

## UZASADNIENIE

### I. Część ogólna

Projektowana ustawa ma na celu usprawnienie procedur związanych ze stosowaniem instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w krajowym porządku prawnym, przyjętej w ustawie 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, z późn. zm.). Jest wynikiem prac grupy eksperckiej, składającej się z sędziów penitencjarnych orzekających w sprawach osób pozbawionych wolności, działającej pod auspicjami Ministra Sprawiedliwości i z udziałem jego Pełnomocnika do spraw wdrożenia systemu dozoru elektronicznego (zwanego dalej SDE), zespołu odpowiedzialnego za to wdrożenie oraz Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Stanowi zbiór propozycji legislacyjnych, zgłoszonych przez praktyków – sędziów orzekających w sądach penitencjarnych oraz przedstawicieli Służby Więziennej, które zmierzają między innymi do objęcia systemem dozoru elektronicznego poszerzonej – względem założeń pierwotnych – populacji skazanych. Uwzględniają nowe rozwiązania systemowe przyjęte w krajowym prawie wykonawczym, stanowiące realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego wydanego w sprawie tzw. przeludnienia zakładów karnych. Projektodawca założył objęcie systemem dozoru elektronicznego potencjalnie wszystkich przestępców, skazanych na tzw. krótkoterminowe kary do roku pozbawienia wolności.

Należy szczególnie podkreślić, że zgodnie z aktualnie obowiązującą regulacją ustawową o odbywanie kary w SDE mogą ubiegać się skazani na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 6 miesięcy (którzy nie zaczęli jej odbywać, a nie minął im termin stawiennictwa do zakładu karnego) oraz skazani na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku, jeżeli czas do odbycia tej kary nie przekracza 6 miesięcy. Z możliwości odbywania kary pozbawienia wolności w SDE zostali wyłączeni skazani za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności, którzy byli uprzednio skazani na taką karę. Niniejsze, aktualnie obowiązujące w ustawie kryteria kwalifikacji skazanych do SDE, okazały się w praktyce jej wdrażania zbyt wąskie

i bardzo istotnie ograniczające populację skazanych na tzw. krótkoterminowe kary pozbawienia wolności, którzy mogliby potencjalnie ubiegać się o odbywanie kary w tym systemie. Powyższe ograniczenie najlepiej można wykazać na przykładzie statystyki z pierwszych miesięcy wdrażania SDE w apelacji warszawskiej, gdzie we wszystkich jednostkach penitencjarnych na jej terenie wstępne kryterium wymiaru kary spełniało ok. 700 skazanych, a pełne warunki dające możliwość odbywania kary w SDE spełniło tylko ok. 150 osadzonych. Ten trend szacunkowo odnosi się do aktualnych prognoz kwalifikacji skazanych ze wszystkich jednostek penitencjarnych zgodnie z obowiązującą ustawą – potencjalnie może to być ponad 2.000 skazanych. Tak istotna redukcja populacji skazanych mogących faktycznie odbywać karę w SDE wynika z ograniczeń i wykluczeń zawartych w art. 6 obowiązującej ustawy, której niezbędną nowelizację zawiera niniejszy projekt. Faktyczną możliwość istotnego poszerzenia populacji skazanych (głównie z jednostek penitencjarnych), którzy będą mieli możliwość odbywania kary w SDE, można przedstawić szacunkowo w następującym zestawieniu statystycznym (zgodnie z kalkulacją Centralnego Zarządu Służby Więziennej z listopada 2009 r.):

- skazani z grupy klasyfikacyjnej „P” odbywający prawomocne zasadnicze kary pozbawienia wolności w wymiarze do roku – ok. 9.800 osób,
- skazani z grupy klasyfikacyjnej „P” odbywający zastępcze kary pozbawienia wolności (łącznie kary orzeczone samoistnie, obok kary pozbawienia wolności i w zamian za ograniczenie wolności) – 1.200 osób,
- skazani z grupy „R” odbywający prawomocne zasadnicze kary pozbawienia wolności w wymiarze do roku (z wyłączeniem skazanych w warunkach art. 64 § 2 oraz skazanych, którzy mają do odbycia więcej niż jedną karę i suma tych kar przekroczy rok) – 400 osób.

Zgodnie z zaproponowanym kierunkiem nowelizacji istotnie zwiększa się możliwość wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego – szacunkowo będzie ją spełniało łącznie 11.400 skazanych z jednostek penitencjarnych. Istotną grupą skazanych, której SDE stwarza szansę odbycia kary, są skazani na karę do roku pozbawienia wolności, którzy dotychczas nie zgłosili się do jej odbycia w jednostkach penitencjarnych –

sytuacja ta dotyczy ok. 31.000 skazanych (według sprawozdania Centralnego Zarządu Służby Więziennej na dzień 31 grudnia 2009 r.).

Zastosowanie dozoru elektronicznego będzie oczywiście podlegać w każdym indywidualnym przypadku ocenie sądu penitencjarnego, który przed podjęciem decyzji o skierowaniu skazanego do dozoru elektronicznego dokona analizy jego cech osobowościowych, a także rodzaju i charakteru popełnionego przestępstwa.

Innym zasadniczym celem nowelizacji jest zmiana filozofii stosowania dozoru elektronicznego jako jednego z systemów wykonywania kary pozbawienia wolności. Projektodawca zakłada rezygnację z obowiązku uzyskiwania od skazanych zgody na objęcie dozorem elektronicznym. O zastosowaniu dozoru będzie decydować autonomicznie właściwy sąd penitencjarny. Skazany nie będzie natomiast ponosił kosztów wykonania kary – podobnie jak przy innych systemach jej wykonania, występujących w krajowym prawie karnym wykonawczym. Za nieuzasadnione uznano bowiem utrzymywanie wyłomu w całym systemie prawa karnego wykonawczego, polegającego na oddaniu swobodnej ocenie skazanego, w jakim systemie ma on odbywać karę. Przecież w przypadku skierowania prawomocnie skazanej osoby do odbywania kary w warunkach izolacji w zakładzie karnym organ wymiaru sprawiedliwości nie pyta się jej o zgodę na przebywanie w jednostce penitencjarnej. Podobnie powinno być w odniesieniu do skazanych kierowanych do systemu dozoru elektronicznego. Co istotne, przez wprowadzenie nowej zasady, zgodnie z którą orzekanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego będzie należeć do sądu penitencjarnego, w którego okręgu skazany przebywa (a nie – jak przewiduje obowiązująca ustawa – sądu, w okręgu którego kara jest lub ma być wykonywana), zakłada się znaczne usprawnienie procesu orzekania w sprawach stosowania SDE.

Ważnym elementem nowelizacji jest także rezygnacja z dotychczas obowiązującego przepisu, zgodnie z którym skazany odbywający karę pozbawienia wolności w SDE był obligatoryjnie oddawany pod dodatkowy dozór sądowego kuratora zawodowego. W ten sposób dochodziło do nieuzasadnionego dublowania się czynności kontrolnych wykonywanych zarówno przez upoważniony podmiot dozoru, jak i wyżej wskazanych kuratorów zawodowych. Dlatego też w projekcie ustawy zmieniającej dokonano nowego,

racjonalnego podziału obowiązków spoczywających odpowiednio na wszystkich podmiotach uczestniczących w wykonywaniu kary w SDE.

Wyeliminowano również oczywiste sprzeczności, które powodowały, iż obowiązująca ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego była niespójna z powszechnie obowiązującym prawem karnym (dla przykładu: instytucja uznania kary za wykonaną ze względu na osiągnięcie jej celów, instytucja zatarcia skazania czy też zawiadomienia pokrzywdzonego o opuszczeniu zakładu karnego przez sprawcę przestępstwa).

Niniejsza nowelizacja ureguje również kwestie techniczno-organizacyjne w obszarze eksploatacji systemu SDE. Po pierwsze, przepisy ustawy po nowelizacji nie będą już stały na przeszkodzie w przejściu od dnia 1 stycznia 2011 r. Centrali Monitorowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości, zgodnie z zapisami umowy na „utworzenie, wdrożenie i eksploatację systemu dozoru elektronicznego”. Po drugie precyzuje się, który podmiot jest odpowiedzialny za rejestrację zdarzeń, archiwizację danych oraz ich niszczenie. Po trzecie precyzuje się, kiedy należy dane archiwizować, a kiedy je usuwać, dając jednocześnie możliwość pozostawienia w systemie informatycznym odpersonalizowanych danych, które będą potrzebne do analizy działania systemu SDE na poziomie operacyjnym.

Innymi słowy mówiąc, postulowane zmiany do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego koncentrują się głównie na:

- 1) poszerzeniu katalogu skazanych, mogących odbywać orzeczoną karę w SDE,
- 2) racjonalizacji i usprawnieniu systemu udzielania zezwoleń na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE przez wskazane sądy penitencjarne,
- 3) uzasadnionym podziale obowiązków podmiotów uczestniczących w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w SDE, w szczególności na rezygnacji z części niepotrzebnych obowiązków spoczywających, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy, na sądowych kuratorach zawodowych i sędziach penitencjarnych.

Wejście w życie postulowanych zmian ma uczynić ustawę o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego

skutecznym środkiem umożliwiającym części skazanych odbywanie kary poza zakładem karnym, a więc w warunkach wolnościowych, co przyczynić się powinno w sposób oczywisty do poprawy procesu resocjalizacji. W przypadku skazanych, którzy mają stałą pracę lub się uczą, monitoring elektroniczny stanowi bowiem oddziaływującą wychowawczo represję karną, a jednocześnie nie powoduje zerwania przez skazanego więzi społeczno-ekonomicznych, do czego prowadzi właśnie izolacja więzienna.

## II. Uwagi szczegółowe

Zmiany w art. 1 w pkt 1 – 3 dają możliwość prowadzenia centrali monitorowania przez podmiot inny niż uprawniony podmiot dozoru. Zmiany te są konieczne, aby można było prawidłowo zrealizować zapisy umowy na „utworzenie, wdrożenie i eksploatację systemu dozoru elektronicznego”.

W pkt 4 dotyczącym art. 5 zaproponowano nowe brzmienie art. 5 ust. 1. Z przepisu wykreślono część odnoszącą się do przepisów prawa karnego wykonawczego, które nie mają zastosowania przy realizacji ustawy. Uregulowanie takie jest bowiem zbędne z samej istoty dozoru elektronicznego; wskazane wyżej przepisy i tak nie miałyby zastosowania.

Zmiany w pkt 5 (nowelizacja art. 6) polegają na znaczącym rozszerzeniu przedmiotowym warunków dających możliwość ubiegania się o wykonywanie kary w SDE o skazanych do roku pozbawienia wolności i to zarówno tych pozostających poza zakładem karnym w chwili złożenia wniosku o udzielenie zgody na odbywanie kary w tym systemie, jak i tych, którzy już odbywają karę pozbawienia wolności w jednostkach penitencjarnych. Projektodawca równocześnie unifikuje warunki ubiegania się o wykonanie kary w taki sposób w odniesieniu do obu ww. grup skazanych. Jednocześnie z dobrodziejstwa korzystania z rozwiązań tej ustawy zostały formalnie wyłączone jedynie osoby skazane w warunkach wielokrotnego powrotu do przestępstwa z art. 64 § 2 K.k.

Dotychczas obowiązująca ustawa obejmuje skazanych jedynie na karę do 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz skazanych na karę do roku pozbawienia wolności, u których czas pozostały do jej odbycia nie przekracza 6 miesięcy. Ponadto eliminuje formalnie tych skazanych za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności, którzy byli uprzednio

skazani na taką karę, poza tymi, wobec których zachodzą warunki do orzeczenia wyroku łącznego.

Jednocześnie inne przesłanki, zawarte w art. 6 ust. 1 i 2, które sąd penitencjarny powinien rozważyć przy orzekaniu o udzieleniu zgody na odbycie kary w tym systemie, będą gwarantowały, że skazani skierowani do tego systemu będą wykonywali karę w sposób prawidłowy. Natomiast w przypadku naruszenia warunków odbywania kary przez skazanego, czego nie da się wykluczyć w jakimkolwiek systemie, istniejące w ustawie środki pozwolą na niezwłoczną reakcję upoważnionego podmiotu, kuratora zawodowego lub sądu penitencjarnego, w celu dalszego wykonania kary w sposób prawidłowy.

Co istotne, skierowanie skazanego do wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego nie będzie wymagało jego zgody.

W pkt 6 dotyczącym art. 8 ustawy istotną zmianą przewidzianą w projekcie jest uchylenie przepisów dotyczących obciążania kosztami wykonania kary w systemie dozoru elektronicznego skazanego. Uznano, że w tym zakresie regulacje prawne powinny być podobne jak przy wykonywaniu dotychczas orzekanych kar, które nie przewidują ponoszenia kosztów przez skazanych.

Odnosnie do dozoru kuratora, ewentualne czynności kuratora w ramach dozoru w istocie byłyby powtórzeniem obowiązków wynikających z samej istoty dozoru elektronicznego. Obowiązki skazanego wynikają z art. 8 ust. 1 pkt 2, a uprawnienia kuratora z art. 56 ust. 1 i 2, i wobec tego oddanie skazanego pod dozór kuratora w istocie dublowałoby czynności kuratora wykonywane w ramach ustawy. Podobne rozwiązanie – powszechnie krytykowane – funkcjonuje obecnie w przypadku wymierzenia kary ograniczenia wolności z jednoczesnym oddaniem skazanego pod dozór kuratora i w najnowszych projektach zmian przepisów przewiduje się jego likwidację (uchylenie przepisu art. 36 § 1 K.k.).

Zmiana w pkt 7 jest konsekwencją uchylenia przepisów dotyczących obciążania kosztami wykonania kary w systemie dozoru elektronicznego skazanego.

Niezwykle istotną wydaje się być zmiana ujęta w pkt 8, polegająca na zmianie treści art. 12 ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Chociaż ratio legis przyjętej regulacji (ochrona pokrzywdzonego przed sprawcą przestępstwa) nie budzi wątpliwości, to jednak osiągnięcie zamierzonego celu przez nałożenie właśnie na

pokrzywdzonego dodatkowych, czasami uciążliwych obowiązków (dla przykładu – stałe noszenie urządzenia monitorującego, obowiązek poddania się kontroli upoważnionego podmiotu dozoru) wydaje się być nieuzasadnione. Zdaniem projektodawcy, za modelowe należałoby przyjąć rozwiązanie, zgodnie z którym to skazany powinien przestrzegać orzeczonego zakazu zbliżania się do określonych osób, zaś wystarczającym mechanizmem zapewniającym ich ochronę powinna być możliwość zgłoszenia Policji naruszenia zakazu sądowego, które skutkowałoby natychmiastową reakcją organów władzy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż w obowiązującym art. 12 ustawy zawarto normę budzącą co najmniej zasadnicze wątpliwości, zgodnie z którą naruszenie obowiązków przez pokrzywdzonego – a nie sprawcę przestępstwa – może skutkować reakcją sądu w postaci zniesienia wcześniej orzeczonego zakazu zbliżania się przestępcy (dla przykładu – niepoddanie się czynnościom kontrolnym wykonywanym przez upoważniony podmiot dozoru). Mając na względzie powyższe, za w pełni uzasadnione uznano nadanie nowego brzmienia omawianemu przepisowi.

W pkt 13 przedstawiono zmiany odnoszące się do art. 21 ust. 1 i 2. Przepis kwalifikuje się do zmiany, bowiem jest on odpowiednikiem art. 141a K.k.w., a zezwolenia takiego udziela w zdecydowanej większości dyrektor zakładu karnego, a nie sędzia penitencjarny. Tak więc skoro w sytuacjach, gdy skazani odbywają karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym za dużo poważniejsze przestępstwa i do udzielenia zezwolenia nie jest niezbędne zaangażowanie sędziego, to i w tym przypadku wystarczające będzie przyznanie takiej kompetencji kuratorowi zawodowemu sprawującemu bezpośrednią kontrolę nad skazanym. Ponadto brak proponowanej zmiany i pozostawienie dotychczasowej treści powodowałby w praktyce poważne trudności związane z wprowadzeniem instytucji zatwierdzenia decyzji kuratora. Uchylenie ust. 2 jest konsekwencją zmiany ust. 1.

W art. 25 dodano ust. 3, gdyż dotychczas brak było regulacji dotyczącej ponownego umieszczenia urządzenia po ustaniu przyczyny udzielenia zezwolenia. W pkt 17 (art. 27 ustawy) proponowana zmiana ust. 2 uprości i przyspieszy wykonywanie orzeczenia.

W pkt 18 (art. 28 ust. 1) proponowana zmiana, polegająca na nadaniu nowego brzmienia art. 28 ust. 1, doprecyzowuje brzmienie przepisu, gdyż art. 8 zawiera

odrębny katalog obowiązków, które nie są nakładane (a wynikają wprost z ustawy), natomiast skreślenie słów „lub kontroli ...” jest uzasadnione faktem, iż obowiązek skazanego poddania się kontroli podmiotu wynika z pkt 5 w ust. 1 w art. 8, natomiast skreślenie słów „dozoru kuratora” wynika ze zmiany art. 8 ust. 2. Ponadto proponuje się skreślić pkt 2, gdyż samo zatrzymanie nie świadczy o naruszeniu porządku prawnego, skreślenie pkt 4 – w konsekwencji zmiany art. 26 ust. 1 i art. 82 oraz nadanie nowego brzmienia pkt 5 w związku z faktem, iż osadzenie w zakładzie karnym w jakiegokolwiek innej sprawie uniemożliwia wykonywanie kary w systemie dozoru elektronicznego, gdyż nie jest możliwe wykonywanie dwóch różnych kar w tym samym czasie.

W pkt 19 proponuje się uchylene ust. 2 i 3 w art. 30. Przepisy te są zbędne, gdyż wszystkie te informacje wynikają już z treści samego postanowienia.

Kolejną bardzo istotną zmianą jest modyfikacja treści art. 33 ustawy (pkt 21 projektu ustawy). Projektodawca aktu nowelizacyjnego dostrzegł w omawianym i obowiązującym przepisie naruszenie zasad konstytucyjnych. Za niedopuszczalne bowiem przyjęto określenie dnia zakończenia odbywania kary pozbawienia wolności w SDE dopiero po upływie 6 miesięcy od dnia faktycznego zdjęcia urządzenia monitorującego. Zdaniem projektodawcy taka regulacja stanowi wprost naruszenie zasady domniemania niewinności. To przecież na organach władzy spoczywa obowiązek zagwarantowania takiego systemu odbywania kary, aby faktycznie w dniu jej zakończenia skazanego uznać za osobę ukaraną (choćby w świetle przepisów określających zasady zatarcia skazania).

W pkt 23 nadano nowe brzmienie art. 38. Proponowana zmiana doprecyzowuje właściwość sądu co do samej kwestii udzielenia zezwolenia (dotychczasowe brzmienie przepisu sprawiałoby ogromne trudności, np. w świetle art. 41, gdy skazany odbywał karę np. w Suwałkach, a kara w systemie dozoru elektronicznego miałaby być wykonywana we Wrocławiu z uwagi na miejsce stałego pobytu, to sąd z Wrocławia, będąc właściwy, musiałby odbyć posiedzenie w zakładzie karnym w Suwałkach lub skorzystać z pomocy prawnej, co w sposób oczywisty przedłużałoby postępowanie i zwiększało jego koszty), natomiast kwestie związane już z wykonywaniem kary w systemie dozoru elektronicznego i odwołaniem zezwolenia są uregulowane w art. 55.



Zmiana treści art. 39 ma charakter redakcyjny i jest konsekwencją odstąpienia od wymogu uzyskiwania zgody skazanego na objęcie go systemem dozoru elektronicznego.

Zmiany zawarte w pkt 24 dotyczą art. 40. Szczególnie istotną wydaje się być zmiana treści ust. 3, mająca na celu praktyczne umożliwienie dyrektorom jednostek penitencjarnych składanie wniosków o objęcie skazanych systemem dozoru elektronicznego. Dotychczasowe brzmienie przepisu, nakładające na tych dyrektorów obowiązek załączania do wniosku zgody skazanego i osób z nim zamieszkujących, z przyczyn czysto pragmatycznych czyniło omawiany przepis martwym. W art. 41 proponuje się uchylić ust. 3, bowiem w obecnym kształcie nasuwa on wątpliwości co do udziału prokuratora w posiedzeniach „z wolności”, a tu też byłby on wskazany – w związku z tym kwestia ta została odrębnie uregulowana w nowym art. 41a.

Zmiana dotycząca art. 42 pozwoli na usprawnienie postępowania i obniżenie jego kosztów, w sytuacji gdy sąd w ogóle nie będzie mógł rozstrzygać wniosku merytorycznie.

W art. 44 uchylono ust. 2. Wszystkie te informacje są już w zawarte postanowieniu, które się przecież też bezzwłocznie doręcza; nie będzie to wymagać podwójnych czynności. W ust. 3 dokonano drobnych zmian redakcyjnych. W ust. 1, realizując konsekwentnie postulat odstąpienia od wymierzania SDE na koszt skazanego, uchylono pkt 3. Z podobnych przyczyn uchylono cały art. 45, umożliwiający sądowi penitencjarnemu zwalnianie w całości lub w części skazanych od ponoszenia kosztów postępowania wykonawczego.

Zmieniono treść art. 48, ograniczając przypadki zawiadamiania pokrzywdzonego o zwolnieniu skazanego tylko do sytuacji, gdy uprzednio złożył on wniosek w tej sprawie. Dokonanie zawiadomień w każdym przypadku jest zarówno niecelowe, jak i niemożliwe, chociażby z uwagi na problemy z uzyskaniem aktualnych adresów pokrzywdzonych, a także liczbą pokrzywdzonych w wielu sprawach, którzy przecież nie zawsze będą chcieli otrzymywać takie zawiadomienia. Zresztą art. 168a K.k.w. dotyczący znacznie poważniejszych spraw nakłada na sąd taki obowiązek tylko wówczas, gdy sam pokrzywdzony o to wnosił.

Uchylono art. 49, ponieważ postanowienia i tak wykonuje się niezwłocznie (art. 47), a już z samego faktu przesłania kuratorowi i podmiotowi (art. 44) odpisu postanowienia wynika, że skazany został zwolniony (w przypadku, jeżeli postanowienie nie było wykonalne, to zostanie ono przesłane dopiero po jego uprawomocnieniu się).

W art. 52 zmieniono ust. 1 i uchylono ust. 2 – z uwagi na treść art. 9 § 2 K.k.w.

W pkt 33 dotyczący art. 55 zmieniono brzmienie ust. 1 oraz uchylono normy zawarte w ust. 3 i 4. Dotychczasowe brzmienie niepotrzebnie rozszerzało krąg podmiotów uprawnionych do zaskarżenia pozytywnej dla skazanego decyzji sądu, a ponadto zbędnie powtarzało ogólne zasady określone w Kodeksie karnym wykonawczym. Jednocześnie proponuje się zmodyfikować przepis zgodnie z unormowaniem przewidzianym w art. 163 § 1 K.k.w. sprawdzonym już w wieloletniej praktyce, a przy tym w sposób jednoznaczny – w powiązaniu z art. 38 – regulującym kwestię właściwości sądu. Uchylono ust. 3 – obowiązek wysłuchiwanie przedstawiciela nie wydaje się konieczny dla rozstrzygnięcia, a wiąże się z obowiązkiem jego zawiadomienia o posiedzeniu. Ponadto, jeżeli przedstawiciel taki się stawi to zawsze może być dopuszczony do udziału w posiedzeniu w trybie art. 22 K.k.w. Uchylenie ust. 4 wynika z zastosowania w przedmiotowej sprawie norm uregulowanych w art. 22 § 1 K.k.w.

Zmiany w art. 56, 57, 59, 60, 63 i 66 wynikają z wprowadzenia w art. 4a określenia „podmiot prowadzący centralę monitorowania”. W art. 60 ust. 4 zmieniono określenia „niszczy dane” na „usuwa dane”. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) przez usuwanie danych osobowych rozumie się ich niszczenie lub modyfikację uniemożliwiającą identyfikację osoby, której dane dotyczą. Zmiana ta pozwoli na zachowanie w systemie informatycznym danych potrzebnych do analizy operacyjnego działania systemu.

Przeredagowano ust. 1 w art. 70; ponieważ może chodzić tylko o ten system, organem kontrolującym wykonanie kary jest kurator, a nie jest to taka sama sytuacja jak osób osadzonych w izolacji, stąd rozwiązanie takie jak w art. 33 § 2 K.k.w. jest zbędne. Kurator nie powinien być doradcą osobistym; rozwiązanie takie jest niespotykane w innych przepisach i trudne do realizacji w praktyce.

Obowiązki kuratora wynikają z przepisów o dozorcze, a przepisy te stosuje się odpowiednio (art. 56 ust. 2).

W pkt 45 uchyla się art. 71 i 72. Przepis art. 71 jest zbędny, bowiem powtarza uregulowanie z art. 6 K.k.w., a podmiot dozorujący jest też organem wykonującym orzeczenie (art. 57 ust. 1). Natomiast uchylenie przepisu art. 72 wynika z faktu, iż zgodnie z art. 56 stosuje się odpowiednio przepisy o dozorcze kuratora.

W art. 73 uchylono ust. 1 – zgodnie z art. 56 ust. 2 stosuje się odpowiednio przepisy o dozorcze kuratora. Zmianie uległ ust. 2 w art. 73 – przepis został zmieniony w wyniku skreślenia ust. 1, ponadto w związku z art. 143 § 2 K.p.k., z którego wynika obowiązek sporządzenia zapisku urzędowego z czynności.

W art. 82 nadano nowe brzmienie ust. 3 w wyniku zmiany art. 26 ust. 2.

W pkt 48 uchylono art. 87 z tych samych powodów co art. 6 ust. 3, a ponadto stosowanie art. 6 ust. 1 byłoby często niemożliwe, gdyż skazany musiałby najpierw stawić się do zakładu karnego.

Prawo wspólnotowe oraz postanowienia Traktatu Europejskiego nie obejmuje materii będącej przedmiotem regulacji niniejszego projektu ustawy.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt ustawy nie wymagał uzyskania opinii, dokonania konsultacji czy też uzgodnienia, o których mowa w § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Cel wprowadzenia ustawy

Projektowana ustawa ma na celu usprawnienie procedur związanych ze stosowaniem instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego w krajowym porządku prawnym. Dlatego też postulowane zmiany do ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego koncentrują się głównie na:

- 1) poszerzeniu katalogu skazanych, mogących odbywać orzeczoną karę w SDE,
- 2) racjonalizacji i usprawnieniu systemu udzielania zezwoleń na odbywanie kary pozbawienia wolności w SDE przez wskazane sądy penitencjarne,
- 3) uzasadnionym podziale obowiązków podmiotów uczestniczących w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w SDE, w szczególności na rezygnacji z części niepotrzebnych obowiązków spoczywających, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy, na sądowych kuratorach zawodowych i sędziach penitencjarnych.

Od dnia 1 września 2009 r. (zgodnie z harmonogramem) system dozoru elektronicznego został oddany do użytku i zaczął praktycznie funkcjonować w pierwszym, właściwym etapie wdrożenia systemu. W etapie tym przewidywana maksymalna zdolność SDE została zaplanowana na możliwość wykonania kary w stosunku do 500 skazanych. Wdrożenie tak wielkiego systemu informatycznego i jednocześnie nowej formy wykonania kary pozbawienia wolności musi być realizowane sukcesywnie, tak jak pozwala na to dynamika wdrażania nowych zadań i obowiązków realizowanych w SDE przez wszystkich wykonawców i użytkowników systemu, tj. sądy, kuratorską służbę sądową, upoważniony podmiot dozoru, Ministerstwo Sprawiedliwości i skazanych. Przy wdrażaniu tego typu systemu na początku realizacji nie jest możliwe (w I praktycznym etapie) osiągnięcie maksymalnej wielkości zaplanowanych parametrów, tj. w krótkim czasie uzyskanie rezultatu odbywania kary przez 500 skazanych.

Kolejną istotną okolicznością warunkującą aktualną dynamikę wdrażania SDE w Polsce jest brak stosownego doświadczenia i wiedzy wśród potencjalnych

kandydatów do odbywania kary w SDE, polegający na składaniu wniosków niezasadnych oraz zawierających wiele błędów i uchybień formalnych.

Do dnia 19 stycznia 2010 r. w systemie funkcjonowało 50 skazanych; aktualnie karę odbywa 44 skazanych, 5 zakończyło już odbywanie pełnego wymiaru kary bez żadnych naruszeń warunków ustanowionych w wyroku przez sąd penitencjarny, a jednemu skazanemu sąd cofnął zgodę na odbywanie kary w SDE. Liczba skazanych sukcesywnie zwiększa się i istotnie wzrasta – od początkowej liczby 2 skazanych we wrześniu 2009 r. do 46 skazanych w SDE w styczniu 2010 r.

Sukcesywny rozwój systemu i wzrost liczby skazanych obrazuje również wzrastająca regularnie (co miesiąc) liczba zapytań i wykonywanych czynności sprawdzających warunki techniczne w lokalu skazanego. Od września 2009 r. do 12 stycznia 2010 r. sądy penitencjarne skierowały łącznie 127 wniosków – zapytań o sprawdzenie warunków technicznych w lokalu skazanego do odbywania kary w SDE (ww. dane statystyczne zostały opracowane przez upoważniony podmiot dozorujący – konsorcjum Comp Safe Support).

Za sukces polskiego wdrożenia należy uznać fakt, że w 18. dniu od faktycznego uruchomienia SDE karę zaczął odbywać pierwszy skazany, a od 22 września 2009 r. następny, podczas gdy np. w Anglii pierwszy skazany został umieszczony w systemie dopiero po 6 tygodniach.

Jednym z najważniejszych założeń niniejszego projektu nowelizacji jest również racjonalizacja kosztów wykonania kar, a zatem racjonalizacja funkcjonowania systemu dozoru elektronicznego przez maksymalne, dopuszczalne zwiększenie populacji skazanych mogących odbywać karę w SDE. Umożliwi to jak najbardziej efektywne wykorzystanie systemu i realizację możliwie jak największej liczby kar odbywanych przez skazanych w SDE w stosunku do wykonywania kary bezwzględnej pozbawienia wolności w warunkach więziennych. Wykonanie kary w SDE przynosi rozliczne korzyści w wymiarze społecznym, osobistym i zawodowym dla skazanego, gdyż jej wykonanie (stosując bezwzględną kontrolę zachowania i obowiązków skazanego wyznaczonych przez sąd penitencjarny) nie pozbawia go możliwości wykonywania pracy zarobkowej (dzięki której utrzymuje siebie i swoją rodzinę) oraz wykonywania obowiązków życiowych i rodzinnych,

głównie opieki nad osobami zależnymi i funkcjonowania w życiu publicznym na zasadach określonych przez sąd.

Należy podkreślić, że wykonanie kary pozbawienia wolności w SDE (w odniesieniu do każdego skazanego) bardzo istotnie ogranicza wydatki budżetu państwa na pomoc socjalną i przeciwdziałanie bezrobociu – w przypadku więźniów i ich rodzin są oni w większości wieloletnimi świadczeniobiorcami wszelkich form pomocy społecznej i korzystają z różnych form pomocy dla bezrobotnych.

Szczególnie przy ekonomicznych korzyściach płynących ze stosowania SDE należy wskazać duże oszczędności dla budżetu państwa wynikające z potencjalnie niższych kosztów wykonania kary w SDE w stosunku do kosztów wykonywania kary bezwzględnego pozbawienia wolności w jednostkach penitencjarnych. Z szacunkowych wyliczeń opłacalności systemu wynika, że jeżeli przez 5 lat funkcjonowania SDE liczba miejsc dla skazanych w systemie byłaby w 100 % wykorzystana, to mogłoby przynieść oszczędności dla budżetu państwa w wysokości 500 mln złotych, co proporcjonalnie do realnej liczby skazanych w SDE będzie stanowić właściwy na danym etapie poziom tych oszczędności. Na uwagę w ocenie kosztów funkcjonowania SDE zasługuje również szacunek minimalnego progu opłacalności systemu, tj. przy wykorzystaniu tylko 16,5 % wszystkich miejsc dla skazanych w systemie nie przyniesie on strat dla budżetu państwa.

Szacunkowe oszczędności dla budżetu państwa wynikające ze zmniejszenia obowiązków kuratorskiej służby sądowej w niniejszym projekcie nowelizacji wskutek uchylenia przepisów o prowadzeniu pełnego dozoru kuratorskiego w stosunku do skazanych w SDE nominalnie nie są zbyt duże. Według szacunków Ministerstwa Sprawiedliwości z 2007 r. kalkulacyjny koszt prowadzenia jednej sprawy przez kuratora (w tym np. dozoru) wynosi średnio 0,67 złote. W 2010 r. liczba skazanych w SDE ma sukcesywnie zwiększyć się do 2.000, więc szacunkowa oszczędność dla budżetu państwa w tym zakresie może być zakładana w wysokości ok. 1 350 złotych. Największą oszczędność w przypadku nowelizacji zakresu obowiązków kuratorów stanowi oszczędność czasu i eliminowanie zbędnych obowiązków, procedur i nadmiernych obciążeń kuratorskiej służby sądowej.

## 2. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego został skierowany do konsultacji społecznych. Adresatami konsultacji byli: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, prezesi sądów okręgowych i apelacyjnych, a także prokuratorzy okręgowi i apelacyjni. Ponadto, w tym samym czasie, projekt został skierowany do Prezesa Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, Przewodniczącego Związku Zawodowego Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowego Stowarzyszenia Zawodowych Kuratorów Sądowych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Opinię do projektu ustawy przedstawiła Krajowa Rada Sądownictwa, opiniując go pozytywnie. Zgłoszone uwagi o charakterze technicznym (wskazujące na nieścisłości w ustawie po dokonaniu nowelizacji niektórych jej przepisów) były zbieżne z uwagami zgłoszonymi w trakcie trwania uzgodnień międzyresortowych i zostały wyeliminowane w przereklamowanej wersji przedkładanego projektu.

Swoją opinię przedstawiła także Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która co do zasady także pozytywnie oceniła proponowane zmiany. Według opinii Fundacji rozszerzenie zakresu stosowania dozoru elektronicznego powinno przyczynić się do poprawy procesu resocjalizacji, gdyż wykonywanie kary pozbawienia wolności w tym systemie nie powoduje zerwania przez skazanego więzi społeczno-ekonomicznych.

Podobnie pozytywną opinię o projekcie przedstawiło Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto o projekcie ustawy opinię wyraziły sądy i prokuratury, oceniając pozytywnie kierunek dokonywanych zmian. Uwagi szczegółowe pokrywały się w dużej mierze z uwagami zgłoszonymi w trakcie uzgodnień międzyresortowych.

## 3. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Niniejsza regulacja oddziałuje na populację osadzonych w zakładach karnych i będzie miała wpływ na ich aktywność własną. Umożliwi skazanym

przygotowanie się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego przez utrzymywanie systematycznych kontaktów z rodziną i osobami bliskimi oraz znalezienie sobie pracy w czasie pobytu w zakładzie karnym, którą mogą kontynuować także po zwolnieniu. Projekt będzie także oddziaływać na inne podmioty uczestniczące w wykonywaniu kary pozbawienia wolności w SDE, tj. na sędziów penitencjarnych i sądowych kuratorów zawodowych.

4. Zainteresowanie pracami nad projektem ustawy

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337). Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie i na zasadach przewidzianych przepisami ww. ustawy.

5. Skutki dla budżetu państwa:

1) wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu państwa oraz sektora publicznego

Projektowana regulacja nie wywoła dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, powinna natomiast przyczynić się do powstania oszczędności budżetowych z tytułu objęcia SDE większej populacji skazanych i zmniejszenia zakresu obowiązków ciążących na sądowych kuratorach zawodowych.

2) wpływ na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz sytuację i rozwój regionalny

Wprowadzenie w życie nowych regulacji może mieć wpływ na sytuację i rozwój regionalny oraz na konkurencyjność zewnętrzną gospodarki, gdyż umożliwi określonej grupie osób pozbawionych wolności podjęcie aktywności w kierunku zdobycia miejsca pracy, którą będą mogli kontynuować po zwolnieniu z zakładu karnego. Jednak w chwili obecnej nie jest możliwe przedstawienie szczegółowej prognozy skali tego zjawiska.