



Warszawa, 13/03/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-517732-VII/714/05/JZ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
prof. Zbigniew *Ćwiąkałski*
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny
Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zostały zakończone prace nad przygotowaniem zbioru opracowań poświęconych wykonywaniu w Polsce środków probacji i readaptacji skazanych. Przygotowanie pod redakcją dr Janusza Zagórskiego, dyrektora Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego, ośmiu opracowań tematycznych połączono z badaniami sondażowymi w wybranych sądach oraz wśród kuratorów sądowych dla dorosłych i osób, wobec których wykonano jeden z opisanych środków.

Szczegółowa analiza przepisów i danych statystycznych, akt spraw karnych, teczek dozoru i innej dokumentacji prowadzonej przez kuratorów, a także treść wypełnionych ankiet, dały autorom opracowań podstawę do sformułowania wniosków, które odnoszą się zarówno do potrzeby zmiany obowiązujących norm prawa, jak i praktyki ich stosowania. Wnioski te w pełni akceptuję i przedstawiam poniżej. Ich rozwinięcie oraz uzasadnienie zawarto w ośmiu opracowaniach tematycznych, który załączam do niniejszego wystąpienia. Wartość merytoryczna opracowań została potwierdzona w opiniach recenzentów: prof. dr hab. Stefana Lelentała, pracownika naukowego Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu Łódzkiego oraz mgr Wiesławy Liszkę, Kuratora Okręgowego w Sądzie Okręgowym w Łodzi.

Mając to na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14,

poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie wymienionych w tych wnioskach nieprawidłowości oraz propozycji nowych rozwiązań legislacyjnych.

A. Wnioski legislacyjne:

I. W zakresie organizacji pracy i zadań kuratorów dla dorosłych:

1. Na podstawie delegacji zawartej w art. 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), szczegółowy sposób wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów zawodowych uregulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. Nr 112, poz. 1064).

Ustawa stanowi też w art. 12, że przyjęte w rozporządzeniu regulacje uwzględnią potrzebę szybkiego wykonywania orzeczeń sądu oraz zagwarantowania praw i interesów podopiecznych.

W sprawach karnych rozporządzenie określiło szczegółowo zadania kuratora dla dorosłych w zakresie dotyczącym: organizowania i kontrolowania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w zamian nieściągalnej grzywny (§ 11), kontroli skazanego w okresie próby oraz wobec sprawcy przestępstwa, w stosunku do którego warunkowo umorzono postępowanie karne lub zawieszono wykonanie kary (§ 12), przygotowania skazanego do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (§ 13), kontaktu ze skazanym, któremu udzielono przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności (§ 14).

Jednak część zawartych w rozporządzeniu rozwiązań wykracza poza zakres delegacji z art. 12 ustawy o kuratorach sądowych. Dotyczy to zarówno przyjętych w rozporządzeniu zadań dla kuratora rodzinnego, jak i zadań kuratora dla dorosłych. W odniesieniu do tego drugiego, rozporządzenie reguluje materię przewidzianą dla prawa karnego wykonawczego. Tymczasem z treści art. 12 ustawy o kuratorach sądowych wynika, iż delegacja do wydania rozporządzenia obejmuje tylko szczegółowe uregulowanie sposobu wykonywania przez kuratora uprawnień, o których mowa w art. 9 i 10, oraz obowiązków wymienionych w art. 11 tej ustawy. Żadne z wymienionych tam praw i obowiązków nie odnoszą się wprost do zadań związanych z wykonywaniem kar i środków karnych. Ponadto usytuowanie delegacji z art. 12 wśród przepisów odnoszących

się do kuratorów zawodowych (Rozdział 2. Kuratorzy zawodowi) może uzasadniać twierdzenie, iż delegacja ta nie obejmuje możliwości uregulowania w rozporządzeniu uprawnień i obowiązków kuratora społecznego.

Zawarte w §§ 11 - 14 analizowanego rozporządzenia szczegółowe zadania sądowych kuratorów dla dorosłych są ważne i potrzebne dla sprawnego wykonywania kar i środków karnych, jednak podstawą wydania takiej regulacji winna być delegacja sformułowana w Kodeksie karnym wykonawczym, a nie w ustawie o kuratorach sądowych.

Skoro więc, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, analizowane tutaj rozporządzenie powinno służyć wyłącznie wykonaniu ustawy o kuratorach sądowych, a dokonana ocena treści niektórych jego przepisów (§§ 11 - 14) skłania do stwierdzenia, iż służą one celowi wykonania Kodeksu karnego wykonawczego, należy uznać to rozporządzenie za niekonstytucyjne.

II. W zakresie realizacji wyroków o warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności:

1. Należy dokonać takiej zmiany art. 178 § 1 Kkw, która wprowadzi do praktyki zasadę wykonywania kontroli okresu próby wobec osób, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary pozbawienia wolności bez ustanowienia dozoru nad nimi, przez kuratora sądowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu tych osób.

2. Użycie w § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych pojęcia „kurator dla dorosłych” oznacza możliwość sprawowania kontroli okresu próby zarówno przez kuratora zawodowego, jak i społecznego. Wydaje się to kłócić z dyspozycją art. 173 § 1 pkt 1 Kkw, który obowiązek ten powierza kuratorowi zawodowemu. Przepis § 12 wskazanego rozporządzenia wymaga więc zmiany, która - w odniesieniu do podmiotu sprawującego kontrolę okresu próby - dostosuje go do rozwiązania kodeksowego. Możliwa jest też taka nowelizacja przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących kompetencji kuratorów sądowych do sprawowania kontroli okresu próby, która jednoznacznie określi kompetencje kuratora społecznego w

tym zakresie. Kierunek tej nowelizacji - zgodny z potrzebami praktyki - określono poniżej w pkt III. 3.

III. W zakresie wykonywania wyroków o warunkowym umorzeniu postępowania karnego:

1. Przeprowadzona - w związku z badaniem wykonywania wyroków warunkowo umarzających postępowanie karne - analiza regulacji prawnej dozoru sprawowanego w ramach tego środka probacji, wskazuje na potrzebę poprawienia redakcji przepisów wchodzących w jej skład. Ich obecne brzmienie z uwagi na operowanie przez prawodawcę terminem „skazany”, budzić może uzasadnione wątpliwości, co do możliwości ich stosowania wobec osoby korzystającej z dobrodziejstwa warunkowego umorzenia postępowania karnego, która w świetle obowiązujących przepisów nie jest osobą skazaną. W celu urzeczywistnienia zasady przejrzystości prawa postulować zatem należy taką redakcję przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących dozoru przy warunkowym umorzeniu postępowania, która nie będzie rodziła wątpliwości co do statusu prawnego sprawcy, do którego jest adresowana.

2. Niejednolita praktyka w zakresie ustalania terminu sporządzania przez kuratorów pierwszego wywiadu środowiskowego na temat sprawcy, wobec którego nie orzeczono dozoru, może stanowić dowód na poparcie wniosku, iż częstokroć osoba korzystająca z dobrodziejstwa warunkowego umorzenia postępowania postrzegana jest przez kuratorów jako osoba skazana. Świadczą o tym informacje nadesłane przez te zespoły kuratorskie, które przeprowadzają pierwszy wywiad środowiskowy w ciągu 14 dni od otrzymania orzeczenia do wykonania, wskazujące na stosowanie w tej mierze przepisu odnoszącego się do skazanych. Praktyka taka może również wskazywać na istnienie luki prawnej związanej z brakiem podstawy prawnej do przeprowadzania wywiadów środowiskowych wobec osób korzystających z instytucji określonej w art. 66 Kk. Nieuprawnione stosowanie przez kuratorów w tym zakresie przepisu odnoszącego się do skazanych naraża ich na skargi osób, wobec których warunkowo umorzono postępowanie karne. W celu wyeliminowania luki prawnej postulować należy rozciągnięcie stosowania art. 14 Kkw na osoby, wobec których warunkowo umorzono postępowanie karne, lub dodanie

art. 177a Kkw określającego kompetencje sądu do zarządzenia wywiadu środowiskowego w stosunku do takich sprawców.

3. Wątpliwości może budzić ujawnione w trakcie badań pozbawianie kuratorów społecznych możliwości wykonywania kontroli w okresie próby wobec osób korzystających z warunkowego umorzenia postępowania. W związku z tym postulować należy taką nowelizację przepisów Kodeksu karnego wykonawczego dotyczących kompetencji kuratorów sądowych do sprawowania kontroli okresu próby, która jednoznacznie określi kompetencje kuratora społecznego w tym przedmiocie.

IV. W zakresie wykonywania przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności:

1. Przy nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego należy rozważyć potrzebę zmiany redakcji art. 153 § 4 tak, aby katalog wymienionych w nim obowiązków, możliwych do nałożenia na skazanego korzystającego z przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, nie miał charakteru zamkniętego. Umożliwiłoby to sądom nakładanie na skazanego takich obowiązków, których spełnienie stanowiłoby w jego konkretnym przypadku najlepszą gwarancję prawidłowego wykorzystania okresu przerwy.

2. Proponuje się wprowadzenie przepisu nakładającego na kuratorskie zespoły służby sądowej obowiązek przekazywania sądom penitencjarnym, po zakończeniu okresu przerwy, całej dokumentacji dotyczącej kontroli wykorzystania jej przez skazanego. Przepis taki mógłby się znaleźć w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej. Wprowadzenie tego przepisu pozwoliłoby ujednoczyć zróżnicowaną obecnie w tej mierze praktykę, a także dało sądom materiał zawierający wiele informacji o skazanym, które mogłyby być przez nie wykorzystane przy podejmowaniu w przyszłości decyzji o udzieleniu temu skazanemu kolejnej przerwy w odbywaniu kary lub warunkowego przedterminowego zwolnienia.

V. W zakresie przygotowania skazanych do życia na wolności:

1. Postuluje się przekazanie wykonania zadań związanych z przygotowaniem skazanego do życia po opuszczeniu zakładu karnego w trybie art. 164 - 165 Kkw - z gestii

kuratorów sądowych do kompetencji pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej.

Objęcie skazanego okresem przeznaczonym na przygotowanie do życia po zwolnieniu ma na celu umożliwienie mu przygotowania sobie, jeszcze w czasie pobytu w zakładzie karnym, właściwych warunków egzystencji po jego opuszczeniu. Działania podejmowane w tym czasie przez kuratora są ukierunkowane na udzielenie skazanemu pomocy w rozwiązaniu jego konkretnych problemów życiowych, utrudniających mu readaptację: zapewnienie miejsca zamieszkania, środków utrzymania, pomoc w załatwieniu spraw urzędowych. Działania kuratora z założenia nie mają w tym wypadku charakteru wychowawczo-resocjalizacyjnego, lecz należą w istocie do obszaru pomocy społecznej. Bardziej przydatne dla wykonywania tych zadań są wiedza i umiejętności z zakresu prowadzenia pracy socjalnej, niż przygotowanie pedagogiczne. W części przypadków ośrodki pomocy społecznej i tak współpracują z kuratorami w działaniach na rzecz readaptacji skazanych, zaś po opuszczeniu zakładu karnego przez skazanego przejmują nad nim opiekę socjalną. Wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem skazanych do życia po opuszczeniu zakładu karnego przez te podmioty zapewniłoby ciągłość działań wobec skazanych.

2. W przypadku utrzymania treści art. 164 - 165 w ich obecnym kształcie proponuje się:
a. szczegółowe określenie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, wydanym na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego, sposobu wykonywania przez kuratorów czynności w trybie art. 164 Kkw oraz dokumentowania tych czynności.

Sposób realizacji przez kuratora zadań wynikających z art. 164 Kkw został w obowiązujących przepisach nakreślony bardzo ogólnikowo. Skutkiem tego w każdym sądzie czy okręgu sądowym wypracowywana jest własna praktyka postępowania, nie wszędzie zadowalająca. Szczegółowe określenie sposobów postępowania kuratorów, wyznaczenie terminów dla podejmowania czynności oraz zobowiązanie do odpowiedniego ich dokumentowania wpłynęłoby na ograniczenie przypadków uchybień w wykonywaniu obowiązków przez kuratorów.

b. uregulowanie kwestii właściwości miejscowej sądu, którego kuratorzy powinni wykonywać działania w trybie art. 164 Kkw: czy powinien to być sąd, w którego okręgu skazany odbywa karę pozbawienia wolności, czy też sąd właściwy dla jego przyszłego

miejsca zamieszkania. Wypowiedzi kuratorów oraz informacje z badań wskazują na niejednorodność praktyki.

Spory kompetencyjne mają bardzo niekorzystne skutki dla skazanych objętych okresem, o którym mowa w art. 164 Kkw, bowiem wpływają na opóźnienie podjęcia konkretnych działań pomocowych. Zważywszy, że maksymalny czas trwania okresu przeznaczonego na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu wynosi 6 miesięcy, każda zwłoka w realizacji zadań może powodować, że skazany opuści zakład karny nie otrzymując koniecznej pomocy.

VI. W zakresie wykonywanie dozoru orzeczonego na wniosek skazanego na podstawie art. 167 Kkw:

1. Proponuje się rozważyć możliwość zmiany unormowania dotyczącego czasu trwania dozoru (art. 167 § 4 Kkw), pozostawiając sądom swobodę w określaniu jego granic.
2. Należy usunąć ograniczenie dotyczące wykonywania dozoru tylko przez zawodowego kuratora sądowego. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby dozór na wniosek mógł być wykonywany również przez kuratora społecznego. Z przeprowadzonych badań wynika, że kuratorzy społeczni wywiązywali się z tego zadania przynajmniej tak samo dobrze jak kuratorzy zawodowi.
3. Istnieje potrzeba wydania przepisów wykonawczych określających zasady i tryb wykonywania dozoru na wniosek skazanego.

B. Wnioski dotyczące doskonalenia praktyki:

I. W zakresie organizacji pracy i zadań kuratora dla dorosłych:

1. Brak właściwej liczby kuratorów zawodowych powoduje większe obciążenie ich zadaniami kuratorów społecznych. Na negatywne skutki tego zjawiska, zwłaszcza w odniesieniu do sprawowanych dozorów, zwraca uwagę również Ministerstwo Sprawiedliwości. W ocenie tego resortu, „(...) zdecydowaną większość dozorów orzeczonych w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności, prawie 70%, powierzono kuratorom społecznym, więc personelowi niewykwalifikowanemu, który z założenia ma jedynie wspomagać pracę kuratorów zawodowych. Taki stan rzeczy uznać należy za wysoce nieprawidłowy, zważywszy, iż

dozór kuratora sądowego jest orzekany wobec sprawców poważniejszych przestępstw czy sprawców wymagających szczególnych oddziaływań i kontroli. Efekty tej nieprawidłowej sytuacji odzwierciedlają dane dotyczące zarządzenia wykonania tej kary"(Informacji o działalności sądów powszechnych w zakresie wykonania orzeczeń w 2006 roku, wyd. Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa wrzesień 2006 r.)

2. Analiza sytuacji, jaka występuje w poszczególnych sądach rejonowych, skłania do stwierdzenia, że obciążenie kuratorów zawodowych, tak środkami probationi, jak i innymi sprawami, jest bardzo nierównomierne. Świadczy to o występującym w skali kraju, ale również w granicach poszczególnych okręgów sądowych, braku korelacji pomiędzy liczbą i jakością zadań, jakie spoczywają na kuratorach zawodowych dla dorosłych, a ustanowioną dla realizacji tych zadań w poszczególnych sądach obsadą kuratorów zawodowych. Utrzymuje się więc w tym zakresie sytuacja, jaką Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdziło w latach 2001 - 2003.

Za przyjęciem tezy o nierównomiernym obciążeniu kuratorów zadaniami przemawia również sposób wykorzystania pracy kuratorów społecznych dla dorosłych. Ich liczba w poszczególnych sądach rejonowych również nie odpowiada wymiarom zadań kuratorskich, jakie występuje w tych sądach.

3. Sami kuratorzy zawodowi za największy problem, z jakim borykają się w związku z wykonywaniem zadań służbowych, uznają nadmierne obciążenie obowiązkami. Stąd, pomimo liczącego się wzrostu zatrudnienia w latach 2003 - 2005, nadal występuje potrzeba znacznego wsparcia etatowego służby kuratorskiej. Wskazuje się zwłaszcza na zbyt dużą liczbę zleconych wywiadów i środków probationi (dozorów) oraz na rozległy teren wyjazdów kuratora. Kuratorzy zawodowi widzą również potrzebę wprowadzenia realnych i jednolitych dla całego kraju standardów obciążenia pracą, które określą minimalną i maksymalną liczbę spraw wykonywanych przez kuratora zawodowego. Wnioski w podanym wyżej zakresie zgłosiły do Biura Rzecznika prawie wszystkie zespoły kuratorskiej służby sądowej, które objęto badaniem.

Zdaniem wielu kuratorów, czas, który powinien być przeznaczony na pracę ze skazanymi, w znacznym wymiarze zabierają wykonywane przez nich prace o charakterze administracyjnym i biurowym.

II. W zakresie realizacji wyroków o bezdozorowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności:

1. Jak wskazują badania, pozytywna opinia zawarta w wywiadzie środowiskowym o oskarżonym z jego miejsca zamieszkania lub miejsca pracy, przedłożona potem w postępowaniu przed sądem, w przeważającej liczbie przypadków sprawdzała się w okresie próby. Można zatem przewidywać, że ustalenie prognozy kryminologicznej dla potrzeb orzeczenia sądowego powinno być oparte o takie właśnie wywiady środowiskowe. Niestety, w badanej grupie spraw tylko w co piątej sprawie sąd dysponował opinią o oskarżonym z miejsca zamieszkania i w co czterdziestej sprawie z miejsca pracy. Wobec wysokiej efektywności takich opinii należy postulować o częstsze z nich korzystanie. Mogłoby to przynieść wymierne skutki w postaci większej efektywności instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary.

2. Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w nauce prawa karnego, iż orzekanie w warunkach prostego warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary powinno być rzadkością. Można ponadto wątpić, czy takie orzeczenia zaspokajają potrzebę kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Jednak w badanej grupie spraw wystąpiły aż 103 przypadki skazań w warunkach prostego warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary, tj. 51,5% wszystkich analizowanych przypadków. Ponieważ okres próby podczas prostego warunkowego zawieszenia wykonania orzeczonej kary służy wyłącznie weryfikacji ustalonej wcześniej prognozy kryminologicznej, to wobec braku przy warunkowym zawieszeniu orzeczonej kary, mamy do czynienia niemalże ze zniesieniem dolegliwości kary.

3. Probacyjne warunkowe zawieszenie wykonania orzeczonej kary wystąpiło w 97 (48,5 %) analizowanych sprawach. Sądy najczęściej orzekały obowiązek naprawienia szkody oraz łożenia na utrzymanie innej osoby. Rzadziej orzekały natomiast obowiązek wykonywania pracy zarobkowej, nauki lub przygotowania się do zawodu oraz powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania innych środków odurzających. W objętych badaniami sprawach nie orzeczono obowiązków: informowania sądu lub kuratora o przebiegu okresu próby oraz powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach.

Tymczasem w wielu analizowanych spawach przebieg okresu próby wskazywał, iż skazani powinni informować sąd lub kuratora o swojej sytuacji oraz sposobie wykonania nałożonych na nich obowiązków i zadań. Skłania to więc do stwierdzenia, iż zasadą a nie wyjątkiem od niej powinno być orzekanie przez sąd takiego obowiązku. W ten sposób sąd lub kurator miałby zapewniony stały dopływ informacji od skazanego oraz większe możliwości wpływania na jego postępowanie w okresie próby.

4. W prawie jednej trzeciej badanych spraw (65, tj. 32,5 %) kuratorzy nie podjęli wobec skazanych żadnej aktywności w okresie próby. Brak sprawowanej kontroli, który stanowił naruszenie obowiązujących norm prawnych, świadczy o słabości nadzoru nad pracą kuratorów sądowych. Wniosek ten należy także odnieść do innych stwierdzonych nieprawidłowości w pracy kuratorów.

5. W trakcie badań ustalono również czas od uprawomocnienia się wyroku, po którym kuratorzy podejmowali pierwsze działania. W co piątej badanej sprawie (w 44 przypadkach, tj. 22 %) kurator wykazał aktywność dopiero po upływie 6 miesięcy od rozpoczęcia okresu próby. Także częstotliwość podejmowanych przez kuratora działań nie była zadowalająca, skoro przez cały okres próby odnotowano średnio dwa jego kontakty osobiste ze skazanym (poprzez wywiad środowiskowy i spotkanie w biurze kuratora).

6. Analiza spraw objętych badaniami wykazała, iż aktywność kuratora polegająca na przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych nie była wysoka (średnio 1,6 wywiadu w całym okresie próby). Sam sposób przeprowadzania wywiadów często odbiegał od wzorca określonego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 czerwca 2003 r. w sprawie regulaminu czynności w zakresie przeprowadzania wywiadu środowiskowego oraz wzoru kwestionariusza tego wywiadu (Dz. U. z 2003 r. Nr 108, poz. 1018). Zawarte w aktach wywiady środowiskowe opierały się najczęściej tylko na informacjach przekazanych przez rodzinę lub samego skazanego. Rzadko kuratorzy weryfikowali tę wiedzę w oparciu o inne źródła informacji. Trzeba zauważyć, iż wymienione rozporządzenie daje organowi, który zlecił przeprowadzenie wywiadu, możliwość wystąpienia o jego uzupełnienie. W badanej grupie spraw, pomimo dysponowania w wywiadzie niepełnymi informacjami, nikt nie skorzystał z tej możliwości.

7. Nie znajdowała oparcia w obowiązujących przepisach - zaobserwowana w badanej grupie spraw - praktyka polegająca na zakończeniu przez kuratora czynności kontrolnych przed upływem okresu próby. Sytuacja taka występowała najczęściej wówczas, gdy skazany wykonał orzeczony w wyroku obowiązek. Po stwierdzeniu tego faktu, kurator występował do sądu o zakończenie kontroli okresu próby, a ten przychylił się do takiego wniosku. W dwóch skrajnych przypadkach, z jakimi zetknięto się podczas badań, kontrolę okresu próby zakończono już po 2 miesiącach od uprawomocnienia się wyroku i na dwa i pół roku przed końcem okresu próby.

8. W żadnej analizowanej sprawie nie odnotowano przypadku wydania przez sąd postanowienia o zawieszeniu postępowania wykonawczego. Brak występowania przez kuratorów z takim wnioskiem dotyczył spraw, gdy nie mogli ustalić miejsca pobytu skazanego albo gdy przebywał on w zakładzie karnym lub areszcie śledczym.

III. W zakresie wykonywania dozoru przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności:

1. Badania wykazały, że pomimo obowiązywania regulacji prawnych, które stawiają wszystkim podmiotom postępowania wykonawczego wymóg terminowego rozpoczynania czynności związanych z dozowaniem, podejmowanie ich ze znacznym opóźnieniem w stosunku do 14-dniowego terminu jest zjawiskiem powszechnym. Ignoruje się tym samym regułę bezzwłocznego wszczęcia postępowania wykonawczego, wyrażoną *expressis verbis* w art. 9 § 1 Kkw. W każdym sądzie, którego sprawy objęto analizą, występowały trudności ze skierowaniem orzeczenia do wykonania w tym terminie. Jego przekroczenie dotyczyło ponad połowy badanych spraw, a w niektórych z nich kilkumiesięczne opóźnienie utrudniało lub uniemożliwiało rozpoczęcie dozoru, gdyż skazani zmieniali miejsce zamieszkania, wyjeżdżali za granicę, czy popełnili kolejne przestępstwo. Nie można było ustalić, u jak licznej grupy skazanych sytuacja taka wywołała poczucie bezkarności. W blisko jednej trzeciej analizowanych spraw obowiązującemu terminowi wyraźnie (tj. przez dwa tygodnie lub dłużej) uchybili także kuratorzy. W wyniku tych nieprawidłowości zarówno określone w wyrokach okresy próby, jak i czas sprawowania dozorów, uległy faktycznemu skróceniu.

W badanej grupie spraw opóźnienia w faktycznym rozpoczynaniu dozorów to zapewne jeden z najpoważniejszych mankamentów wykonywania instytucji. Treść analizowanej dokumentacji oraz wypowiedzi niektórych prezesów sądów rejonowych pokazują, że wśród sędziów i kuratorów zawodowych do problemu tego nie przykładają się właściwej wagi. Potrzebny też jest w tym zakresie nadzór ze strony prezesa sądu rejonowego i kuratora okręgowego.

2. Kuratorzy sądowi dobrze wywiązywali się z ustawowego obowiązku wykonywania swoich zadań w środowisku skazanych. W objętych badaniem dozorach wizyty w domu podopiecznego, rozmowy z nim, członkami rodziny i z sąsiadami stanowiły dla kuratora najważniejsze źródło oceny jego postawy. Co jest równie istotne, niejednokrotnie miały one nie tylko kontrolny charakter, ale służyły realizacji celów wychowawczych.

Znacznie mniej docenione zostały przez kuratorów spotkania z podopiecznym w biurze kuratora. Tymczasem z informacji otrzymanych od kuratorów, którzy systematycznie stosują tę formę kontaktów wynika, że ranga takich spotkań nabiera znaczenia zwłaszcza przy okazji rozmowy wstępnej i rozmów dyscyplinujących podopiecznego. Uważają bowiem, że dokonane przez nich w budynku sądu (w warunkach świadczących o powadze urzędu) przekazanie podopiecznemu informacji o jego prawach i obowiązkach w okresie próby, czy zwrócenie uwagi na naganne zachowanie, jest lepiej przez niego zapamiętane i wzmacnia w nim poczucie odpowiedzialności. Spotkania z podopiecznym w biurze kuratora są też dobrą okazją do rozliczenia go z wykonania nałożonych na niego obowiązków i zadań. Jednak dokumentacja zawarta w teczkach dozoru, które poddano analizie, nie pozwoliła na dokonanie takiego rozliczenia. Dotyczyło to zwłaszcza nałożonych na skazanych obowiązków o charakterze finansowym (naprawienie szkody, świadczenie pieniężne, grzywna i nawiązka).

Niektórzy kuratorzy nie doceniają znaczenia wywiadu o zachowaniu podopiecznego, przeprowadzonego w komendzie Policji, prokuraturze i sądzie. Tymczasem wykorzystanie takiego wywiadu, zwłaszcza gdy jest on powtarzany w odpowiednich okresach czasu, weryfikuje i uzupełnia ustalenia z wizyt w miejscu zamieszkania lub pracy podopiecznego.

Ważnym i oczekiwanym przez osoby dozorowane przejawem aktywności kuratora jest jego pomoc w realizacji nałożonych na nich zadań i obowiązków. Dlatego godne naśladowania są na przykład sytuacje kiedy kurator doprowadzi do umieszczenia podopiecznego w placówce leczenia odwykowego, korzystania przez niego z systematycznych wizyt w poradni zdrowia psychicznego, pomoże mu w uzyskaniu zatrudnienia, rozłożeniu spłaty grzywny na raty, czy otrzymaniu przez rodzinę zapomogi z pomocy społecznej. Współpracę kuratorów sądowych z przedstawicielami samorządu terytorialnego i instytucjami pomocowymi powinny ułatwiać porozumienia zawierane przez prezesów sądów rejonowych z organami władzy na danym terenie.

Generalnie rzecz biorąc, w działaniach kuratorów sprawujących dozór wyraźnie przeważały elementy nadzorczo - kontrolne nad wychowawczymi.

3. Występowanie długotrwałej przeszkody w wykonaniu dozoru i okresu próby - związanej z tymczasowym aresztowaniem lub odbywaniem kary pozbawienia wolności przez podopiecznego, jego wyjazdem za granicę albo odbywaniem zasadniczej służby wojskowej - powinno być traktowane w sposób jednolity na terenie całego kraju. Można zapewne przyjąć, iż w takich przypadkach kuratorzy zawodowi mają obowiązek wnioskowania do sądu o zawieszenie postępowania wykonawczego w trybie art. 15 § 2 Kkw, chyba że w związku z tymczasowym aresztowaniem lub pobytem podopiecznego w zakładzie karnym zachodzą przesłanki do wystąpienia z wnioskiem o zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności.

Warto też rozważyć, czy nie występuje potrzeba wprowadzenia rozwiązania ustawowego, które nakazuje skazanym uzyskanie zezwolenia sądu na każdorazowy wyjazd za granicę, gdyby miał on im przeszkadzać w wykonaniu obowiązków i zadań nałożonych na nich w okresie próby i dozoru.

4. Zwolnienie skazanego od dozoru to wyraz uznania sądu i wykonującego ten dozór kuratora dla pozytywnej postawy skazanego oraz przekonanie tych organów, że w dalszym okresie próby jego zachowanie nie wymaga już tak ścisłej kontroli. Jednak w niektórych analizowanych przypadkach można było odnieść wrażenie, że zwolnienie od dozoru bardziej służyło wykonującemu go kuratorowi, który zmniejszył w ten sposób swoje obciążenie sprawami, aniżeli jego podopiecznemu. Sądy, które wydały postanowienia w tym przedmiocie nie dokonały pełnej weryfikacji ustalonej w wyroku

skazującym dodatkowo indywidualnej prognozy kryminologicznej. Nie zwróciły bowiem uwagi, że na przykład rzeczywisty okres sprawowania dozoru jest krótki (nie przekracza jednego roku) i nie daje jeszcze podstaw do sformułowania rzetelnej oceny zachowania skazanego, czy że treść sprawozdań kuratorskich zawiera fakty świadczące o unikaniu przez skazanego kontaktu z kuratorem lub uchylaniu się dozorowanego od wykonania nałożonych na niego obowiązków i zadań.

5. Należy przestrzegać zasady kontrolowania przez kuratora przebiegu próby także po zwolnieniu skazanego od dozoru. Wymagają tego przepisy oraz potrzeba pomyślnego zakończenia całego okresu próby. Przeprowadzone badania dowiodły, że w praktyce szeroko odstępuje się od tej zasady, skoro w blisko 60 % przypadków zakończonych zwolnieniem od dozoru kuratorzy nawet nie podjęli takiej kontroli. Sytuację taką trzeba przede wszystkim traktować jako poważne naruszenie § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień przez kuratorów sądowych. Dlatego także ten istotny problem powinien być przedmiotem szczególnej uwagi organów nadzorujących pracę kuratorów zawodowych. Jednocześnie potrzebne jest większe zainteresowanie sądu przebiegiem okresu próby. W tym zakresie czas wydania postanowienia o zwolnieniu skazanego od dozoru może być dla sądu okazją nie tylko do sformułowania wobec kuratora sądowego zadań na dalszy bezdozorowy okres próby, ale również do zweryfikowania sposobu ich wykonania.

Można także rozważyć, czy w związku z przyjętą w Kodeksie karnym długotrwałością okresu próby przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności, nie należałoby umożliwić sądowi - podobnie jak ma to miejsce w systemie anglosaskim - podejmowania decyzji o skróceniu tego okresu (np. nie więcej niż o połowę), stawiając jednocześnie na intensyfikację jego przebiegu.

6. Złożenie przez kuratora zawodowego wniosku do sądu o zarządzenie wykonania zawieszony kary pozbawienia wolności musi poprzedzać dokonanie przez niego rzetelnej oceny postępowania skazanego. Badania pokazują jednak, że w praktyce takiego wnioskowania obok wniosków opartych na solidnych przesłankach fakultatywnego odwieszenia kary mamy także do czynienia z występującymi w nich przejawami nadmiernego rygoryzmu kuratorów, co skutkowało postanowieniami

odmawiającymi uwzględnienia wniosków i nakazującymi kontynuowanie próby i dozoru. Wystąpiły również przypadki idące w przeciwnym kierunku i zakończone zarządzeniem z urzędu przez sąd wykonania zawieszanej kary, kiedy kuratorzy nie reagowali na rażące przejawy uchylania się skazanych od dozoru lub wykonywania nałożonych obowiązków.

Wnioski kuratora o zarządzenie wykonania zawieszanej kary mogą być skutecznym instrumentem odpowiedniego (w czasie i w formie) reagowania na negatywne zachowania skazanego w okresie próby. Ich akceptacja przez sąd i wprowadzenie w życie, czyli osadzenie w zakładzie karnym, może w wielu przypadkach zapobiec popełnieniu przez skazanych kolejnych przestępstw. Prawdopodobieństwo, że takie wnioski będą sporządzone i zostaną oparte na rzetelnych podstawach, wzrasta znacząco wraz z podjęciem w terminie dozoru i sprawowaniem go przez dobrze przygotowanego do tej roli kuratora sądowego. Dozór wykonywany przez takiego kuratora, który jednocześnie nie jest nadmiernie obciążony obowiązkami, może też przyczynić się do tego, że zarządzenie wykonania kary nie będzie brane pod uwagę a okres próby dla skazanego zakończy się pomyślnie.

IV. W zakresie wykonywania wyroków warunkowo umarzających postępowanie karne:

1. Przeprowadzone badania wykazały zróżnicowanie w dbałości kuratorów sądowych o sposób dokumentowania ich pracy ze sprawcami objętymi dozorem. W kilku przypadkach zaniedbania kuratorów w tym zakresie polegały na braku umieszczenia w aktach jakichkolwiek informacji na ten temat. Celowym zatem wydaje się być postulat sprawowania przez sąd systematycznych kontroli zawartości sporządzanych przez kuratorów akt dozoru oraz dokumentacji z kontroli okresu próby. Za niewystarczającą uznać należy pośrednią kontrolę przebiegu okresu próby czynioną przez sąd lub sędziego poprzez wydawanie odpowiednich postanowień lub zarządzeń o charakterze incydentalnym.

2. W związku z ujawnioną nieuprawnioną praktyką stosowaną przez niektóre sądy rejonowe, polegającą na zaniechaniu kierowania do wykonania tych wyroków warunkowo umarzających postępowanie karne, w których sąd nie orzekł dozoru kuratora, pożądane wydaje się zadbanie przez prezesów sądów o bezwzględne przestrzeganie w

praktyce § 357 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, stanowiącego obowiązek kierowania do wykonania każdego orzeczenia.

V. W zakresie wykonania dozoru przy warunkowym przedterminowym zwolnieniu:

1. Skrócić czas przekazywania przez sądy penitencjarne, po uprawomocnieniu się postanowienia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu jego odpisu i dokumentacji dozoru właściwym sądom rejonowym w celu prawidłowego wykonywania dozoru.
2. Konsekwentnie egzekwować od osób dozorowanych wykonanie obowiązku kontaktowania się z kuratorem, w tym zgłoszenia się do kuratora w ciągu 7 dni od powzięcia wiadomości o oddaniu ich pod dozór, wykonywania jego poleceń oraz realizowania obowiązków nałożonych przez sąd.
3. Dążyć do legalnego zatrudnienia dozorowanych (w ramach obowiązku podjęcia pracy) i nie akceptować wykonywania przez nich pracy „na czarno”.
4. Ujednolicić i odpowiednio zmodyfikować sposób prowadzenia przez kuratora dokumentacji dozoru.

VI. W zakresie przygotowania skazanych do życia na wolności:

1. Administracja więzienna winna respektować zasadę wyrażoną w art. 165 § 1 Kkw, zgodnie z którą w okresie przeznaczonym na przygotowanie do życia po zwolnieniu skazany powinien przebywać w zakładzie karnym położonym najbliżej jego przyszłego miejsca zamieszkania.
2. Występuje potrzeba staranniejszego rozpoznawania sytuacji skazanego przed podjęciem decyzji o objęciu go okresem, o którym mowa w art. 164 Kkw, wyeliminowania przypadków zbyt późnego obejmowania skazanych, którzy tego potrzebują, wskazanym okresem, wyeliminowania przypadków ustanawiania wskazanego okresu, gdy zadania mogą być zrealizowane przez samego skazanego lub z pomocą administracji zakładu karnego.

Niedostateczne rozpoznanie sytuacji skazanego przed podjęciem decyzji o objęciu go okresem przeznaczonym na przygotowanie do życia po zwolnieniu, powoduje, że w wielu przypadkach ustanowienie tego okresu okazuje się bezzasadne (w badanej grupie ponad 1/5). Nie jest bowiem wystarczający sam wniosek skazanego w tej sprawie,

konieczne jest jeszcze stwierdzenie, że sytuacja skazanego uzasadnia objęcie go działaniami pomocowymi. Nie zawsze też, gdy skazany wymaga udzielenia pomocy, konieczne jest angażowanie do tego kuratora: w wielu przypadkach wystarczy pomoc wychowawcy, kurator zaś powinien uczestniczyć wtedy, gdy konieczne jest podejmowanie działań na rzecz skazanego poza obrębem zakładu karnego.

VII. W zakresie wykonywanie dozoru orzeczonego na wniosek skazanego na podstawie art.167 Kkw:

1. Lepiej przygotowywać kuratorów do sprawowania dozoru na wniosek skazanego i w programach szkoleń w większym zakresie uwzględniać jego specyfikę.
2. Szybciej obejmować skazanych dozorem po opuszczeniu zakładu karnego i bardziej aktywizować ich w rozwiązywaniu swoich problemów.
3. Zwiększyć częstotliwość bezpośrednich kontaktów kuratora z dozorowanymi, zwłaszcza w pierwszym okresie po opuszczeniu przez nich zakładu karnego.
4. Przyjąć zasadę niezwłocznego informowania sądu penitencjarnego i występowania z wnioskiem przez kuratora zawodowego o zaniechanie dozoru po bezskutecznych staraniach o zmianę postępowania skazanego.
5. Dostosować wzory dokumentacji dozoru do wykonywania dozoru na wniosek skazanego.
6. Poprawić efektywność kontroli sądów penitencjarnych oraz kierownictw służby kuratorskiej nad przebiegiem dozoru.

Uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu wniosków dotyczących doskonalenia stosowania w Polsce środków probacji oraz readaptacji skazanych.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski