan Paweł Nasilowski realizuje je jako Pełnomocnik Ministra ds. SDE. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Pan Stanisław Chmielewski: „*Takie umocowanie zostało przyjęte z uwagi na rangę i nowatorski charakter wykonywania kary w tym systemie we współpracy z podmiotem prywatnym*”.

(dowód: Tom 1 str. 11-19, 38-120, 149-150, Tom 2 str. 195, Tom 4 str. 20, Tom 5 str. 3-4, 33-34, Tom 6 str. 25-26)

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w BDE pracowało 41 osób, z tego dziewięcioro było funkcjonariuszami SW. Kierownictwo Biura stanowili Dyrektor oraz Kierownik Zespołu Obsługi CM¹⁸. Czterech funkcjonariuszy było Administratorami Systemu Informatycznego SDE, a 31 pracowników cywilnych operatorami systemu w CM. Dwoje funkcjonariuszy wykonywało inne zadania BDE.

(dowód: Tom 1 str. 36-120, Tom 5 str. 33-34, Tom 6 str. 25-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Przejęcie Centrali Monitorowania przez CZSW oraz jej bieżąca obsługa

Opis stanu
faktycznego

W listopadzie 2010 r. zarządzeniem Dyrektora Generalnego SW wyodrębniony został w BDE Zespół Obsługi Centrali Monitorowania.

¹⁵ Zarządzenie weszło w życie 13 sierpnia 2010 r.

¹⁶ W dniu 31 października 2008 r. Minister Sprawiedliwości powołał Pełnomocnika do spraw wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego, koordynacji działań Służby Więziennej i próbach w zakresie redukcji przeludnienia jednostek penitencjarnych (Dz. Urz. MS, z 2008 r. Nr 7, poz. 125). Powyższe zarządzenie zostało uchylone przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 4 marca 2010 r. nowym zarządzeniem w sprawie powołania i zadań Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do sprawy wdrożenia Systemu Dozoru Elektronicznego (niepublikowane). W trakcie kontroli NIK Pan gen. SW Paweł Nasilowski był Pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości do spraw wdrożenia systemu kar nieizolacyjnych oraz Systemu Dozoru Elektronicznego, na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 września 2010 r. (nieopublikowane).

¹⁷ Zarządzenie DG SW Nr 81/2010 z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (wraz ze zmianami).

¹⁸ Od 1 sierpnia 2013 r. Zastępca Dyrektora BDE.

Centrala Monitorowania to centrum komputerowe wyposażone w system informatyczny umożliwiający zbieranie, przetwarzanie i gromadzenie informacji z urzędów monitorujących skazanych oraz wprowadzanie i otrzymywanie danych przez użytkowników SDE.

Została ona zbudowana, zgodnie z umową z dnia 8 stycznia 2009 r., przez Konsorcjum. Od 1 stycznia 2011 r. CZSW przejął obsługę operatorską CM, a od 1 stycznia 2012 r. także administrowanie baz danych.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 149-150, Tom 2 str. 195, Tom 3 str. 199, 219-222, 248, Tom 4 str. 197-228, Tom 5 str. 33-34, 70-79, Tom 6 str. 5, Tom 7 str. 86-92)

Zadania pracowników i funkcjonariuszy Centrali Monitorowania określają „Procedury pracy Centrali Monitorowania”. Procedury zostały opracowane przez Comp S.A. i opierały się na przepisach ustawy o SDE, a także na zapisach umowy z dnia 8 stycznia 2009 r.

(akta kontroli Tom 2 str. 105-153, Tom 3 str. 88-89, Tom 5 str. 9)

W trakcie przeprowadzania kontroli Centrala Monitorowania pracowała w systemie czterozmianowym, 12-godzinnym (godz. 7–19; 19–7). Zmiany liczyły średnio po 9 osób, wliczając w to funkcjonariusza SW - administratora systemu nadzorującego pracę zmiany.

Od początku funkcjonowania SDE do 23 października 2013 r. (do tego czasu system objął około 25 tys. skazanych) w systemie teleinformatycznym SDE zarejestrowano m.in. następujące działania użytkowników systemu:

- 26 884 modyfikacji harmonogramu;
- 53 239 zapytań o warunki techniczne;
- 140 129 powiadomienia od kuratorów;
- 56 493 powiadomienia od sędziów.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 255-257, Tom 6 str. 149, 153, 168-170)

Administratorzy CM, a także UPD stworzyli w aplikacji GEM wyspecjalizowane raporty, będące narzędziami kontroli zarządzania CM, które wykrywają różnego rodzaju nieprawidłowości w funkcjonowaniu SDE, np: „przekroczony czas realizacji”, który wskazuje dokonywanie czynności przez pracowników i funkcjonariuszy CM niezgodnie z terminami określonymi w procedurach pracy CM.

Wykryte nieprawidłowości w działaniu systemu teleinformatycznego, a także działania niezgodne z ustalonymi procedurami i obowiązującymi przepisami były zgłaszane przez Zastępcę Dyrektora BDE lub administratorów odpowiednim użytkownikom systemu. Zastępca Dyrektora BDE wskazał, że uchybienia pracowników i administratorów CM wyjaśniał na bieżąco i dokumentował podjęte działania wobec pracowników w stosownym rejestrze, który uzupełniał raz na tydzień. Dodał, że w przypadku uwag BDE odnośnie pracy UPD sprawy są rozstrzygane na bieżąco. Według BDE dotychczas nie odnotowano uchybień ze strony UPD, które wymagałyby powiadomienia Ministra Sprawiedliwości, w tym „poważniejszych uchybień w terminowej realizacji zadań przez ekspozytury terenowe UPD”. BDE monitoruje np. obciążenie pracą sieci 23 ekspozytur terenowych UPD i wnioskowało o utworzenie dodatkowych, np. w Knurowie.

Biuro Dozoru Elektronicznego informowało także kuratorów lub sądy penitencjarne m.in. o konieczności weryfikacji niektórych zapisów w systemie Exigo i usunięcia zbędnych danych.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 58-86, 154-182 Tom 3 str. 98-99, 185-186, 190-194, 202-211, Tom 4 str. 13-14, Tom 6 str. 76-77, 133-235)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. System komunikacyjno-monitorujący SDE i jego bezpieczeństwo

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 2 ust. 4 pkt. 4 ustawy o SDE system komunikacyjno-monitorujący to system teleinformatyczny, za pomocą którego podmiot prowadzący centralę monitorowania, upoważniony podmiot dozoru, sądy penitencjarne, sądowi kuratorzy zawodowi i inne uprawnione podmioty przetwarzają informacje związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. W systemie teleinformatycznym SDE przetwarzane są „wrażliwe” dane osobowe w rozumieniu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁹, w szczególności dane dotyczące skazań.

W skład systemu teleinformatycznego wchodzi m.in. oprogramowanie:

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

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 195, Tom 3 str. 136-166)

Program Gem jest głównym narzędziem pracowników i funkcjonariuszy BDE w bieżącej pracy w SDE. Jest on użytkowany jedynie w budynku, w którym znajduje się CM. Jedynym użytkownikiem posiadającym możliwość zewnętrznego logowania do programu Gem jest kierownik projektu firmy Comp S.A., który posiada dostęp do niego dla celów administracyjnych. Jak wskazał Comp S.A., kierownik projektu przy dostępie zdalnym nie uzyskuje dostępu do danych osobowych.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 10, 19-20, 247-248)

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

(akta kontroli Tom 2 str. 186-193, Tom 3 str. 26-29, Tom 6 str. 92)

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

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

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

(akta kontroli Tom 6 str. 204-206)

W dniu 31 sierpnia 2009 r. gen. SW Pan Paweł Nasiłowski oraz Dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości (*dalej: DIRS*) Pan Jarosław Paszke zatwierdzili²⁰ „Politykę Bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Systemie Dozoru Elektronicznego” (*dalej: Polityka Bezpieczeństwa*) oraz „Instrukcję Zarządzania Systemami Informatycznymi Systemu Dozoru Elektronicznego” (*dalej: Instrukcja zarządzania*). Powyższe dokumenty określają podstawowe reguły dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym SDE, a także zasady i procedury zarządzania i administrowania tym systemem.

Pracownicy i funkcjonariusze Centrali Monitorowania, którzy przetwarzali dane osobowe w systemie teleinformatycznym SDE, posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych wydane przez DG SW na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej²¹.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 38-148, 257-263, Tom 2 str. 87-104, Tom 3 str. 91, 111-166, 181-184, Tom 7 str. 77-85)

Centralny Zarząd Służby Więziennej zajmuje na potrzeby obsługi i administrowania SDE I piętro budynku przy ul. Zwycięzców 34 w Warszawie. Dostęp do budynku jest dozorowany przez ochronę, a CM jest objęta m.in. kontrolą dostępu za pomocą kart magnetycznych oraz monitoringiem kamer przemysłowych. We wszystkich pomieszczeniach CM znajdują się m.in. czujniki dymu i czujniki otwarcia okien.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 210-212)

W skład CM wchodzi 26 serwerów oraz serwer zapasowy umieszczony w innym budynku niż CM. Serwer zapasowy działa w stałej gotowości do przejęcia funkcji serwera głównego w przypadku jego awarii. Od dnia przejęcia obsługi CM przez CZSW nie było przypadku przełączenia systemu na serwer zapasowy.

Kopie zapasowe baz danych oraz aplikacji do ich obsługi są wykonywane przez UPD.

²⁰ Minister Sprawiedliwości wskazał, że osoby te zostały upoważnione do współdziałania przy realizacji umowy z dnia 8 stycznia 2009 r. jako członkowie Komórki Nadzorującej funkcjonowanie SDE i podpisali Politykę Bezpieczeństwa i Instrukcję Zarządzania w celu realizacji klauzuli poufności określonej w umowie w § 14.

²¹ Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm.

Za bezpieczeństwo infrastruktury teleinformatycznej CM jest odpowiedzialny centralny węzeł bezpieczeństwa, który stanowi logiczny element infrastruktury teleinformatycznej systemu SDE. W skład węzła bezpieczeństwa wchodzi m.in.: klaster zapór sieciowych (firewall centralny), systemy wykrywania i zapobiegania włamaniom (IPS), system antywirusowy.

Centrala Monitorowania jest wyposażona w urządzenia podtrzymujące zasilanie. Jak wskazał Dyrektor BDE, maksymalny okres podtrzymania, przy standardowym obciążeniu zasilania, wynosi 8-9 godzin. Okresowe przeglądy (co 3-5 miesięcy) wykonują funkcjonariusze CZSW, a raz do roku wykonywany jest przegląd zasilania awaryjnego, który przeprowadza UPD.

Od 1 stycznia 2011 r. w CM²² nie było przypadku awarii systemu informatycznego SDE lub przypadku włamania do systemu. Wystąpiły 23 incydenty, które spowodowały czasowy²³ brak kontroli wykonywania kary w SDE w czasie rzeczywistym, a były związane głównie z lokalnymi awariami sieci telekomunikacyjnych. Miały również miejsce dwie awarie zasilania Centrali Monitorowania, które zmusiły do przełączenia się na zasilanie podtrzymujące, co trwało około 2 godzin²⁴.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 183-185, Tom 3 str. 15-16, 20-24, 98, 167-170, 256-261, Tom 6 str. 109-113, 216)

Dostęp do systemu teleinformatycznego SDE, w szczególności aplikacji Gem i Exigo, jest zabezpieczony poprzez spersonalizowaną kartę kryptograficzną, posiadającą indywidualny kod PIN. Do aplikacji GEM dostęp posiadają jedynie pracownicy i funkcjonariusze CM oraz pracownicy UPD. Jak wskazał Dyrektor BDE, aktualnie w pomieszczeniach znajdujących się poza CM nie ma dostępu do GEM²⁵.

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 zwracają się odpowiednio prezesi sądów okręgowych, rejonowych, kuratorzy okręgowi lub przewodniczący wydziałów penitencjarnych. Wnioski kierowane są do DIRS. Jeśli wniosek dotyczy zmiany użytkownika lub modyfikacji danych, DIRS wydaje polecenie UPD przekazania karty bezpośrednio użytkownikowi. W przypadku nowej karty dla kuratorów DIRS konsultuje także sprawę z koordynatorką działań kuratorskiej służby sądowej przy wykonywaniu kary w SDE, która dokonuje merytorycznej oceny zasadności wniosku. Jak wskazał Dyrektor BDE, ocena ta ma na celu zrównoważenie obciążenia sprawami z zakresu SDE. Gdy liczba spraw na jednego kuratora wynosi 15 lub jest wyższa, karty są przyznawane niezwłocznie.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 10-15, 30-87, 214-219, 254, Tom 6 str. 11-19)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- 1) W systemie komunikacyjno-monitorującym SDE rejestrowane są dane osobowe, które powinny zostać usunięte z tego systemu wraz z zarchiwizowanymi danymi²⁶, po dwóch latach od dnia zakończenia

²² Według stanu na dzień 21 października 2013 r.

²³ Incydenty trwały od 30 minut do 16 godzin, a w jednym przypadku trzy dni.

²⁴ Jedna z awarii wystąpiła w wyniku prac budowlanych prowadzonych przy Stadionie Narodowym w Warszawie.

²⁵ Poza przypadkiem wskazanym powyżej dot. Kierownika projektu - pracownika przedsiębiorstwa Comp S.A.

²⁶ Archiwizowanie danych osobowych skazanych nie powoduje jednocześnie usunięcia tych danych z systemu informatycznego SDE, a jedynie tworzy się dodatkową ich kopię na CD.

wykonywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE. Dane te nigdy nie były trwale usuwane²⁷.

Pierwszy skazany ukończył odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE w dniu 31 października 2009 r., zatem pierwsze trwale usunięcie danych powinno zostać dokonane w dniu 1 listopada 2011 r. Do dnia 19 listopada 2011 r. 1 905 skazanych ukończyło odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE, zatem do 20 listopada 2013 r. powinny być skasowane dane osobowe 1 905 skazanych.

Zgodnie z brzmieniem art. 60 ust. 1, 2 i 4 ustawy o SDE, obowiązującym w okresie od dnia 25 czerwca 2010 r. do 4 lipca 2012 r., na podmiocie prowadzącym centralę monitorowania ciążył obowiązek ich usunięcia po upływie okresu ich przechowywania, tj. dwóch lat. Sposób i tryb usuwania ww. danych regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 czerwca 2010 r.²⁸ określające, iż usuwa je podmiot prowadzący CM. Zatem do usunięcia danych osobowych skazanych zobowiązani byli:

- od 1 listopada 2011 r. do 4 lipca 2012 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej,
- od 5 lipca 2012 r. Upoważniony Podmiot Dozorujący²⁹.

Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 2013 r.³⁰ określono ponownie sposób i tryb usuwania ww. danych, wskazując jednocześnie, iż usuwa je UPD.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, 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 bazy danych osobowych (Ministrem Sprawiedliwości) procedury regulującej postępowanie przy usuwaniu danych osobowych. Zdaniem Comp S.A. zgłoszenie gotowości do usunięcia danych przez UPD jest związane i uwarunkowane ustaleniem ww. procedury. Natomiast Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że UPD nigdy nie informował o technicznych lub prawnych ograniczeniach związanych z usuwaniem przedmiotowych danych.

Dyrektor BDE gen. SW Paweł Nasiłowski, będący zarazem Pełnomocnikiem Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, wskazał że nie jest celowym ich usuwanie, powinno się je archiwizować. Dyrektor BDE wyjaśnił, że okres przechowywania akt spraw karnych, obejmujących również sprawy z zakresu SDE, wynosi 10 lat³¹. Archiwizacji podlegają akta kompletne, a zatem obejmujące również

²⁷ 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.

²⁸ 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).

²⁹ Ustawa z dnia 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).

³⁰ 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).

³¹ 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.).

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”, w szczególności z uwagi na nadzór nad wykonaniem orzeczeń o wykonaniu kary pozbawienia wolności w SDE. 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 o ochronie danych osobowych Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania. 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.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 238-256, 264-270, Tom 2 str. 194, Tom 3 str. 11, 91-96, 219, 250-251, Tom 4 str. 229-253, Tom 5 str. 217, Tom 6 str. 219, Tom 7 str. 1-42, 77-85)

2) Związane z nieprzestrzeganiem zasad przetwarzania danych osobowych w SDE określonych w Polityce Bezpieczeństwa i Instrukcji Zarządzania:

- w pomieszczeniu³² znajdującym się poza CM przetwarzano dane osobowe skazanych w aplikacji GEM, pomimo że nie było ono zabezpieczone zgodnie z rozdziałem 4 Polityki Bezpieczeństwa, m.in. pomieszczenie nie było objęte kontrolą dostępu. Przyczyną powyższego, jak wskazał Dyrektor BDE, była pilna potrzeba wsparcia, przy monitorowaniu czynności UPD związanych z przedłużającymi się procedurami sprawdzania warunków technicznych;
- pomimo zastosowania szczegółowych zabezpieczeń Centrali Monitorowania określonych w rozdziale 4 Polityki Bezpieczeństwa, tj. m.in. drzwi o podwyższonej odporności na włamanie, folii antywłamaniowych w oknach, objęcia pomieszczeń systemem kontroli dostępu, słuz dostępowych, alarmu w przypadku otwarcia okien, NIK stwierdziła, że do pomieszczenia administratorów SDE można w określonych przedziałach czasowych dostać się np. za pomocą drabiny (pomieszczenie znajduje się na I piętrze budynku) z wewnętrznej drogi osiedlowej, nie wzbudzając przy tym żadnego alarmu i nie przełamując zabezpieczeń mechanicznych. Balkon w pomieszczeniu administratorów służy bowiem jako palarnia dla pracowników Centrali Monitorowania. Nie jest zabezpieczony kratami czy

³² Pokój nr 119 w budynku przy ul. Zwycięzców 34 w Warszawie.

żaluzjami antywłamaniowymi, a alarm otwarcia okna jest w tym czasie wyłączony. Dyrektor BDE wyjaśnił, że w pomieszczeniu administratorów nie są wykorzystywane przez cały czas zamontowane tam wszystkie zabezpieczenia, bowiem brak jest w tym pomieszczeniu „jakiegokolwiek dobra, które wymagałoby podjęcia tak zaawansowanych i kosztownych przedsięwzięć ochronnych, nawet jeśli miałyby spełnić jedynie funkcję prewencyjną”. Dyrektor dodał, że nieuprawniona osoba nie uzyska dostępu do aplikacji GEM, bowiem nie posiada karty kryptograficznej, a w pomieszczeniu całą dobę przebywają osoby uprawnione.

Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych w SDE określonych w Polityce Bezpieczeństwa i Instrukcji Zarządzania ponosi Dyrektor BDE, który organizuje i nadzoruje prace Biura Dozoru Elektronicznego, w tym Centrali Monitorowania.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 87-104, Tom 3 str. 10-15, 111-166, 214-219, 254, Tom 6 str. 210-226)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- 1) Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała w działaniach BDE dobrą praktykę polegającą na tworzeniu nieprzewidzianych w systemie informatycznym SDE raportów, wykorzystywanych do monitorowania wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy Centrali Monitorowania, pracowników UPD oraz kuratorów, pracowników sądów, sędziów penitencjarnych.

(dowód: akta kontroli Tom 6 str. 133-235)

- 2) W systemie komunikacyjno-monitorującym SDE przetwarzane są dane osobowe 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 i były to zarazem ostatnie zdarzenia wpisane w systemie dla tych skazanych.

Funkcjonariusze SW 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 w związku z tzw. „rezerwacją” nie służy celom, dla których zostały wprowadzone do systemu informatycznego SDE. 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.

Minister Sprawiedliwości jako Administrator danych osobowych, odpowiedzialny za przechowywanie danych osobowych, wskazał iż pracownicy Centrali Monitorowania upoważnieni do przetwarzania danych w systemie informatycznym SDE nie są uprawnieni do usuwania tych danych.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 264-270, Tom 2 str. 58-86, Tom 3 str. 171-201, Tom 6 str. 182 186-193, 217-235, Tom 7 str. 63-64, 77-85)

3) Nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu wykonania kary w SDE sprawują sędziowie penitencjarni³³. Na podstawie przepisów prawa oraz umowy z dnia 8 stycznia 2009 r. CZSW nie wykonuje nadzoru nad działaniami UPD, lecz współpracuje z tym podmiotem przy wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w SDE. Wynikają z tego istotne konsekwencje mające wpływ na funkcjonowanie SDE w Polsce, i tak:

- od początku funkcjonowania SDE do 23 października 2013 r. sprawdzenie warunków technicznych zabierało UPD średnio 6,97 dnia, co oznacza, że sądy penitencjarne miały tylko siedem dni z 14 - określonych w art. 40 ust. 5 ustawy o SDE – na wydanie postanowienia o udzieleniu zgody na odbycie kary w SDE. Dyrektor BDE wyjaśnił, że przepisy prawa nie określają terminu sprawdzenia warunków technicznych oraz dodał, że zdarzają się przypadki niewprowadzania przez sędziów penitencjarnych do systemu pewnych danych, np. numeru telefonu kontaktowego do skazanego, co przedłuża czynności wykonywane przez UPD;
- od początku funkcjonowania SDE do 14 listopada 2013 r. stwierdzono 27 przypadków³⁴, gdy UPD nie wykonało instalacji urządzeń monitorujących w terminie 3 dni od dnia zgłoszenia przez skazanego gotowości do odbywania kary w SDE, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o SDE.

Minister Sprawiedliwości poinformował, że Dyrektor BDE, sprawujący jednocześnie funkcję Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. SDE, nie zgłaszał mu żadnych nieprawidłowości lub uchybień w działalności UPD. Dyrektor BDE wyjaśnił, że nie wystąpiły dotychczas uchybienia w pracy ekspozytur terenowych UPD, które wymagałyby interwencji Ministra Sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 177, 188-189, 191-195, 202-212, Tom 6 str. 149-150, 160, 227-229, Tom 7 str. 42-44)

4) Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli system komunikacyjno-monitorujący, a w szczególności aplikacja Exigo, posiada niedoskonałości istotne dla sprawnego funkcjonowania SDE. I tak:

- pozwala na odbywanie kary w SDE bez wprowadzonego do systemu harmonogramu odbywania tej kary (w dniu 22 listopada 2013 r. było 11 takich przypadków), co w praktyce uniemożliwia kontrolowanie jej wykonania. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BDE, administratorzy dokonują stosownych wpisów w systemie przypominających użytkownikom aplikacji Exigo, iż skazany nie posiada harmonogramu;

³³ Na podstawie art. 77 ustawy o SDE oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. Nr 45, poz. 370).

³⁴ System informatyczny SDE nie ma możliwości wskazania globalnego wykazu skazanych, w przypadku których instalacja nie odbyła się w wymaganym terminie 3 dni przez UPD, natomiast można to sprawdzić w przypadku pojedynczego skazanego.

- możliwe jest wprowadzenie do systemu harmonogramów odbywania kary w SDE, w których czas przebywania skazanego w miejscu odbywania kary jest krótszy niż 12 godzin, co jest niezgodne z art. 10 ust. 1 ustawy o SDE (w dniu 22 listopada 2013 r. było pięć takich przypadków). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BDE, administratorzy dokonują stosownych wpisów w systemie, wskazujących na powyższe użytkownikom aplikacji Exigo;
- przy wprowadzeniu w aplikacji Exigo zmiany harmonogramu lub tzw. czasowego oddalenia się z miejsca odbywania kary system potrzebuje około 40 minut na wczytanie nowych danych. Zbyt późne³⁵ wprowadzenie zmian w tym zakresie przez użytkowników systemu skutkuje wykazywaniem przez aplikację Exigo nierzeczywistych naruszeń harmonogramów, np. nieobecności skazanego w miejscu odbywania kary przez ponad 31 dni, podczas gdy nieobecność ta trwała około 40 minut. Jak wskazał Dyrektor BDE, prowadzone były rozmowy z UPD, by usprawnić działanie systemu w tym zakresie, jednakże takich zmian nie dokonano, uznając że są ważniejsze poprawki do wykonania;
- aplikacja Exigo umożliwia przyporządkowanie skazanego do konkretnego sądu rejonowego (zespołu kuratorskiej służby sądowej) przez sędziego penitencjarnego bez wprowadzenia orzeczenia o wymierzonej karze. Brak wpisanego w system orzeczenia uniemożliwia zainstalowanie urządzeń monitorujących, tymczasem skazani zgłaszają do UPD gotowość do ich zainstalowania. Dyrektor BDE wyjaśnił, że w takich sytuacjach informowany jest sędzia oraz sporządzany jest wniosek o uzupełnienie brakującego orzeczenia;
- aplikacja Exigo umożliwia przypadkowe i trwale usuwanie już nie obowiązujących harmonogramów, a w systemie informatycznym SDE nie ma możliwości podglądu usuniętego harmonogramu, co jest niezgodne z pkt 8.11 załącznika nr 1 do umowy z 8 stycznia 2009 r. stanowiącym, że w systemie informatycznym SDE gromadzi się i przechowuje dane o harmonogramach i zmianach w tych harmonogramach jeszcze dwa lata po odbyciu kary przez skazanego. Jak wyjaśnił Dyrektor BDE wielokrotnie zwracano na szkoleniach uwagę kuratorom, żeby nie używali funkcji „usuń harmonogram”.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 195-196, Tom 6 str. 151, 213-215, Tom 7 str. 55-57)

- 5) Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Pan gen. SW Paweł Nasiłowski pełniący funkcję Dyrektora BDE, Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości dot. SDE, a także nadzorującego umowę z UPD z dnia 8 stycznia 2009 r. wraz z Dyrektorem DIRS nie egzekwują od UPD wystarczającej liczby kart kryptograficznych dla użytkowników aplikacji Exigo, w szczególności dla kuratorów. W umowie z dnia 8 stycznia 2009 r. 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. Z informacji uzyskanych przez NIK wynika, że kuratorzy zawodowi zgłaszają potrzeby zwiększenia dostępu do aplikacji Exigo, lecz nie otrzymują dostatecznej ilości kart kryptograficznych.

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

Powyższe wynika z przyjętej przez Dyrektora BDE interpretacji umowy, zgodnie z którą liczba kart kryptograficznych wynika z liczby użytkowników, których UPD miał przeszkolić. Punkt IV ppkt 1.7.11 załącznika nr 1 do umowy z 8 stycznia 2009 r. stanowi 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: akta kontroli Tom 2 str. 195, Tom 3 str. 12-15, 214-219, Tom 7 str. 94-100)

1.4. Koszty funkcjonowania SDE w CZSW

Opis stanu faktycznego

W okresie 2010–2013 r. (I półrocze) wydatki CZSW na funkcjonowanie Biura Dozoru Elektronicznego wyniosły 5 849,9 tys. zł z tego:

- 119,9 tys. zł w 2010 r.,
- 1 794,2 tys. zł w 2011 r.,
- 2 443,3 tys. zł w 2012 r.,
- 1 492,5 tys. zł w I poł. 2013 r.

Największe wydatki w tym okresie dotyczyły wynagrodzeń i ich pochodnych dla pracowników i funkcjonariuszy BDE, tj. 4 528,5 tys. zł (77,4% wszystkich wydatków) oraz wynajmu i utrzymania pomieszczeń, w których funkcjonuje BDE, tj. 950,8 tys. zł (16,2%).

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 1-57, Tom 7 str. 93)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez CZSW zadania obsługi i administrowania Centralą Monitorowania. Negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych przetwarzanych w systemie komunikacyjno-monitorującym SDE.

2. Nadzór merytoryczny CZSW sprawowany w zakresie SDE

Opis stanu faktycznego

W zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem SDE do Biura Dozoru Elektronicznego należy w szczególności:

- koordynacja i nadzór nad działaniami kierowników jednostek organizacyjnych SW;
- przygotowywanie projektów zmian w prawie;
- prowadzenie statystyk dotyczących SDE;
- współpraca z Ministerstwem Sprawiedliwości oraz podmiotami uczestniczącymi w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w SDE;
- prowadzenie szkoleń;
- promocja SDE.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 149-150)

2.1. Koordynacja i nadzór BDE nad jednostkami SW

Opis stanu
faktycznego

System koordynacji i nadzoru sprawowany przez BDE nad jednostkami penitencjarnymi w zakresie SDE nastawiony jest na zachęcanie skazanych oraz dyrektorów ZK do składania wniosków o SDE. Dyrektorzy ZK zobowiązani są do: wyszukiwania skazanych odbywających już karę, a spełniających „formalne warunki” do objęcia SDE; aktywnego informowania skazanych o możliwości skorzystania z SDE oraz o procedurze ubiegania się o SDE. Kierownictwo CZSW mobilizuje też dyrektorów ZK, by korzystali z ustawowych uprawnień do składania wniosków o SDE. Ostatecznie jednak liczba skazanych odbywających karę w SDE - co podkreśla Dyrektor BDE - „zależy wyłącznie od orzecznictwa sądów penitencjarnych”.

Począwszy od 30 sierpnia 2010 r. Zastępca Dyrektora Generalnego SW polecił dyrektorom ZK składać co 10 dni meldunek o skazanych „kwalifikujących się” do odbycia kary w SDE (tzw. dekadówki). W 2012 r. dyrektorzy jednostek penitencjarnych złożyli 2373 wnioski dotyczące SDE³⁶ (na 31 521 wszystkich wniosków).

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 149-150, Tom 5 str. 8, 11, 30, 72-78, 220-222, 225-226, 230-239)

„Zadania podejmowane w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE” były tematem kontroli przeprowadzonej przez Zespół Kontroli CZSW z udziałem funkcjonariuszki Biura Dozoru, na podstawie programu przygotowanego przez BDE. Kontrola została przeprowadzona w czterech okręgowych inspektoratach SW (*dalej: OISW*) oraz czterech zakładach karnych. Kontrola została przeprowadzona od marca do września 2013 r. Wytypowano do kontroli jednostki, w których była duża dysproporcja między liczbą skazanych spełniających formalne warunki, by ubiegać się o SDE, a liczbą zainteresowanych tym systemem odbywania kary³⁷.

Na poziomie inspektoratów kontrolowane były działania mające na celu popularyzację SDE; sprawdzano też, czy same OISW podejmują działalność kontrolną w związku z SDE. W przypadku zakładów karnych kontrolerzy zwracali uwagę na: dostęp skazanych do informacji o SDE; pomoc służby penitencjarnej ubiegającym się o SDE w kontakcie z rodziną w celu uzyskania zgody osób współzamieszkujących oraz na liczbę wniosków dyrektorów o SDE.

W żadnej z kontrolowanych jednostek Zespół Kontroli CZSW nie stwierdził nieprawidłowości. Podsumowanie wyników kontroli CZSW zaplanował na I kw. 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 256-282, Tom 5 str. 83-131, 220-222, 258-259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wprowadzenie obowiązku „kwalifikacji” skazanych do SDE oraz raportowania do CZSW przy pomocy meldunków dekadowych spełnia wynikający z regulaminu CZSW wymóg standaryzowania procedur w zakresie SDE dla potrzeb jednostek organizacyjnych SW.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 11-30, 72-78, 220-222, Tom 6 str. 93)

³⁶ Dla porównania: kuratorzy - 119, prokuratorzy - 0.

³⁷ Dane uzyskano z tzw. dekadówek.

2.2. Działania legislacyjne CZSW w zakresie SDE

Opis stanu faktycznego

Najistotniejsza dla funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego zmiana w ustawie o SDE wprowadzona została ustawą z 21 maja 2010 r.³⁸ Poszerzyła katalog osób, które mogły odbywać karę w SDE, znosiła odpłatność skazanych za odbywanie kary w tym systemie, zmieniała obowiązki kuratorów. Nowelizacja przygotowana została przed powstaniem BDE, jej promotorem był Pełnomocnik Ministra ds. SDE, a CZSW pozytywnie przyjął propozycję poszerzenia katalogu skazanych mogących odbywać karę w SDE.

Komórki organizacyjne CZSW uczestniczyły w pracach uzgodnieniowych dotyczących dalszych nowelizacji ustawy o SDE.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 17-19, 224-253, Tom 5 str. 38-50, Tom 6 str. 28, 31-72)

CZSW nie opracowywało projektów aktów prawnych związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w SDE, pomimo iż należało to do zakresu jego działania określonych w Regulaminie Organizacyjnym CZSW. Dyrektor BDE CZSW wyjaśnił: *„jeśli jako Pełnomocnik wyczerpuję zakres koniecznej inicjatywy legislacyjnej i współpracy w trakcie prac nad projektami aktów normatywnych, to ze zrozumiałych względów nie pozostawiam w tym przedmiocie obszarów do aktywności Dyrektorowi BDE.”*

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 105-107, Tom 4 str. 17-19, 224-253, Tom 5 str. 38-42)

Ustalone nieprawidłowości

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

2.3. Prowadzenie statystyk i analiz dotyczących SDE

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

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

- baza danych systemu komunikacyjno-monitorującego SDE,
- Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET,
- dane z meldunków (dekadówek) z OISW.

CZSW jest zainteresowany, by SDE objął jak największą liczbę skazanych. Od lutego 2012 r. (w styczniu 2012 r. system objął całą Polskę) proces ten monitorowany jest m.in. przez zbieranie danych statystycznych z Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.NET oraz system meldunków dekadowych o potencjalnych „kandydatach” do SDE. Kandydaci to skazani, którzy spełniają formalne wymogi z art. 6 ust. 1 ustawy o SDE.

(dowód – akta kontroli Tom 5 str. 8, 57-58, 220-222, 224-227)

³⁸ Ustawa o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. Nr 101, poz. 647).

Na koniec lutego 2012 r. potencjalnych „kandydatów” do SDE było 42 494, z tego 13 104 przebywało w zakładach karnych i aresztach śledczych. 30 września 2013 r. te liczby wynosiły odpowiednio: 42 267 (11 143); a 30 listopada 39 164 (9432)³⁹. Liczba potencjalnych „kandydatów” do SDE w aresztach i zakładach karnych spada.

Dane o potencjalnych kandydatach BDE prezentuje w kontekście przeludnienia w zakładach karnych. Liczba osadzonych w aresztach i zakładach karnych 31 grudnia 2012 r. wynosiła 81 812, a wskaźnik zaludnienia 98,1%; 30 czerwca 2013 r. te liczby wynosiły odpowiednio 81 873 i 98,3%. Zaludnienie w latach 2010-2012 wahało się w granicach 97-99%, przy niemal stałym poziomie pojemności ZK – ok. 83,5 tysiąca⁴⁰. Na koniec listopada, po zwolnieniu skazanych objętych ustawą z 27 września 2013 r., zaludnienie spadło do 93,7%.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 76-77, 224-250, Tom 6 str. 76-78, 96-107)

Dane o aktywności sądów penitencjarnych w zakresie SDE, czyli o liczbie instalacji w wyniku pozytywnych decyzji sądów, Biuro prezentuje w cyklu miesięcznym i w zestawieniach narastających od początku danego roku. Od stycznia do końca listopada 2013 r. najwięcej instalacji zanotowano na terenie apelacji katowickiej (1 744) i poznańskiej (1 611), a najmniej w krakowskiej (688) i rzeszowskiej (467).

Na 30 września 2013 r. w SDE odbywało karę 5 020 skazanych, z czego najwięcej w okręgu poznańskim – 444, a najmniej w krośnieńskim – 25.

BDE co miesiąc przedstawia Ministerstwu Sprawiedliwości aktualną liczbę skazanych odbywających karę w SDE z podziałem na apelacje i okręgi sądowe. Dobowy meldunek o stanie systemu SDE otrzymuje Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, sprawujący nadzór nad tym systemem.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 103-104, Tom 4 str. 12-14, 187-188, Tom 5 str. 226-227, 241-246, Tom 6 str. 93-95, 105-107)

W cyklach miesięcznych i rocznych BDE prezentuje aktywność w SDE 15 okręgowych inspektoratów SW, czyli liczbę osadzonych w ZK zwalnianych do SDE, z podziałem na OISW. Najwięcej zwalnianych do SDE odnotowano na terenie inspektoratu wrocławskiego (604 osoby – dane od stycznia do 1 listopada 2013 r.) i katowickiego (590), najmniej w inspektoratach lubelskim (196) i gdańskim (145). Biuro zbiera i prezentuje też miesięczne dane o najbardziej aktywnych w zwalnianiu skazanych do SDE jednostkach penitencjarnych; liderem w takim rankingu w 2013 r.⁴¹ były areszty śledcze: w Łodzi (111 zwolnionych do SDE), Słupsku (113) i Poznaniu (136).

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 226-227, 238-239)

Informacja o SDE jest dziś powszechnie dostępna dla skazanych w ZK. Spełniony więc został warunek konieczny, by skazani zainteresowali się SDE.

We wrześniu 2011 r. na podstawie analiz meldunków dekadowych BDE stwierdziło, że na terenie poszczególnych OISW są znaczące różnice między liczbą potencjalnych „kandydatów” do SDE w ZK a liczbą skazanych „zainteresowanych” odbywaniem kary w tym systemie. Średnio zainteresowany był co piąty kandydat, ale np. na terenie krakowskiego OISW zainteresowanych było tylko 7,2%, a rzeszowskiego – 8,1% osadzonych. Dyrektor Generalny SW polecił Dyrektorom

³⁹ Spadek liczby kandydatów pomiędzy wrześniem a listopadem 2013 r. był spowodowany głównie wejściem w życie 9 listopada 2013 r. przepisów, zgodnie z którymi m.in. przestępstwo z art. 178 a § 2 Kodeksu Karnego zostało uznane za wykroczenie.

⁴⁰ W prezentowanych statystykach to faktyczna pojemność oddziałów mieszkalnych.

⁴¹ Do 1 listopada 2013 r.

Okręgowym zintensyfikowanie działań informacyjnych o SDE oraz dokonanie szerszej analizy tego zróżnicowania.

Dyrektor BDE jako przyczynę zróżnicowania liczby „zainteresowanych” SDE, a następnie liczby wniosków od skazanych o zwolnienie do SDE, wskazał „rodzaj aglomeracji, charakter jednostki, typ i specyfika jednostki penitencjarnej, mająca bardzo duży wpływ na poziom skutecznej kwalifikacji skazanych do SDE, aktywność sądu i linia orzecznicza.”

Z kontroli CZSW przeprowadzonej w 2013 r. przez zespół kontroli CZSW wynika, że w jednostkowych przypadkach przyczyną braku wniosków od skazanych zainteresowanych SDE są np. rychły termin zakończenia kary; brak zgody współmieszkańców na objęcie skazanego SDE; przekonanie, że sędziowie rzadko rozpoznają pozytywnie takie wnioski.

(dowód: Tom 3 str. 103, Tom 4 str. 256-282, Tom 5 str. 8-30, 220-222, Tom 5 str. 258-259)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli część informacji statystycznych przedstawianych przez BDE opinii publicznej⁴² oraz Ministerstwu Sprawiedliwości w zakresie SDE jest nieprecyzyjna. W opinii NIK, przyczyną powyższego jest brak dostatecznego nadzoru, a także niedokonanie od początku funkcjonowania SDE całościowej ewaluacji tego systemu. I tak:

- tytuł wykresu „Liczba skazanych w SDE” wskazuje, że chodzi o sumę wszystkich skazanych, którzy odbyli karę w SDE, tymczasem jest to suma wszystkich kar (a nie skazanych osób), które wykonywane były w SDE. Przyczyną błędu jest nieuwzględnienie przez BDE faktu, iż istnieją osoby, które odbywały karę w SDE więcej niż jeden raz. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BDE, od początku funkcjonowania SDE do 21 października 2013 r. było około 540 skazanych w SDE, którzy odbyli więcej niż jedną karę w tym systemie (2,8% wszystkich);
- jako główny miernik efektywności wykonywania kary w SDE, CZSW wskazał m.in liczbę uchyleń przez sądy penitencjarne zezwoleń na odbycie kary w tym systemie z powodu naruszeń warunków wykonywania tej kary przez skazanych, w stosunku do liczby wszystkich zezwoleń na odbywanie kary w SDE. Na 31 grudnia 2012 r. tak obliczony wskaźnik wyniósł 10,14%, a 30 czerwca 2013 r. – 10,56%. Do przyczyn uchyleń zaliczono m.in. przecięcie elektronicznej „obrączki”, uszkodzenie urządzeń monitorujących, czyli złamanie zasad nadzoru oraz tymczasowe aresztowanie osoby odbywającej karę w SDE. CZSW uznaje wskazany procent uchyleń za niski.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że tak skonstruowany wskaźnik obarczony jest metodologicznym błędem: liczba uchyleń powinna bowiem zostać odniesiona do liczby zakończonych kar w SDE, a nie liczby wszystkich zezwoleń na SDE. W tej drugiej mieszczą się także ci skazani, którzy odbywają karę i to, czy dokończą jej odbywanie, czy sąd im zezwolenie uchyli, jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym. Ponadto, zdaniem NIK, adekwatnym wskaźnikiem oceny efektywności wykonywania

⁴² <http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbie-wieziennej/centralny-zarzad-sw/biuro-dozoru-elektronicznego/> - w zakładce „pliki”. Dane statystyczne są co miesiąc aktualizowane.

kary w SDE byłby odsetek skazanych powracających na drogę przestępstwa po uprzednim odbyciu kary w SDE.

- CZSW gromadzi wiele danych liczbowych na temat funkcjonowania SDE, ale nie wypracował narzędzi do ich analizy. Jak wyjaśnił Dyrektor BDE „nie sposób przedstawić do kontroli analiz (...) gdy mają one charakter procesów myślowych zwerbalizowanych na spotkaniach roboczych w BDE”. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że CZSW nie dokonał całościowej ewaluacji tego systemu, np. poprzez wewnętrzny audyt. Funkcjonowanie SDE (według stanu na 24 września 2013 r.) także nie zostało skontrolowane przez jakąkolwiek komórkę resortu sprawiedliwości lub podmiot zewnętrzny na zlecenie resortu.

Dyrektor BDE wskazał, że taką rolę spełniało opracowanie pt. „Funkcjonowanie SDE w latach 2009-2012” wykonane w lutym 2013 r. w BDE.

(dowód: Tom 3 str. 100-104, Tom 4 str. 11-17, 197-228, 294-295, Tom 5 str. 55-56, 73-77, 219-250, Tom 6 str. 97-107,)

2.4. Współpraca CZSW w wykonywaniu kary w SDE

Biuro Dozoru Elektronicznego zobowiązane jest do współpracy z uczestniczącymi w wykonaniu kary w SDE sędziami penitencjarnymi, sądowymi kuratorami zawodowymi, prokuratorami i adwokatami. Sędziowie penitencjarni sprawują nadzór nad wykonywaniem kary w SDE, kuratorzy organizują i kontrolują wykonywanie kary w tym systemie; obrońcy i prokuratorzy mają prawo m.in. do składania wniosków o udzielenie zezwolenia skazanym na odbycie kary w SDE.

CZSW - w związku z nadzorem nad funkcjonowaniem SDE - współpracuje z komórkami organizacyjnymi MS, w szczególności z Departamentem Wykonania Orzeczeń i Probacji w zakresie wykładni przepisów dotyczących wykonania kary w SDE oraz z Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych w zakresie dystrybucji kart kryptograficznych umożliwiających dostęp do systemu SDE.

Na co dzień BDE współpracuje także z głównym specjalistą Wydziału Kurateli Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości - koordynatorką działań kuratorskiej służby sądowej przy wykonywaniu kary w SDE.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 149-150, Tom 3 str. 13-15, 214-219, 229-255, Tom 5 str. 6-10, 132-134, 136-137)

Współpraca BDE CZSW z podmiotami uczestniczącymi w wykonywaniu kary w SDE (sędziami, kuratorami) w szczególności polega na skierowaniu do nich działań edukacyjno-informacyjnych; odpowiadaniu na zapotrzebowanie tych grup na szkolenia z obsługi systemu komunikacyjno-monitorującego, a także sygnalizowaniu przez te grupy konieczności modyfikacji aplikacji Exigo zgodnie z ich potrzebami. Zainicjowanie, przygotowanie i przeprowadzenie na masową skalę (ok. 360 osób) w czerwcu 2013 r. szkoleń kuratorów w zakresie modyfikacji harmonogramów skazanych jest przykładem właściwego rozpoznania potrzeb i efektywnej współpracy BDE z tą grupą użytkowników systemu.

(dowód: akta kontroli Tom 2 str. 186-193, Tom 4 str. 5-14, Tom 5 str. 132-134, 142-209, Tom 6 str. 91-92)

Adwokaci są podmiotami uprawnionymi do składania wniosków o SDE. Z dostępnych statystyk MS nie można jednak odseparować wniosków obrońców o zezwolenie na SDE od wniosków ich klientów. Do 7 października 2013 r. adwokaci

ani razu nie skontaktowali się z BDE w związku z odbywaniem kary w tym systemie przez ich klientów.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 13, 183-186, 196, Tom 6 str. 92-93)

W związku z prowadzonymi postępowaniami prokuratura zwracała się do BDE o informacje o dwóch skazanych odbywających karę w SDE w związku z podejrzeniem, że w jej trakcie dopuścili się przestępstwa. Prokuratorzy - choć uprawnieni do składania wniosków o SDE - w 2012 r. nie złożyli żadnego, a w I poł. 2013 r. złożyli cztery takie wnioski.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 13, 183-186, 189-195, Tom 6 str. 92)

W dniu 17 października 2012 r. CZSW zawarł z Biurem Ochrony Rządu porozumienie o udostępnianiu danych osób odbywających karę w SDE. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK takie dane przekazane zostały BOR dwukrotnie. Podobne porozumienia nie wiążą CZSW z innymi instytucjami państwowymi.

(dowód: akta kontroli Tom 1 str. 149-150, Tom 5 str. 78)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na celowość bieżącej współpracy BDE również z sędzią penitencjarnym (tak, jak w przypadku koordynatorki działań kuratorskiej służby sądowej przy wykonywaniu kary w SDE). Zdaniem NIK byłoby to dobrą praktyką związaną z rozwojem SDE i wpłynęłoby korzystnie na funkcjonowanie systemu.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 6-7, 132, 136-137)

2.5. Organizacja szkoleń w zakresie SDE

Organizowanie szkoleń dotyczących systemu dozoru elektronicznego jest jednym z zadań BDE CZSW. Biuro realizuje je wobec pracowników Centrali Monitorowania, pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej, kuratorów i sędziów oraz przedstawicieli tych grup zawodowych, które stykają się z dozorem elektronicznym (np. prokuratorów).

Pierwotny zespół pracowników CM oraz funkcjonariuszy SW – administratorów systemu SDE przeszkolony został przez Comp S.A. na podstawie umowy z 8 stycznia 2009 r. na budowę i wdrożenie systemu SDE. Pracownicy obecnie przyjmowani do pracy w CM szkoleni są przez zespół BDE. Od 2013 r. BDE planuje i realizuje szkolenia prowadzone w ramach doskonalenia zawodowego zatrudnionych w nim funkcjonariuszy oraz pracowników CM. Szkolenia te realizowane są w ramach harmonogramu szkoleń CZSW zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego SW.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 7-8, 23-52, 62-111, Tom 6 str. 1-2)

Od stycznia 2011 r. problematyka dozoru elektronicznego uwzględniona jest w programach szkolenia zawodowego oraz specjalistycznego funkcjonariuszy Służby Więziennej. Dyrektor BDE występuje do Komendantów Ośrodków Szkolenia SW o aktualizację programów w związku ze zmianami przepisów dotyczących SDE.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 5-10, 23-61, Tom 5 str. 140-141, Tom 6 str. 1-2)

W odniesieniu do sędziów i kuratorów BDE realizuje szkolenia w ramach zgłaszanych przez nich potrzeb. Szkolenia prowadzone są m.in. w siedzibach

sądów lub OISW (lub ich ośrodkach szkoleniowych); w ramach dedykowanych SDE konferencji i seminariów lub tylko wykładu w szerszym bloku szkoleń, a także podczas wizyt studyjnych sędziów i kuratorów w siedzibie BDE w Warszawie.

Przykładowo można wskazać, że w dniach 3-28 czerwca 2013 r. przeszkolono ok. 360 kuratorów z całej Polski. Szkolenie to przeprowadzone zostało w kilka miesięcy po zmianie przepisów umożliwiających kuratorom samodzielne układanie niestandardowych (np. z uwzględnieniem pracy zmianowej, nieregularnych godzin terapii, itp.) harmonogramów dla skazanych odbywających karę w SDE. Szkolenie było wspólną inicjatywą Pełnomocnika Ministra ds. SDE, kierownika CM oraz koordynatorki działań kuratorskiej służby sądowej przy wykonywaniu kary w SDE. Kierownik projektu z UPD wyposażył salę ćwiczeń w komputery z programem testowym. Koszty delegacji kuratorów pokryły ich sądy.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 5-10, 23-61, Tom 5 str. 133-134, 139-209, Tom 6 str. 28-29)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że CZSW nie jest w stanie wskazać wiarygodnej liczby przeprowadzonych szkoleń oraz liczby przeszkolonych przez BDE osób. Wynika to z faktu, iż nie jest prowadzona bieżąca sprawozdawczość w tym zakresie. W konsekwencji Izba nie może stwierdzić, czy wszyscy aktywni użytkownicy systemu teleinformatycznego SDE, w szczególności sędziowie i kuratorzy, zostali przeszkoleni.

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 5-10, 23-61, 111, Tom 6 str. 28-29, 73-75, 91)

2.6. Promocja SDE

Działania promocyjno-informacyjne BDE w zakresie Systemu Dozoru Elektronicznego prowadzone były równolegle z tożsamą działalnością Pełnomocnika Ministra ds. SDE. Przybrały na sile w 2012 r., gdy SDE objął całą Polskę.

Informacyjno-promocyjna działalność BDE skierowana jest głównie do skazanych, funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz nadzorujących wykonanie kary w SDE sędziów i kontrolujących jej wykonanie kuratorów. Szczególnym adresatem tych działań są parlamentarzyści, przedstawiciele rządu, środowisk naukowych i opiniotwórczych, czyli gremia, które mają wpływ na kształtowanie ram prawnych SDE.

W momencie instalacji urządzeń monitorujących skazani otrzymują od pracowników UPD „Informator. Dozór Elektroniczny jako nieizolacyjny system wykonywania kary pozbawienia wolności” (*dalej: Informator*). Umowa z 8 stycznia 2009 r. zobowiązuje UPD do informowania skazanych o warunkach wykonania kary w SDE, dlatego Comp S.A. sfinansował druk Informatora. Informator zawiera zestaw informacji technicznych o SDE, o obowiązkach skazanego oraz warunkach odbywania kary. Informator został przygotowany wspólnie z BDE.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 251-253, Tom 4 str. 11-12, 114-182, Tom 5 str. 51-54, Tom 6 str. 1)

Od sierpnia 2011 r. z inicjatywy BDE budowana jest strona internetowa poświęcona SDE⁴³. Zawieszona są na niej informacje dla skazanych, np. akty prawne dotyczące

⁴³ www.dozorelektroniczny.gov.pl

SDE czy wzory wniosków do sądu. Za merytoryczną zawartość strony odpowiada Zastępca Dyrektora BDE.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 252, Tom 5 str. 218-219, 223, Tom 6 str. 1)

Na stronach internetowych SW⁴⁴ umieszczane są informacje (w tym dane statystyczne) adresowane do pracowników i funkcjonariuszy SW, pracowników MS, sędziów, kuratorów oraz osób zainteresowanych problematyką SDE. Przygotowuje je BDE, a pokazują one m.in. rozwój systemu i zróżnicowanie w stosowaniu kary odbywanej w SDE na terenie poszczególnych apelacji sądowych czy okręgowych inspektoratów SW. Publikowane tu „informacje i zestawienia statystyczne spełniają warunek koniecznego dostępu do informacji publicznej i umożliwiają kontrolę społeczną działalności organów centralnych poprzez szeroki dostęp do informacji” – podkreśla plk Artur Dziadosz, Zastępca Dyrektora Generalnego SW.

(dowód: akta kontroli Tom 5 str. 218-219, 224-243, Tom 6 str. 96-107)

BDE niejednokrotnie gościło wysokich urzędników państwowych. W siedzibie Biura w maju 2012 r. odbyło się wyjazdowe posiedzenie Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Dyrektor BDE jako Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. SDE oraz pracownicy Biura Dozoru brali udział w Forum Debaty Publicznej „Nowy wymiar polityki karnej – upowszechnienie kar nieizolacyjnych. System probacji i sprawiedliwość naprawcza”⁴⁵, zorganizowanej pod auspicjami Prezydenta RP w październiku 2012 r. oraz w lutym 2013 r.⁴⁶

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 10-12, 157-174, 179-180, Tom 5 str. 51-54)

W dniu 16 lipca 2012 r. rozpoczęła się kampania medialno-informacyjna „Napraw swój błąd u boku bliskich”⁴⁷. Kampania nastawiona była głównie na propagowanie SDE wśród potencjalnych kandydatów do systemu, zwłaszcza skazanych już przebywających w zakładach karnych. BDE opracowało wspólnie z Comp S.A. cztery plakaty oraz ulotkę informacyjną: „SDE. Karę pozbawienia wolności możesz odbyć w domu” (*dalej: ulotka*).

W ramach kampanii Comp S.A. przekazał BDE CZSW nieodpłatnie „celem rozdzielania i dystrybucji” trzy tysiące plakatów oraz 35 tys. ulotek. Kolejnych 25 tys. ulotek BDE otrzymało od Comp S.A. 19 kwietnia 2013 r. Ulotka w syntetycznej formie opisuje, czym jest system, do kogo jest adresowany, jakie są warunki odbywania kary w SDE oraz jej pozytywne strony. BDE przyjęło na siebie rolę administratora, organizatora i promotora kampanii, którą finansował Comp S.A. Plakaty i ulotki zostały przekazane do wszystkich jednostek służby więziennej w Polsce oraz do sądów okręgowych.

Adresatami kampanii „Napraw swój błąd u boku bliskich” byli też sędziowie. „Jesteśmy tu po to, by zachęcić sędziów do orzekania tego rodzaju kary” – zaznaczył otwierając tę kampanię, w siedzibie BDE, Jerzy Buzek, były przewodniczący Parlamentu Europejskiego.

(dowód: akta kontroli Tom 3 str. 241, Tom 4 11-12, 114-122, 136-137, 181-186 Tom 5 str. 53-54, Tom 6 str. 1)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴⁴ <http://www.sw.gov.pl/pl/o-sluzbzie-wieziennej/centralny-zaradz-sw/biuro-dozoru-elektronicznego> - w zakładce „pliki” na oficjalnej stronie internetowej SW. Dane są aktualizowane raz na miesiąc.

⁴⁵ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/biuletyny-fdp>

⁴⁶ Druga sesja Forum Debaty Publicznej odbyła się w Centralnym Ośrodku Szkolenia SW w Kaliszu.

⁴⁷ <http://ms.gov.pl/pl/archiwum-informacji/news,4133,10,system-dozoru-elektronicznego--podsumowanie.html>

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

(dowód: akta kontroli Tom 4 str. 11-12, 114-122, 136-137, 181-186, Tom 5 str. 53-54)

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁴⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu usprawnienie obsługi systemu komunikacyjno-monitorującego, w szczególności w zakresie wprowadzania, dokonywania zmian i usuwania harmonogramów, wprowadzania tzw. czasowych oddaleń z miejsca odbywania kary, przyporządkowywania skazanego do zespołu kuratorskiej służby sądowej bez orzeczenia o wymierzonej karze.
2. Trwałe usunięcie danych osobowych skazanych (wraz z zarchiwizowanymi danymi), którzy ukończyli karę pozbawienia wolności w SDE w okresie od 31 października 2009 r. do 4 lipca 2010 r.
3. Zapewnienie przestrzegania zasad bezpieczeństwa, określonych w Polityce Bezpieczeństwa, przetwarzania danych osobowych w SDE, we wszystkich pomieszczeniach, w których dane te są przetwarzane.
4. Rozważenie możliwości wprowadzenia obiektywnych wskaźników efektywności wykonywania kary w SDE, np. mierzących recydywę osób, które odbyły karę w SDE.
5. Rozważenie wprowadzenia stałego, okresowego audytowania funkcjonowania SDE pod kątem rozwoju systemu informatycznego SDE oraz efektywnej współpracy z podmiotami uczestniczącymi w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w tym systemie.
6. Rozważenie wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości o zapewnienie możliwości bieżącej współpracy BDE z oddelegowanym do Ministerstwa sędzią penitencjarnym, na wzór współpracy BDE z koordynatorką działań kuratorskiej służby sądowej przy wykonywaniu kary w SDE.

⁴⁸ 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 dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego 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 14 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

.....
miejsowość

, dnia

30. 12. 2013

.....
data

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Dyrektor
Marek Biedkowski

.....
podpis

Kontroler
Wojciech Bartoń
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Bogdan Wróblewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis