



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Józef Górny**

Warszawa, dnia 31 marca 2010 r.

P/09/003

KAP -410-03-2/2009

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 25 listopada 2009 r. do 9 lutego 2010 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości (zwanym dalej *MS*) kontrolę prawidłowości realizacji przez MS programu pozyskania miejsc dla osadzonych w latach 2006 – 2009² (zwanego dalej Programem).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 lutego 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte w okresie objętym kontrolą działania Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie realizacji Programu, które polegały na opracowaniu projektów aktów prawnych wprowadzających inne – niż osadzenie – formy odbywania kary pozbawienia wolności przez skazanych oraz uruchomienie i wdrożenie System Dozoru Elektronicznego (SDE).

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dokument pn. Program pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009 stanowił załącznik do sprawozdania z prac powołanego w grudniu 2005 r. przez Ministra Sprawiedliwości zespołu do zadań którego należało w szczególności: opracowanie programu szybkiego pozyskania nowych miejsc zakwaterowania dla skazanych, w ilości odpowiadającej projektowanym zmianom w przepisach prawa karnego oraz w celu wyegzekwowania kary wobec osób oczekujących na odbycie kary pozbawienia wolności, wypracowanie założeń merytorycznych do projektu ustawy o dozorcze elektronicznym oraz przeanalizowanie wpływu tej ustawy na ewentualne zmniejszenie populacji osób odbywających bezwzględną karę pozbawienia wolności, wypracowanie koncepcji alternatywnych w stosunku do krótkoterminowych kar pozbawienia wolności i korzyści z tym związanych, zarówno w aspekcie budżetu Państwa, jak i racjonalizacji systemu karania. Sprawozdanie wraz z załącznikami zostało przygotowane w dniu 9 stycznia 2006 r.

Podstawę do pozytywnej oceny stanowi w szczególności fakt, że MS skutecznie uruchomiła i wdrożyła SDE, co umożliwia wprowadzenie alternatywnych, w stosunku do izolacji więziennej, form odbywania kary. W MS podjęto również prace legislacyjne mające na celu ograniczenie przełudnienia w jednostkach penitencjarnych.

W dokumencie „Program pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009” założono, że aby jego realizacja przyczyniła się do rozwiązania problemu istniejącego przełudnienia w zakładach karnych, to niezależnie od budowy nowych miejsc dla osadzenia skazanych muszą być podjęte inne działania. Przyjęto, iż działaniami tymi miały być w szczególności:

- wprowadzenie monitoringu elektronicznego skazanych jako sposobu wykonywania kary pozbawienia wolności,
- szersze stosowanie kary ograniczenia wolności oraz wykonywanie przez skazanych pracy społecznie użytecznej,
- wprowadzenie kar weekendowych oraz kar aresztu wykonywanych na koszt skazanego.

Przedstawione powyżej założenia znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętym przez Ministra Sprawiedliwości w maju 2007 r. Planie Strategicznym MS i Centralnego Zarządu Służby Więziennej na lata 2007-2010. Do zadań MS należało opracowanie projektów aktów wprowadzających ww. rozwiązania oraz uruchomienie i wdrożenie SDE, a do zadań CZSW realizacja zadań inwestycyjnych w celu pozyskania 17 000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa.

1. Prawdliwość działań MS w zakresie utworzenia i wdrożenia SDE

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, MS podjęło prawidłowe działania w celu utworzenia i wdrożenia SDE. Sejm RP przyjął ustawę³ umożliwiającą wykonywanie przez skazanych kar w SDE (zwanej w dalszej części wystąpienia *ustawą o SDE*) a Minister Sprawiedliwości wydał akty wykonawcze do ww. ustawy. Wyłoniono wykonawcę SDE i zawarto z nim umowę⁴. W ocenie NIK, w zawartej umowie właściwie zabezpieczono

³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U z 2008 r. Nr 172, poz. 1069 ze zm.).

⁴ Umowa została zawarta w dniu 8 stycznia 2009 r. pomiędzy MS a Konsorcjum firm: Comp Safe Suport S.A, Centrum Weryfikacji Alarmów Terminal Sp. z o.o. oraz PHU ELPROMA Sp. z o.o. Przedmiotem umowy było m.in. utworzenie oraz wdrożenia SDE, świadczenie usługi polegającej na obsłudze SDE, w tym również utrzymanie serwisu SDE, udzielenie na rzecz MS licencji na korzystanie z Systemu, przeszkolenie Użytkowników Systemu. Wartość przedmiotu umowy wyniosła 225 700 000 zł brutto. Realizację umowy podzielono na pięć etapów a ostateczny termin wykonania umowy ustalono na dzień 31 sierpnia 2014 r., kiedy to w SDE będzie mogło odbywać karę jednocześnie 7 500 skazanych. Ustalono, iż do dnia 31 grudnia 2009 r.

interesy Skarbu Państwa m.in. poprzez określenie adekwatnych do przedmiotu i wartości zamówienia kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji przedmiotu umowy bądź z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Zapewniono także możliwość odstąpienia MS od umowy w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez Wykonawcę obowiązku przedstawienia do odbioru któregośkolwiek z etapów umowy w terminie w niej określonym. Tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy zobowiązano również Wykonawcę do złożenia gwarancji bankowej w wysokości 4 % wartości umowy. Wykonawca, zgodnie z przyjętym harmonogramem zakończył budowę I etapu budowy SDE pozwalającego na objęcie dozorem elektronicznym 500 skazanych.

W 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poniosło wydatki na realizację ww. umowy w łącznej kwocie 24 820 718,64 zł. Zobowiązania wynikające z jej realizacji zostały uregulowane przez MS w terminach określonych umową.

2. Realizacja założonych przez MS rezultatów w zakresie liczby skazanych odbywających karę pozbawienia wolności w SDE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonego uchybienia polegającego na błędnym sformułowaniu nazwy miernika, ocenia zaplanowanie i realizowanie przez MS w 2009 r. – w ramach budżetu zadaniowego – podzadania 18.2.4 „Budowa systemu dozoru elektronicznego”, którego celem było wprowadzenie alternatywnej w stosunku do izolacji więziennej formy odbywania kary pozbawienia wolności. Na realizację tego podzadania zaplanowano wydatki (po zmianach) w wysokości 25 380 000 zł. i zrealizowano je w wysokości 96,1 % planu. NIK stwierdziła, iż prowadzona w MS ewidencja umożliwia jednoznaczne określenie wydatków poniesionych na to podzadanie.

NIK ustaliła, że miernik dla ww. podzadania w 2009 r. został określony jako liczba skazanych objętych dozorem elektronicznym i ustalony na poziomie 500 osób. NIK zauważyła, iż opis miernika został sformułowany niezgodnie z ust. 74 pkt 5 lit. c załącznika nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009⁵. Przepis ten stanowił, że mierniki użyte przez dysponenta powinny mierzyć tylko to, na co wykonawca podzadania ma wpływ. MS nie miało, w ocenie NIK, realnego wpływu na wykonanie tak sformułowanego

Wykonawca umowy zbudował – zgodnie z harmonogramem SDE dla 500 skazanych w apelacji warszawskiej i rozpoczął jego eksploatację oraz realizował budowę SDE dla następnych 1 500 skazanych w trzech kolejnych apelacjach, której termin zakończenia przewidziano na 31 maja 2010 r.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 87, poz. 537). Rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 stycznia 2009 r.

miernika, gdyż liczba skazanych która może być objęta dozorem MS uwarunkowana jest przede wszystkim niezależnymi od Ministerstwa czynnikami. Do czynników tych zalicza się spełnianie przez skazanego określonych w ustawie o SDE kryteriów oraz pozytywne rozstrzygnięcia sądów rozpatrujących złożone przez skazanych wnioski w powyższym przedmiocie. Fakt niewłaściwego opisu miernika potwierdziła Główna Księgowa Budżetu Resortu wyjaśniając, że określona w mierniku liczba dotyczyć miała budowy SDE dla jednoczesnego odbywania w 2009 r. kary przez 500 skazanych, a nie liczby osób wykonujących karę.

3. Eksploatacja SDE

Według informacji przedstawionych przez MS, w okresie od 1 października 2009 r. do końca 2009 r. do sądów zostało skierowanych 512 wniosków o udzielenie zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE, z czego uwzględniono tylko 36 wniosków⁶. Przyczynami nieuwzględnienia tak dużej ilości wniosków było w szczególności nie spełnianie przez wnioskodawców ustawowych kryteriów, które muszą być dotrzymane aby sąd mógł udzielić zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE, błędy formalne w złożonych wnioskach a także niemożność wykonywania kary pozbawienia wolności przez niektórych skazanych w SDE ze względu na brak możliwości techniczno-organizacyjnych wykonania takiego dozoru. Według stanu na koniec 2009 r. w SDE karę pozbawienia wolności odbywały 32 osoby.

Biorąc pod uwagę przyczyny odmów odbycia kary pozbawienia wolności w SDE, jak i fakt że system ten znajduje się w początkowej fazie eksploatacji MS podjęło działania dla optymalnego wykorzystania systemu. W MS prowadzone są prace legislacyjne mające na celu usprawnienie procedur związanych ze stosowaniem instytucji SDE oraz ustawowe rozszerzenie kręgu skazanych, wobec których sąd może orzec wykonanie kary w SDE. Ma to pozwolić m.in. na przeciwdziałanie przeludnieniu w zakładach karnych. Prace nad nowelizacją ustawy o SDE są już na końcowym etapie uzgodnień międzyresortowych.

MS podjęło działania w celu rozpowszechnienia informacji o SDE⁷, a także zobowiązało kuratorów sądowych do informowania osób spełniających warunki formalne o możliwości odbycia kary w SDE. Wprowadziło również obowiązek informowania przez sądy wszystkich

⁶ Eksploatację SDE rozpoczęto w dniu 1 września 2009 roku. We wrześniu też wpłynęły do sądów pierwsze wnioski o udzielenie zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE. W zakresie ilości złożonych wniosków MS posiada dokładne dane dopiero za okres od 1 października do 31 grudnia 2009 r. (512 wniosków), natomiast za wrzesień dysponował danymi szacunkowymi (jak podano, w tym okresie wpłynęło do sądów około 80 wniosków).

⁷ Skutkiem tych działań było m.in. zamieszczenie na stronach internetowych sądów rejonowych szczegółowych informacji o SDE.

osób, wobec których zapadły orzeczenia kary pozbawienia wolności, iż wysokość kary kwalifikuje je do odbycia kary w SDE. Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji przeprowadził szkolenia z zakresu aspektów prawnych ustawy o SDE dla sędziów, kuratorów sądowych i pracowników sekretariatów.

4. Prawdliwość działań MS w zakresie stworzenia formalno-prawnych możliwości do odbywania przez skazanych kar o charakterze nieizolacyjnym, innych niż SDE

W MS przygotowano projekty ustaw o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, które zawierały regulacje zmierzające do zwiększenia efektywności orzekanych kar i prowadzące do likwidacji przeludnienia w zakładach karnych. Regulacje te dotyczyły w szczególności szerszego stosowania i usprawnienia wykonywania kary ograniczenia wolności m.in. poprzez wykonywanie przez skazanych nieodpłatnej pracy na cele społeczne. Zrezygnowano również ze ściśle oznaczonego minimalnego czasu trwania odbywania kary pozbawienia wolności jako przesłanki udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary. Rozwiązanie te zostały przyjęte przez Sejm RP⁸.

W MS podjęto także prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych dla wykonywania kary pozbawienia wolności w innych - niż osadzenie - formach. Ustalono, że w MS został przygotowany projekt ustawy o wykonaniu kary pozbawienia wolności w systemie tygodniowym wraz z projektem aktu wykonawczego. Głównym założeniem przygotowanej ustawy było wprowadzenie możliwości odbywania przez skazanego kary pozbawienia wolności w warunkach krótkotrwałej izolacji na przemian z jego pobytem na wolności, co miało przynieść redukcję populacji osadzonych. Projekt ww. ustawy został skierowany w 2007 do Sejmu. Prace nad ustawą zostały przerwane z powodu zakończenia prac Sejmu V kadencji, a Sejm VI kadencji nie kontynuował prac nad projektem tej ustawy⁹.

W toku kontroli ustalono, że w MS przygotowano również nowe rozwiązanie prawne polegające na obciążaniu skazanych zryczałtowanymi kosztami wykonywania kary

⁸ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw uchwalona została przez Sejm w dniu 5 listopada 2009 r. (Dz. U. Nr 206, poz. 1589).

⁹ W toku kontroli ustalono również, że w dniu 3 marca 2008 r. został złożony przez grupę posłów PiS projekt ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie tygodniowym zawierający tożsame rozwiązania co projekt MS. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 25 lipca 2008 r. projekt poselski został przez Sejm odrzucony w pierwszym czytaniu. W stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy podniesiono, m.in. że wprowadzenie zaproponowanych rozwiązań generowałoby koszty niewspółmierne do społecznych zysków oraz że przedstawiony w projekcie ustawy krąg podmiotów uprawnionych do wykonywania kary w systemie tygodniowym jest niemal taki sam, jak określony w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego.

pozbawienia wolności oraz podjęto prace mające na celu opracowanie koncepcji i założeń merytorycznych pozwalających na wdrożenie systemu nadzoru elektronicznego nad osobami pozbawionymi wolności przebywającymi w zakładach karnych typu zamkniętego. Po dokonaniu szczegółowych analiz stwierdzono jednak, iż wprowadzenie ww. rozwiązań wiązałoby się ze zbyt dużymi kosztami, niewspółmiernymi z ewentualnymi korzyściami w zakresie zmniejszenia zaludnienia w zakładach karnych.

Przeprowadzona równolegle kontrola w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej wykazała, m.in. że w wyniku realizacji Programu poprawiły się warunki odbywania kary przez osadzonych, zarówno pod względem spełnienia normy powierzchni mieszkalnej w celach¹⁰, jak i odpowiedniej obsady funkcjonariuszy w relacji do liczby osadzonych. Biorąc również pod uwagę relację uzyskanych efektów do poniesionych nakładów¹¹ NIK pozytywnie oceniła realizację Programu przez CZSW, pomimo niepełnego osiągnięcia założonych efektów oraz stwierdzonych nieprawidłowości, którymi w ocenie NIK były:

- ujawnione przypadki zbyt późnego zasiedlenia miejsc w 10 zakończonych i odebranych obiektach,
- przekroczenie terminów zakończenia inwestycji (11 przypadków).

W wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej NIK zwróciła jednak uwagę, że nadal nie został rozwiązany bardzo istotny, z punktu widzenia skuteczności kary, problem znaczącej liczby skazanych, którzy z powodu braku miejsc w zakładach penitencjarnych oczekują na możliwość odbycia kary. Efekty realizacji Programu nie są bowiem wystarczające aby umożliwić obycie kary osobom skazanym, którym upłynął termin stawienia się do jej odbycia. Zmniejszyła się, co prawda o 2 264, tj. o 6,7 % liczba takich osób, jednak nadal (według stanu na koniec 2009 r.) na odbycie kary oczekiwało 35 238 skazanych, w tym 31 364 osobom upłynął termin stawienia się do jej odbycia. Wymaga to, zdaniem NIK, kontynuowania wspólnych działań przez Ministerstwo i CZSW dla zapewnienia możliwości bezzwłocznego odbywania kary przez skazanego, co jest podstawowym warunkiem skuteczności kary. W działaniach tych należy uwzględnić zarówno rzeczywiste potrzeby pozyskiwania nowych miejsc dla osadzonych jak i perspektywy wymierzania i odbywania kar

¹⁰ Art. 110 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy stanowi, że powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m² (Dz. U. Nr 90, poz.557 ze zm.).

¹¹ W okresie realizacji Programu na zadania inwestycyjne, w ramach których planowano pozyskać miejsca dla osadzonych wydatkowano ogółem 679,3 mln zł, co stanowiło 62,3 % środków określonych w Programie. W ramach poniesionych nakładów pozyskano łącznie 12 069 (tj. 70,6 % miejsc planowanych w Programie), z tego 8 785 miejsc z 45 zakończonych zadań inwestycyjnych zamieszczonych w Programie oraz 3 284 z 29 zakończonych i dwóch kontynuowanych inwestycji nieujętych w Programie.

w warunkach nieizolacyjnych oraz wprowadzone rozwiązania legislacyjne w zakresie szerszego stosowania kar ograniczenia wolności. Przy ocenie potrzeb inwestycyjnych więziennictwa należy uwzględnić fakt, że w budowie (wg stanu na koniec 2009 r.) pozostają 23 obiekty w ramach których mają być pozyskane 6 324 nowe miejsca dla osadzonych.

* *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o :

- 1) Kontynuowanie działań mających na celu wprowadzenie w życie nowych regulacji prawnych mających na celu poszerzenie katalogu skazanych, mogących odbywać orzeczoną karę w SDE.
- 2) Przeprowadzenie wspólnie z CZSW ponownej analizy w celu określenia dalszych, niezbędnych działań dla zapewnienia możliwości bezzwłocznego odbywania kary przez skazanego i określenia optymalnej wielkości potrzeb inwestycyjnych więziennictwa.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.