

Opinia
o projekcie ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności
poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego
(wersja z dnia 21 stycznia 2010 r.)

I. Opiniowany projekt jest kolejną wersją propozycji zmiany ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Poprzednia wersja projektu, z dnia 18 grudnia 2009 r., poddana była szerokiej dyskusji w środowisku sędziowskim, prokuratorskim i kuratorów zawodowych, a także oceniona została przez legitymowane do tego organy.

W ramach tej dyskusji i ocen nie wniesiono zastrzeżeń kwestionujących celowość i kierunek proponowanych zmian, zwrócono natomiast uwagę na potrzebę weryfikacji szeregu propozycji szczegółowych. Zgłoszone uwagi pozostawały nierzadko ze sobą w sprzeczności. Aktualna wersja projektu uwzględnia część tych uwag.

II. Z uzasadnienia projektu wynika, że propozycja zmiany ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego ma na celu usprawnienie procedur związanych ze stosowaniem instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie, objęcie nim poszerzonej populacji skazanych a także wyeliminowanie wadliwości istniejących w obowiązującej obecnie wersji ustawy.

Przedstawione cele nowelizacji nie budzą zastrzeżeń, a kierunek rozwiązań, które mają służyć tym celom, jest prawidłowy.

Opowiadając się, zatem za potrzebą nowelizacji powołanej ustawy, uwzględniającej rozwiązania proponowane w projekcie, należy jedynie zasygnalizować wątpliwości odnoszące się do kilku kwestii związanych z tym

projektem, jak również z przepisami ustawy, których zmiany nie przewiduje się w nim.

III. W uzasadnieniu projektu wskazano dość znaczące liczby skazanych, co do których istnieje potencjalnie możliwość zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego (11400 osadzonych i ok. 31000 oczekujących na odbycie kary), nie podaje się jednak ilości skazanych, którzy mogliby być objęci tym systemem przy uwzględnieniu możliwości techniczno-organizacyjnych (nazywanych w ustawie warunkami technicznymi) wykonywania tego dozoru.

Istnieje wątpliwość, czy warunki techniczne pozwolą sądowi zezwolić na odbywanie kary w tym systemie wszystkim kwalifikującym się do tego skazanym.

W projekcie przewiduje się, że w wypadku, gdy udzieleniu zezwolenia na odbycie kary w systemie dozoru elektronicznego stoją na przeszkodzie warunki techniczne, sędzia penitencjarny pozostawia wniosek bez rozpoznania. (proponowany art. 42 ust. 2). Jeżeli pod pojęciem „warunków technicznych” rozumie się również odpowiadającą potrzebom ilość urządzeń rejestrujących, to proponowane rozwiązanie budzi wątpliwości.

Udzielenie zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego lub brak takiego zezwolenia w zależności od tak rozumianych warunków technicznych i pozostawienie w tej drugiej sytuacji wniosku bez rozpoznania w formie zarządzenia sędziego penitencjarnego wywołuje wątpliwości, co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), a także z zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W omawianej sytuacji zasady te byłyby zastąpione zasadą pierwszeństwa, niemającą umocowania w obowiązującym prawie karnym oraz pozbawiającą część skazanych prawa do sądu z przyczyn innych, niż merytoryczne lub procesowe.

Należy zatem rozważyć, czy nie będzie bardziej uzasadnione ograniczenie zezwalania na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego nie warunkami technicznymi, ale z uwagi – na przykład – na rodzaj popełnionego przestępstwa (poprzez wskazanie w ustawie przestępstw czy okoliczności ich popełnienia wyłączających udzielenie zezwolenia), uprzednie odbywanie przez skazanego kary

pozbawienia wolności (recydywa penitencjarna), czy też wobec osób, co do których sąd zarządził wykonanie kary warunkowo zawieszony (wobec nieziszczenia się pozytywnej prognozy co do możliwości resocjalizacji w warunkach wolnościowych).

Projekt zawęża, w proponowanym brzmieniu art. 6 ust. 3, zakaz udzielania zezwoleń tylko do skazanych w warunkach określonych w art. 64 § 2 KK podczas, gdy obecnie zakaz ten obejmuje znacznie szerszy krąg skazanych.

Poznanie ilości skazanych, co do których zaistnieją warunki techniczne objęcia ich omawianym systemem odbywania kary, pozwoliłoby określić w ustawie potrzebę i zakres takich ograniczeń.

Byłoby ono też pomocne przy rozważeniu potrzeby wprowadzenia przepisu umożliwiającego odroczenie wykonania kary, na określony, krótki okres w wypadku, gdy natychmiastowemu wykonaniu kary stoją na przeszkodzie warunki techniczne.

W tym kontekście budzi też wątpliwości zasadność proponowanego uchylecia w art. 6 ust. 1 wymogu uzyskania zgody skazanego na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego, jako warunku formalnego udzielenia mu zezwolenia. Zgoda skazanego na odbywanie kary w tym systemie pozwala na przyjęcie istnienia pozytywnej prognozy, iż w okresie odbywania kary skazany będzie poddawał się wszystkim rygorom z nią związanym oraz będzie przestrzegał porządku prawnego i współpracował z organami wykonującymi orzeczenie (podobnie jak w wypadku zamiany grzywny pracą społecznie użyteczną – art. 45 § 1 KKW, czy nałożenia obowiązku poddania się leczeniu – art. 72 § 1 pkt 6 KK - w tych wypadkach potrzebna jest zgoda skazanego).

Zezwolenie wydane bez zgody (a więc często wbrew woli) skazanego nie pozwala na jednoznacznie sformułowanie takiej prognozy. Skutkiem proponowanej zmiany może być duża ilość skazanych uchylających się od odbywania kary, a w konsekwencji – wydłużenie postępowania wykonawczego, wzrost jego kosztów oraz uniemożliwienie – przy ograniczonych warunkach technicznych - zezwalania na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego skazanym, którzy wyrażają na to zgodę

Podniesiony w uzasadnieniu projektu argument, iż wymóg takiej zgody byłby wyłomem w całym systemie prawa karnego wykonawczego, polegającym na oddaniu

swobodnej cenie skazanego, w jakim systemie ma on odbywać karę, nie przekonuje. W rzeczywistości tak nie jest. Uszło uwadze autorów uzasadnienia to, że tylko za zgodą dorosłego skazanego może on odbywać karę również w systemie programowego oddziaływania (art. 95 § 1 KKW) oraz w zakładzie dla młodocianych (art. 84 § 2 KKW), a także – co istotniejsze – że system dozoru elektronicznego jest specyficznym systemem odbywania kary; do odbywania w nim kary potrzebne jest zezwolenie sądu penitencjarnego, a nie decyzja komisji penitencjarnej, co też jest przecież wspomnianym „wyłomem”.

IV. W projekcie przewiduje się uchylenie przepisów ustawy określających tryb ustalania i ponoszenia przez skazanego kosztów wykonania kary (art. 8 ust. 1 pkt 7, art. 9 oraz art. 44 ust. 1 pkt 3). Z uzasadnienia projektu wynika, że „w tym zakresie powinny obowiązywać regulacje prawne podobne jak przy wykonywaniu dotychczas orzekanych kar, które nie przewidują ponoszenia kosztów przez skazanych”.

Jeżeli zamiarem projektodawcy jest, aby skazanego nie obciążały te koszty, należało to wyraźnie wyartykułować w ustawie. Powołane przepisy ustawy określają bowiem tylko sposób realizacji przez skazanego obowiązku pokrywania wydatków związanych z postępowaniem wykonawczym, wynikającego z art. 618 § 1 pkt 6 KPK. Ich uchylenie nie rozwiąże problemu, a jedynie spowoduje, że będzie miał bezpośrednie zastosowanie art. 618 § 1 pkt 6 KPK, zgodnie z którym koszty wykonania wyroku (z wyłączeniem kosztów utrzymania w zakładzie karnym i kosztów pobytu w zakładach leczniczych) należą do wydatków postępowania, które co do zasady obciążają skazanego. Brak będzie natomiast regulacji określającej tryb ustalania i egzekwowania tych kosztów.

Aktualny stan prawny wydaje się prawidłowy zwłaszcza, że zawsze istnieje możliwość zwolnienia skazanego w całości lub w części od tych kosztów (przewiduje to art. 45 ustawy, a wypadku jego uchylenia, co proponuje się, art. 624 KPK). Nie znajduje natomiast uzasadnienia ustawowe zwolnienie od kosztów związanych z dozorem elektronicznym skazanych, których sytuacja majątkowa i osobista pozwala na ich ponoszenie.

V. Nasuwa się wątpliwość, co do prawidłowości obecnego i proponowanego brzmienia art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy, w myśl którego obligatoryjne jest uchylenie zezwolenia na odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego m. in. w wypadku naruszenia przez skazanego porządku prawnego. Jest to zbyt szeroko ujęta przesłanka uchylenia takiego zezwolenia, oznacza ona bowiem, że np. przejście przez ulicę przy czerwonym świetle, będące niewątpliwie naruszeniem porządku prawnego, powodowałoby wydanie przez sąd takiej decyzji. Może więc, wzorem innych przepisów rodzących dla skazanego negatywne konsekwencje prawne (np. 68 § 2 KK, 75 § 2 KK, 156 § 1 KKW, 160 § 2 KKW), celowe byłoby uściślenie art. 8 ust. 1 pkt 2 przez wskazanie, że chodzi o „rażące” naruszenie porządku prawnego?

VI. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że proponowana nowelizacja ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego zmniejszy zakres obowiązków ciężących na kuratorach zawodowych. Trafność tego stwierdzenia wydaje się wątpliwa, jeśli weźmie się pod uwagę treść kilkunastu przepisów (łącznie z przepisami, które mają otrzymać nowe brzmienie) określających ich zadania w toku wykonywania kary, a także znaczne poszerzenie katalogu skazanych mogących odbywać karę w tym systemie. Z tego powodu znowelizowana ustawa znacznie zwiększy dotychczasowy zakres obowiązków sędziów penitencjarnych i kuratorów zawodowych. Powinno to być uwzględnione w planach etatowych Ministerstwa Sprawiedliwości, jeżeli skuteczność systemu dozoru elektronicznego ma nie być tylko iluzoryczna.

VII. Końcowe uwagi do projektu mają charakter redakcyjny lub wskazują na konieczność realizowania wymogów prawidłowej legislacji. Odnoszą się one do proponowanego brzmienia niektórych przepisów, jak też do tych przepisów ustawy, których zmiany nie przewiduje się. I tak:

1) stosownie do treści art. 5 ust. 1 ustawy, w kwestiach w niej nieuregulowanych, do wykonywania kary pozbawienia wolności stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu karnego wykonawczego z wyjątkiem kilku enumeratywnie wymienionych. W szczególności mają zastosowanie m. in. przepisy

dotyczące właściwości sądu (art. 3 KKW) oraz określające podmioty uprawnione do składania wniosków i wnoszenia zażaleń (art. 6 § 1 i 21 KKW). Dlatego zbędne jest powtarzanie w ustawie regulacji wynikających z tych przepisów, a więc:

a) określających właściwość miejscową sądu penitencjarnego (proponowane brzmienie art. 38 powtarza treść art. 3 § 2 KKW);

b) uprawniających skazanego, jego obrońcę i prokuratora do składania wniosków (art. 39 powtarza treść art. 6 § 1 KKW, a art. 8 ust. 3 powtarza treść art. 21 KKW);

c) uprawniających skazanego, jego obrońcę i prokuratora do wnoszenia zażaleń na postanowienia sądu (art. 52 ust. 1 i art. 53 powtarza treść art. 6 § 1 KKW i art. 21 KKW);

2) w art. 12, 13, 14 ust. 1, 18 ust. 1, 20, 21 ust. 1, 24, 40 ust. 3, 60 ust. 3, 68 ust. 1 (w części z nich - także w proponowanym, nowym ich brzmieniu) ustawa posługuje się zwrotem „w przypadku”, podczas, gdy prawidłowy, używany powszechnie w kodeksach karnych, jest zwrot „w wypadku” (prawidłowego zwrotu „w wypadku” używa ustawa tylko w art. 48);

3) w proponowanym brzmieniu art. 6 ust. 1 i 2 ustawy użyty został zwrot „jeden rok”, zamiast: „rok”, którym posługują się wspomniane kodeksy.

Opracował: Kazimierz Postulski członek KKPK