



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Komisja Ustawodawcza
UST 020-4/15

Druk nr 3409
Warszawa, 14 maja 2015 r.

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
Komisja Ustawodawczej wnosi projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o kuratorach
sądowych.**

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem ustawy został
upoważniony poseł Stanisław Chmielewski.

Przewodniczący Komisji

(-) Wojciech Szarama

USTAWA

z dnia 2015 r.

o zmianie ustawy o kuratorach sądowych

Art. 1. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795 i poz. 1689) w art. 41 w ust. 1:

1) pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) koordynowanie i nadzorowanie pracy kuratorów zespołu, w szczególności poprzez:

- a) analizę obciążenia pracą,
- b) organizowanie współpracy kuratorów zawodowych z właściwym samorządem i organizacjami społecznymi, które statutowo zajmują się opieką, wychowaniem, resocjalizacją, leczeniem i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym,
- c) wydawanie stosownych poleceń co do organizacji pracy kuratorów zawodowych w zespole,
- d) bieżącą kontrolę akt spraw prowadzonych przez kuratorów sądowych,
- e) kontrolę terminowości, efektywności i prawidłowości realizowanych zadań i obowiązków,
- f) wydawanie stosownych poleceń co do sposobu prowadzenia spraw i realizowania zadań i obowiązków;”;

2) uchyla się pkt 10.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa została opracowana w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. U 2/14, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał § 9 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1, § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz. U. poz. 335) za niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 795) oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Zakwestionowane przepisy rozporządzenia dotyczą obowiązków zawodowego kuratora sądowego wobec kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz uprawnień przyznanych kierownikowi zespołu wobec zawodowego kuratora sądowego.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował następujące regulacje rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości:

1) § 9 ust. 1 i 2 zdanie drugie, zgodnie z którymi sprawozdanie z objęcia dozoru kurator zawodowy przedkłada kierownikowi zespołu, a następnie składa sądowi nie później niż w ciągu 21 dni od dnia nawiązania kontaktu ze skazanym, natomiast sprawozdania z przebiegu dozoru – nie rzadziej niż co 6 miesięcy oraz na każde żądanie sądu (ust. 1); ponadto kurator zawodowy, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania sprawozdania od kuratora społecznego, po uprzednim zaakceptowaniu, przedkłada je kierownikowi zespołu, a następnie składa sądowi (ust. 2 zdanie drugie);

2) § 9 ust. 4, na podstawie którego po złożeniu sprawozdania z objęcia dozoru kierownik zespołu i sędzia akceptują wniosek o zakwalifikowanie skazanego do danej grupy ryzyka albo kwalifikują skazanego do innej grupy ryzyka; w przypadku rozbieżności w zakwalifikowaniu skazanego do grupy ryzyka rozstrzygające jest stanowisko sędziego;

3) § 10 ust. 2, zgodnie z którym po złożeniu sprawozdania z przebiegu dozoru kierownik zespołu i sędzia akceptują wniosek o utrzymanie bądź zmianę grupy ryzyka albo kwalifikują skazanego do innej grupy ryzyka; w przypadku rozbieżności w zakwalifikowaniu skazanego do grupy ryzyka rozstrzygające jest stanowisko sędziego;

4) § 15 ust. 1, który uprawnia sędziego lub kierownika zespołu do określenia kuratorowi zawodowemu innej częstotliwości i formy kontaktu ze skazanym;

5) § 24 ust. 2, na podstawie którego kurator zawodowy na zarządzenie sędziego, polecenie kierownika zespołu lub samodzielnie, jeśli uzna, że jest to konieczne, podejmuje bezzwłocznie czynności w sprawie dozoru prowadzonego przez kuratora społecznego;

6) § 25 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie, który zobowiązuje kuratora zawodowego do przedkładania kierownikowi zespołu, a następnie składania sądowi sprawozdania z zakończenia dozoru, nie później niż w ciągu 21 dni od dnia zakończenia dozoru (ust. 1), oraz do przedkładania kierownikowi zespołu, a następnie składania sądowi uprzednio zaakceptowanego sprawozdania kuratora społecznego z zakończenia dozoru, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania sprawozdania od kuratora społecznego (ust. 2 zdanie drugie).

Kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej, zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych, podejmuje działania niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w zakresie działań zespołu. Warto podkreślić, iż zespoły kuratorskiej służby sądowej tworzone są w sądach rejonowych w celu wykonywania orzeczeń w sprawach karnych oraz w sprawach rodzinnych i nieletnich (art. 39 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sformułowanie „prawidłowe funkcjonowanie” oznacza bowiem wykonywanie przez kierownika takich czynności, które umożliwią członkom zespołu, czyli kuratorom, realizację ustawowego zadania polegającego na wykonywaniu orzeczeń w sprawach karnych oraz rodzinnych i nieletnich. Przede wszystkim chodzi tu o właściwą organizację pracy w sensie administracyjnym i technicznym. Obowiązki kierownika wymienione przykładowo w art. 41 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych, takie jak: udział w planowaniu i nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych przeznaczonych dla kuratorów sądowych, określanie zakresu obowiązków kuratorów zawodowych zespołu, nadzorowanie terminowości wykonywania obowiązków przez kuratorów sądowych, czy koordynowanie obsługi biurowej zespołu, potwierdzają, w opinii Trybunału, ten wniosek.

Podnieść warto, iż do zadań kierownika zespołu, stosownie do art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o kuratorach sądowych, należy koordynowanie zadań kuratorów zespołu. W przywołanym wyżej orzeczeniu Trybunał wskazał, iż poprzez koordynowanie należy rozumieć

uporządkowanie, planowanie i organizowanie współdziałania. Jest to zsynchronizowanie działań cząstkowych pozwalające skutecznie osiągnąć wspólny cel i realizować jednakowe priorytety. W zakresie tego pojęcia bez wątplenia nie mieści się uprawnienie kierownika do żądania sprawozdania z objęcia, przebiegu i zakończenia dozoru (zarówno sprawozdania przygotowanego przez kuratora zawodowego, jak i tego, które kurator zawodowy otrzymał od kuratora społecznego), akceptacji wniosku o utrzymanie bądź zmianę grupy ryzyka albo kwalifikacji skazanego do innej grupy, kwalifikacji osób spełniających przesłanki grupy podstawowej (B) do grupy obniżonego ryzyka (A) czy wskazywania kuratorowi zawodowemu częstotliwości i form kontaktów ze skazanym. W zakresie kompetencji merytorycznych zakwestionowane przepisy w pewnym zakresie zrównują kierownika zespołu z sądem. Nie ulega zatem wątpliwości to, że tym samym czynią go jednym z organów postępowania karnego wykonawczego.

Trybunał orzekł, że zakwestionowane kompetencje kierownika zespołu, określone w § 9 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1, § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26 lutego 2013 r., są kompetencjami z zakresu merytorycznego nadzoru nad przebiegiem postępowania wykonawczego, przysługującymi organowi wykonawczemu, którym – zgodnie z art. 2 Kodeksu karnego wykonawczego – kierownik zespołu nie jest. Tym samym wyżej wymienione przepisy są niezgodne z art. 2 k.k.w. oraz z art. 41 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych, a przez to naruszają art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Warto dodatkowo podkreślić, iż w przedmiotowym wyroku Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którym przepisy uznane w rozpatrzonej sprawie za niekonstytucyjne pełnią ważną funkcję w dążeniu do zwiększenia skuteczności wykonywania orzeczeń sądów karnych przez kuratorską służbę sądową. Tym samym przyczyniają się one do zmniejszenia powrotności do przestępstwa osób oddanych pod dozór, co skutkuje poprawą bezpieczeństwa publicznego. Natychmiastowa ich derogacja z systemu prawnego mogłaby zatem spowodować negatywne skutki. Aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznych zmian legislacyjnych, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, uniemożliwiającej efektywne sprawowanie dozoru przez kuratorów sądowych, Trybunał odroczył do dnia 30 czerwca 2015 r. utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne.

W związku z powyższym celowe jest uregulowanie części zagadnień przewidzianych w zakwestionowanym rozporządzeniu na poziomie ustawowym.

Nadmienić ponadto warto, iż w pozostałej części, tj. niezgodności kompetencji kierownika określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych, z art. 2 k.k.w., a także w kwestii niezgodności rozporządzenia z Konstytucją RP i innymi ustawami, odpowiednich zmian legislacyjnych dokona nowelizacja ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, która została przyjęta przez Sejm i Senat RP, między innymi poprzez zmianę art. 2 pkt 6 Kodeksu karnego wykonawczego i zaliczenie kierownika zespołu do kręgu organów postępowania karnego wykonawczego, przeniesienie przepisów wskazanego rozporządzenia dotyczących grup ryzyka do k.k.w., a także uprawniając zawodowych kuratorów sądowych do przekazywania danych wrażliwych dotyczących skazanych organom Policji.

Projektowane rozwiązanie, ukierunkowane na wzmocnienie pozycji ustrojowej kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej, jest konieczne dla poprawy jakości i sprawności pracy kuratorów sądowych. W dotychczasowym modelu ustrojowym kierownik w praktyce wypełniał funkcje administracyjno-biurowe, a jego kompetencje w zakresie merytorycznego oddziaływania (korygowania) na pracę podległych kuratorów były powszechnie kwestionowane. Ustawa w obecnym brzmieniu stanowi (art. 41 ust. 1), iż „do obowiązków kierownika zespołu należy wykonywanie działań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w zakresie działań zespołu (...). Niejasność obowiązujących przepisów stała się podstawą do powszechnego podważania merytorycznych kompetencji kierownika w stosunku do kuratorów kierowanego przez niego zespołu, uniemożliwiając kierownikowi efektywne zarządzanie zespołem. W toku wieloletniej pracy nadzorczej, w tym lustracji wybranych zespołów kuratorskiej służby sądowej, stwierdzono, że aktywność kierownika zespołu w konkretnych sprawach pozostawała niezauważalna, nawet w zakresie tak fundamentalnych obowiązków jak kontrolowanie terminowości wykonywania czynności przez kuratorów sądowych kierowanej jednostki, mimo jednoznacznego brzmienia przepisu art. 41 ust. 1 pkt 10 ustawy o kuratorach sądowych. Brak usytuowanego w tej samej komórce organizacyjnej na zasadzie bezpośredniej podległości służbowej podmiotu wyposażonego w standardowe kompetencje zarządcze konstytuuje bardzo korzystną sytuację zawodową kuratora sądowego, jednak w ocenie projektodawcy, popartej wieloletnią obserwacją i analizą praktyki, wraz z istniejącymi rozwiązaniami ustrojowymi dotyczącymi pozycji kuratora okręgowego, stanowi kluczową strukturalną przeszkodę w należyтым funkcjonowaniu kuratorskiej służby

sądowej. Wyposażenie kierownika w realne narzędzia wpływu na poziom jakości, efektywności, terminowości i obciążenia kuratorów sądowych pracą jest niezbędne do osiągnięcia poprawy w omawianym zakresie. Poprzez literalne wskazanie zakresu kompetencji kierownika, uwzględniające w szczególności koordynowanie i nadzorowanie pracy zespołu, wydawanie poleceń co do sposobu prowadzenia spraw oraz kontrolę prawidłowości realizacji zadań i obowiązków służbowych, projektowany przepis usuwa jakiegokolwiek wątpliwości co do roli i pozycji kierownika w strukturze organizacyjnej służby kuratorskiej. Eliminuje także obecnie istniejący dysonans pomiędzy zakresami kompetencji kadry nadzorczej na różnych szczeblach nadzoru – o ile bowiem kurator okręgowy, stojący na czele kuratorskiej służby sądowej w okręgu, już w obecnym stanie prawnym jest wyposażony w kompetencje merytoryczne względem podległych kuratorów sądowych, w szczególności może ingerować i wydawać wiążące polecenia w sprawach oraz oceniać prawidłowość wykonywania obowiązków służbowych – to w przypadku kierownika podobny zakres oddziaływania jest już postrzegany jako niedozwolony. Ponadto niweluje dotychczasowe zróżnicowanie co do sposobu zarządzania i wykonywania czynności nadzorczych przez kierowników zespołów wobec kuratorów wykonujących orzeczenia w sprawach karnych oraz w sprawach rodzinnych i nieletnich.

Projektowana nowelizacja tworzy czytelną, hierarchiczną strukturę organizacyjną kurateli sądowej, w której kurator okręgowy zarządza kuratorską służbą sądową w okręgu i jest za to odpowiedzialny przed prezesem sądu okręgowego. Z kolei kierownik zarządza kuratorską służbą sądową w zespole i jest za to odpowiedzialny przed kuratorem okręgowym, a zawodowi kuratorzy sądowi za należyte wykonywanie zadań i obowiązków ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność przed kierownikiem zespołu. Należy dodać, że kierownik zespołu nie jest podmiotem z zewnątrz, przeciwnie – również jest kuratorem zawodowym i członkiem kierowanego przez siebie zespołu, doskonale znającym lokalne realia oraz specyfikę pracy podległych kuratorów. Jego odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie zespołu jako całości bezwzględnie wymaga nie tylko kompetencji administracyjnych i organizacyjnych, ale również narzędzi realnego wpływu na sposób wykonywania przez kuratorów ich obowiązków służbowych.

Dodać należy, że projektowany sposób ukształtowania pozycji ustrojowej kierownika zespołu pozostaje w zgodności z zaleceniami Rady Europy. W związku z tym należy przytoczyć w szczególności treść reguły 30 rekomendacji Komitetu Ministrów CM/Rec(2010)1 w sprawie reguł probacji z dn. 20.01.2010 r., która stanowi, iż „zarządzający

winni zapewnić jakość pracy probacyjnej poprzez wydawanie wytycznych, zaleceń, sprawowanie nadzoru i motywowanie kadr. Kadry winny być odpowiedzialne za swoją działalność.”. Konieczne jest również przytoczenie niemal w całości treści memorandum wyjaśniającego do tej reguły, które doskonale obrazuje intencje i oczekiwania w zakresie europejskich standardów kształtowania struktury organizacyjnej służb probacyjnych: „Istotne jest, aby kadra zarządzająca zapewniała przywództwo i pomoc. Regularne spotkania indywidualnych przedstawicieli kadry zarządzającej z kierownikami bezpośrednio odpowiedzialnymi powinny mieć miejsce w celu zapewnienia nadzoru i omawiania szczegółów konkretnych spraw. Powinni oni również umożliwić kierownikom przedstawienie potrzeb w zakresie wsparcia pracowników w wykonywaniu najbardziej trudnych i kompleksowych prac. Ich zadaniem jest zachęcanie, motywowanie, zapewnianie rozwoju zawodowego, reagowanie na obawy pracowników, w tym doradztwo zespołowi oraz organizowanie spotkań poświęconych konkretnym sprawom. Pracownicy mogą osiągać oczekiwane standardy tylko wtedy, gdy są odpowiednio wspierani, a służba jest dobrze zorganizowana i dobrze zarządzana. Tak jak służba probacyjna jest odpowiedzialna przed władzami publicznymi, tak jej poszczególni członkowie za wykonywanie zadań ponoszą odpowiedzialność wobec swoich przełożonych. (...)”. W ocenie projektodawcy jednoznacznie wyrażone w przytoczonym komentarzu oczekiwanie menadżerskiego ukształtowania zasad funkcjonowania służby probacyjnej jest wysoce przekonujące, sugestywne i racjonalne, a w świetle dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowaniem instytucji kierownika zespołu – konieczne i pożądane. Pamiętając o tym, że kuratorska służba sądowa wykonuje również orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich projektodawca podkreśla, że opracowane przez ekspertów Rady Europy rekomendacje w zakresie probacji stanowią tylko jeden z argumentów przemawiających za wprowadzeniem projektowanych rozwiązań, a najważniejszym z nich jest potrzeba zapewnienia efektywnego zarządzania zespołem, co dotyczy obu pionów kurateli sądowej.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Wejście w życie projektowanej ustawy nie pociągnie za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa. Rozwiązania zawarte w projekcie nie przyczynią się także do zwiększenia wydatków innych jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności zaś jednostek samorządu terytorialnego. W 2014 roku funkcjonowało na terenie kraju 527 zespołów kuratorskiej służby sądowej utworzonych w sądach rejonowych, w tym 196 zespołów do spraw wykonywania orzeczeń karnych, 170 zespołów do spraw wykonywania orzeczeń

rodziny i nieletnich oraz 161 zespołów połączonych, wykonujących orzeczenia w sprawach karnych i rodzinnych. Projekt nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych nie spowoduje konieczności zmiany struktury organizacyjnej kuratorskiej służby sądowej. Nie wpłynie na liczebność zespołów i tym samym nie spowoduje podniesienia liczby kierowników zespołów. Niniejszy projekt nie spowoduje także konieczności wypłacania dodatków specjalnych dla kuratorów pełniących funkcję kierownika, jak również pozostawia na tym samym poziomie wysokość dodatków funkcyjnych dla kuratorów zawodowych pełniących funkcję kierownika zespołu.

Proponowana nowelizacja ustawy o kuratorach sądowych nie będzie miała też skutków w sferze związanej z funkcjonowaniem przedsiębiorstw.

Dr Jerzy Słyk

Wydział Prawa i Administracji UKSW

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

786/15

Warszawa, 8 maja 2015 r.

OPINIA

dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych

1. Czy możliwym będzie wykonanie obowiązków kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej bez obligatoryjnego utworzenia sekretariatów zespołów kuratorskiej służby sądowej?

Zakres ciążących na kuratorach sądowych obowiązków o charakterze biurowym i technicznym jest jednym z istotnych czynników determinujących efektywność kurateli sądowej, wpływającym na jej obniżenie.

Specyfika zadań kuratora sądowego wyraża się w koncentracji na pracy „w terenie”, w bezpośrednim kontakcie z podopiecznym oraz na współpracy z właściwym samorządem i organizacjami społecznymi, które statutowo zajmują się opieką, wychowaniem, resocjalizacją, leczeniem i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym. Tak określone mu charakterowi pracy kuratora sądowego odpowiadają unormowania ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. Nr 98, poz. 1071, dalej – u.k.s.), przewidujące określany wymiarem jego zadań czas pracy wykonywanej w terenie oraz w ramach pełnienia dyżurów ustalonych przez prezesa sądu rejonowego po zasięgnięciu opinii kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej (art. 13 u.k.s.). Warto podkreślić, że również na poziomie aktów wykonawczych obciążenie pracą kuratorów zawodowych dla dorosłych i kuratorów zawodowych rodzinnych określone jest liczbą powierzonych im spraw (Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego z dnia 9 czerwca 2003 r., Dz.U. Nr 116, poz. 1100).

W tym świetle nie powinno budzić wątpliwości, że określone w ustawie o kuratorach sądowych obowiązki o charakterze organizacyjnym, zarówno gdy chodzi o kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej (art. 41 u.k.s.), jak i podległych mu kuratorów (art. 11 pkt 4 u.k.s.), mają charakter wtórny i nie powinny utrudniać wskazanych wyżej zadań merytorycznych, ale sprzyjać ich wykonaniu. Należy podkreślić, że kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej wykonuje również obowiązki kuratora (w wymiarze umożliwiającym należyte wykonywanie zadań - art. 41 ust. 2 u.k.s.). Z tych względów ustawodawca zagwarantował wykonywanie czynności z zakresu obsługi biurowej zespołu przez pracowników wydziałów sądu rejonowego, na rzecz których zespół wykonuje zadania (art. 42 ust 1 u.k.s.). Zapewnienie obsługi biurowej zespołów kuratorskiej służby sądowej ma zatem charakter obligatoryjny (por. A. Rzepniewski, w: Zarys metodyki pracy kuratora sądowego, red. T. Jedynak, K. Stasiak, Warszawa 2008, s. 116). Jednakże sformułowanie art. 42 ust. 2 u.k.s., który stanowi, że prezes sądu rejonowego może utworzyć sekretariat zespołu, wskazuje na fakultatywność tworzenia tych sekretariatów.

Rozwiązanie takie należy ocenić jako niefunkcjonalne i prowadzące w istocie do pozbawienia zespołów kuratorskiej służby sądowej obsługi biurowej. Wskazuje się, że w praktyce, czynności techniczne i biurowe przejmują na siebie sami kierownicy zespołów i kuratorzy, kierujący się poczuciem odpowiedzialności zawodowej i potrzebą zapewnienia funkcjonowania zespołu (por. stanowisko wyrażone przez H. Pawlaczyka, Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, Wojciecha Szarama; stanowisko takie wyraziła również K. Gromek, Kuratorzy sądowi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 42).

Również przeprowadzone badania empiryczne wskazują na przeciążenie kuratorów obowiązkami o charakterze technicznym i biurowym. Badanie ankietowe przeprowadzone w 2005 r. na grupie aż 2124 kuratorów wskazały, że obowiązki o charakterze administracyjnym stanowią drugą z kolei, najbardziej czasochłonną grupę wykonywanych przez nich zadań. Większość ankietowanych kuratorów poświęcało na tego rodzaju czynności od 15 do 30% czasu pracy (D. Wójcik, K. Buczkowski, R. Kulma, w: Kuratela sądowa. Sukcesy i porażki, red. D. Wójcik, Warszawa 2010, s. 147, por. też T. Jedynak, K. Stasiak, Komentarz do ustawy o

kuratorach sądowych, Warszawa 2008, s. 114-118). Warto dodać, że w świetle przytoczonych badań, oprócz przeciążenia pracą biurową, wykonywanie obowiązków przez kuratorów napotyka na obiektywne przeszkody, takie jak brak faksu (78,4 % ankietowanych), brak komputera (37,6%), czy brak ksero (35,6%) (D. Wójcik, K. Buczkowski, R. Kulma, w: Kuratela..., op. Cit., s. 156). Należy podkreślić, że od czasu prowadzenia przywołanych badań, zakres obowiązków kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz kuratorów uległ istotnemu poszerzeniu.

Przytoczone wyżej względy zdecydowanie przemawiają na rzecz wsparcia pracy zespołów kuratorskiej służby sądowej obsługą biurową w postaci obligatoryjnie tworzonych sekretariatów. Zapewnienie takiej pomocy jest konieczne w aktualnym stanie prawnym i tym bardziej wskazane jest w perspektywie nakładania na kuratorów nowych obowiązków, wynikających między innymi z projektowanego brzmienia art. 41 ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, jak również dokonanych już nowelizacji, w szczególności dotyczących art. 2 pkt 6 k.k.w. oraz art. 169b k.k.w.

2. Czy i na jakiej podstawie, w świetle orzeczenia TK z 16.12.2014, U 2/14, kierownikowi zespołu kuratorskiej służby sądowej wykonującemu orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich przysługują uprawnienia organu postępowania wykonawczego?

Na wniosek Krajowej Rady Kuratorów, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2014 r. (U 2/14) orzekł w sprawie zarzutów dotyczących niekonstytucyjności oraz niezgodności z ustawami szeregu unormowań, zawartych w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych z dnia 26 lutego 2013 r. (Dz.U. z 2013, poz. 335).

Trybunał Konstytucyjny m.in. uznał za niezgodne z Konstytucją unormowania zawarte w § 11 - § 14 tego rozporządzenia. W przepisach tych wprowadzone zostało novum legislacyjne, polegające na określaniu grup ryzyka powrotu do przestępstwa osób, wobec których sprawowany jest dozór. Konsekwencją tej klasyfikacji jest określenie zasad (przede wszystkim częstotliwości) sprawowania dozoru. W ocenie Trybunału niedopuszczalne jest zarówno wprowadzenie w przepisach rangi

podstawowej zasad klasyfikacji skazanych oddanych pod dozór, jak i określenie obowiązków kuratora wynikających z przydzielenia skazanych do określonej grupy. Wykonywanie przez kuratorów zadań określonych w § 12 – § 14 rozporządzenia z 26 lutego 2013 r. wiąże się z ingerencją w sferę wolności skazanego i jako takie jest formą ograniczania wolności i praw skazanego. W opinii trybunału Konstytucyjnego art. 31 ust. 3 Konstytucji nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Potwierdzenie tej zasady znajduje się w art. 4 § 2 k.k.w., gwarantującym skazanemu zachowanie wolności i praw obywatelskich, których ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy oraz **z wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia**. Należy szczególnie podkreślić wagę ostatniego z przywołanych twierdzeń Trybunału Konstytucyjnego w kontekście nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego, polegającej na przeniesieniu zakwestionowanej regulacji z rozporządzenia do tego kodeksu (art. 169b k.k.w., który zacznie obowiązywać z dniem 1 lipca 2015 r.). O stopniu dolegliwości stosowanego dozoru decydować zatem będzie dokonana przez kuratora ocena przeprowadzana w ramach ciężącego na nim obowiązku klasyfikacji. Wydaje się, że takie rozwiązanie może rodzić uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. Warto również podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny zakwestionował możliwość delegowania do aktów rangi podstawowej jakichkolwiek regulacji mających wpływ na prawa i obowiązki skazanych, odnosząc się do będącego w chwili orzekania w fazie projektowania, art. 176 k.k.w., który taką delegację będzie przewidywał od dnia 1 lipca 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny poddał również kontroli grupę przepisów (§ 9 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie, § 9 ust. 4, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1, § 24 ust. 2 oraz § 25 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie powołanego wyżej rozporządzenia z 26 lutego 2013 r.) określających obowiązki zawodowego kuratora sądowego wobec kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz uprawnienia tego ostatniego. Trybunał orzekł, że zakwestionowane kompetencje kierownika zespołu, mieszczą się w zakresie merytorycznego nadzoru nad przebiegiem postępowania wykonawczego, sprawowanego przez organ wykonawczy, którym – zgodnie z art. 2 k.k.w. w brzemieniu obowiązującym w chwili orzekania – kierownik zespołu nie był. W opinii Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowane przepisy w pewnym zakresie

zrównywały kierownika zespołu z sądem, a tym samym faktycznie czyniły go jednym z organów postępowania karnego wykonawczego. Z tych względów przywołane przepisy zostały uznane za niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych.

Ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 396) m.in. znowelizowany został art. 2 pkt 6 k.k.w. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, organem wykonawczym w postępowaniu karnym jest również kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej. Tym samym usunięta została zasadnicza podstawa uznania przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą przywołanych wyżej przepisów rozporządzenia.

Mając na względzie odpowiedź na pytania będące przedmiotem niniejszej opinii, należy podkreślić, że w świetle omówionego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wykonywanie przez kierownika zespołu służby kuratorskiej obowiązków i uprawnień o charakterze merytorycznym w sprawach powierzonym poszczególnym kuratorom tego zespołu, możliwe jest tylko pod warunkiem uznania kierownika za organ postępowania wykonawczego. Jak już wskazano, unormowanie takie zostało wprowadzone w znowelizowanym art. 2 pkt 6 k.k.w. Przepis ten odnosi się do postępowania wykonawczego w sprawach karnych. Obecnie brak jest analogicznej regulacji prawnej, dotyczącej postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych oraz nieletnich. Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich przewiduje stosowanie przepisów kodeksu karnego wykonawczego jedynie w wąskim zakresie środków wychowawczych przewidzianych w art. 6 pkt 7 i 8 u.p.n.

Projektowany art. 41 ust 1 pkt 1 ustawy o kuratorach sądowych precyzuje obowiązki kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej w zakresie koordynowania i nadzorowania zadań kuratorów zespołu. Przepis ten odnosi się zarówno do kierowników zespołów wykonujących orzeczenia w sprawach karnych jak i w sprawach rodzinnych i nieletnich. Nie istnieją przesłanki językowe ani systemowe pozwalające na dokonanie innej oceny i przyporządkowanie omawianej regulacji wyłącznie do jednego z rodzajów tych zespołów. Zakres stosowania art. 41 ust 1 pkt 1 u.k.s. w projektowanym brzmieniu w odniesieniu do obowiązków kierowników zespołów rodzinnych zależy od oceny, na ile uprawnienia tych kierowników, wynikające z omawianego przepisu, mają charakter merytoryczny, właściwy dla organów postępowania wykonawczego, którymi w tym przypadku nie są. Pomocne

dla dokonania tej oceny są ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyżej wyroku. Jako merytoryczne, właściwe dla organu postępowania wykonawczego zakwalifikowane zostały m.in.:

- obowiązek złożenia kierownikowi zespołu sprawozdania z objęcia i zakończenia dozoru,
- uprawnienie kierownika zespołu do akceptowania wniosku kuratora zawodowego o zakwalifikowanie skazanego do danej grupy ryzyka,
- uprawnienie kierownika zespołu do kwalifikowania skazanego do innej grupy ryzyka,
- uprawnienie kierownika zespołu do określenia kuratorowi zawodowemu innej częstotliwości i formy kontaktu ze skazanym,
- uprawnienie kierownika zespołu do wydawania kuratorowi zawodowemu poleceń niezwłocznego dokonania czynności dozoru.

Projektowany art. 41 ust 1 pkt 1 u.k.s. dotyczy przede wszystkim obowiązków i uprawnień o charakterze organizacyjnym. Niektóre ze wskazanych w nim sposobów nadzorowania i koordynowania pracy kuratorów stwarzają jednak możliwość rozszerzającej wykładni, nadającej uprawnieniom kierownika zespołu charakter merytorycznej i wiążącej interwencji dotyczącej czynności podejmowanych przez zawodowych kuratorów rodzinnych, którą należałoby uznać za niedopuszczalną (niekonstytucyjną). Dotyczy to w szczególności projektowanego art. 41 ust 1 pkt 1 lit f, zgodnie z którym „koordynowanie i nadzorowanie pracy kuratorów następuje poprzez wydawanie stosowych poleceń co do sposobu prowadzenia spraw i realizowania zadań i obowiązków”. Należy jeszcze raz podkreślić, że w świetle obowiązującego ustawodawstwa kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej nie może zostać uznany za organ postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i nieletnich. Nie odpowiada za wykonywanie powierzonych zadań w sprawach sądowych, chyba że wykonuje je osobiście, i nie powinien wkraczać w tę dziedzinę działalności kuratora (A. Rzepniewski, w: Zarys metodyki..., op. Cit., s. 115). Wskazuje się, że nadzór kierownika nie powinien naruszać samodzielności kuratora zawodowego, a zatem może dotyczyć takich spraw jak ogólne zalecenia w stosunku do podległych kuratorów dotyczące sposobu i kultury załatwiania interesantów, ustalanie ryczałtów itp. (tamże). W taki też sposób powinien być interpretowany projektowany art. 41 ust 1 pkt 1 u.k.s. w odniesieniu do kuratorów rodzinnych, o ile

stanie się obowiązującym prawem. Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na kształtujący się w omawianych unormowaniach dualizm uprawnień kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej w sprawach karnych oraz w sprawach rodzinnych i nieletnich, tworzenie ogólnych regulacji prawnych na poziomie ustawy o kuratorach sądowych może się stawać coraz bardziej utrudnione. Rozwiązanie tego problemu zasygnalizowane zostało w powołanym wyżej piśmie Przewodniczącego Krajowej Rady Kuratorów, w którym wskazano na konieczność dookreślenia sytuacji prawnej kuratora rodzinnego oraz kierownika zespołu rodzinnego.

3. W jaki sposób uprawnienia i obowiązki kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej wykonywane będą w zespołach określonych w art. 39 ust. 2 ustawy o kuratorach sądowych, jeżeli kierownik zespołu jest kuratorem wykonującym orzeczenia w sprawach rodzinnych albo jeżeli kierownik zespołu jest kuratorem wykonującym orzeczenia w sprawach karnych a podlegają mu kuratorzy rodzinni?

Zasygnalizowana wyżej niejednolitość regulacji prawnej w zakresie określenia funkcji kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej prowadzi do powstania wątpliwości, których wyrazem jest pytanie nr 3. Punktem wyjścia do udzielenia na nie odpowiedzi jest stwierdzenie, że na gruncie obowiązujących przepisów kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej jest organem postępowania wykonawczego w sprawach karnych (a ściślej – będzie nim od 1 lipca 2015 r. - art. 2 pkt 6 k.k.w.), natomiast nie jest nim w sprawach rodzinnych i nieletnich. Co za tym idzie – w pierwszym przypadku, kierownik uprawniony będzie do wykonywania przewidzianego przepisami prawa nadzoru i kontroli pracy kuratorów zawodowym o charakterze merytorycznym, natomiast w drugim – czynności te będą mogły być wykonywane tak jak dotychczas, w zakresie organizacyjnym.

Jak wskazano w pytaniu, przedmiotem oceny są dwa przypadki, wiążące się z kierowaniem połączonym zespołem kuratorskiej służby sądowej, który wykonuje orzeczenia w sprawach karnych, rodzinnych i nieletnich (art. 39 ust 2 u.k.s.).

Pierwszy z nich, polegający na kierowaniu takim zespołem przez kierownika będącego kuratorem dla dorosłych nie rodzi zasadniczych wątpliwości. Z całą pewnością poszerzone obecnie uprawnienia takiego kierownika w sprawach karnych

nie rozciągają się na sprawy rodzinne i nieletnich, w którym sprawowałby on nadzór na dotychczasowych zasadach.

W przypadku drugim, polegającym na kierowaniu zespołem przez kierownika będącego kuratorem rodzinnym mogą pojawić się wątpliwości. Wydaje się, że w świetle obowiązujących i mających wejść w życie przepisów, kierownik ten stanie się organem wykonawczym w sprawach karnych. Do takiego wniosku prowadzi analiza art. 39 ust. 2 u.k.s. oraz art. 2 pkt 6 k.k.w. w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 r. Należy zaznaczyć, że rozwiązanie takie doprowadzi do drastycznego zwiększenia zakresu obowiązków kierowników połączonych zespołów. Być może pewnym rozwiązaniem tego problemu byłoby wyraźne wskazanie w ustawie o kuratorach sądowych dopuszczalności powoływania zastępcy kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej oraz obligatoryjnego jego powoływania w przypadku połączenia zespołów z zaznaczeniem, że funkcji kierownika i jego zastępcy nie mogą pełnić dwaj kuratorzy dla dorosłych lub dwaj kuratorzy rodzinni. Na potrzebę powoływania zastępcy kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej zwrócono również uwagę w przywoływanym wyżej stanowisku Krajowej Rady Kuratorów. Należy również podkreślić, że obecny system szkolenia kuratorów (odbywania aplikacji kuratorskiej) pozwala na swobodny przepływ kuratorów zawodowych między pionem rodzinnym i karnym.



KRK 40/IV/2015

Pan
Wojciech SZARAMA
PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI USTAWODAWCZEJ SEJMU RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Krajowa Rada Kuratorów wykonując swoje ustawowe zadania wynikające z przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 lipca 2001 r.* (j.t. Dz. U. z 2014r. poz. 795), uprzejmie przekazuje opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych z dnia 08 kwietnia 2015r.

Poniższe uwagi są przejawem troski środowiska zawodowych kuratorów sądowych o podejmowanie działań zmierzających do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z uwzględnieniem roli kuratorskiej służby sądowej.

Art. 2 ustawy o kuratorach sądowych (UKS) wyróżnia wśród kuratorów sądowych dwie specjalizacje: wykonujący orzeczenia w sprawach karnych - kuratorzy specjalizacji dla dorosłych, wykonujący orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich - kuratorzy specjalizacji rodzinnej. Natomiast, zgodnie z treścią art. 39 UKS w sądzie rejonowym tworzy się zespoły kuratorskiej służby sądowej (ZKSS), zwane dalej „zespołami”, wykonujące orzeczenia w sprawach karnych oraz w sprawach rodzinnych i nieletnich. W przypadku, gdy powołanie dwóch lub więcej zespołów byłoby niecelowe, prezes sądu okręgowego powołuje jeden zespół wykonujący orzeczenia w sprawach karnych, rodzinnych i nieletnich- potocznie określanymi mianem zespołu połączonego.

Z kolei art. 40 UKS określa, że kierownikiem Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej może zostać osoba wyróżniająca się zdolnościami organizacyjnymi, posiadająca co najmniej pięcioletni staż pracy kuratorskiej oraz stopień kuratora specjalisty, a wyjątkowo stopień starszego kuratora zawodowego. Ustawa nie przewiduje rozróżnienia kompetencji kierownika ze względu na specjalizację, w której wykonuje on orzeczenia. Tym bardziej, że art. 41 UKS określa obowiązki i kompetencje kierownika w sposób uniwersalny i odnoszący się do obu specjalizacji kurateli sądowej. Ponadto, poza obowiązkami zarządczymi i administracyjnymi kierownik jest zobligowany do wykonywania czynności kuratora liniowego, związanych między innymi ze sprawowaniem nadzorów/dozorów, przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych, itp.

Wyrokiem z 16 grudnia 2014 roku, wydanym w sprawie U2/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z przepisami Konstytucji RP przepisów Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013r. między innymi w zakresie kompetencji przypisanych kierownikowi ZKSS, a dotyczących kategoryzacji skazanych

do grup ryzyka powrotności do przestępstwa i związanych z tym konsekwencji dla dozorowanych. Jednocześnie TK ustalił termin wygaśnięcia zakwestionowanych przepisów na 30 czerwca 2015r. W uzasadnieniu wyroku TK stwierdził, że kompetencje te powinny zostać uregulowane w akcie rządu ustawy, przywołując przy tym dwa wzorce ustawowe – kodeks karny wykonawczy lub ustawę o kuratorach sądowych. Umieszczenie zakwestionowanych przepisów w chociażby jednym z tych aktów wydaje się spełniać zalecenia wynikające z wyroku.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015r. o nowelizacji ustawy Kodeks Karny i niektórych innych ustaw ustanowiła kierownika ZKSS organem postępowania wykonawczego (art. 2 pkt 6 KKW) oraz wprowadziła przepisy dotyczące kategoryzacji skazanych (art. 169b KKW). Ustawa ta wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2015r. Tym samym spełnione zostały zalecenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie usytuowania uprawnień i obowiązków kierownika ZKSS wykonującego orzeczenia w sprawach karnych jako organu postępowania wykonawczego. Nie rozwiązuje to jednak statusu kierownika zespołu kuratorskiego będącego kuratorem rodzinnym. Proponowana zmiana art. 41 ust 1 pkt 1 UKS nie tylko nie rozwiązuje tego problemu, ale dodatkowo go pogłębia i komplikuje. Nadto, proponowana nowelizacja daleko wykracza poza zakres wskazany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i zawiera przepisy, które nie znajdują umocowania w obowiązującym stanie prawnym. Zaproponowane brzmienie art. 41 ust.1 UKS jest raczej wypełnieniem jednego z elementów podniesionej ostatnio próby kompleksowej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych, która została przez Komitet Rady Ministrów ze względu na zbyt dużą ilość punktów spornych skierowana do ponownych uzgodnień.

Na bezwzględne podkreślenie zasługuje fakt, że niekonstytucyjne przepisy Rozporządzenia z 26 lutego 2013 roku dotyczyły kompetencji kierownika w zakresie zadań dotyczących wykonywania obowiązków w specjalizacji kuratorów dla dorosłych. Podczas gdy zarówno kuratorzy zawodowi wykonujący orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich, jak również kierownicy takich zespołów nie są w świetle obowiązujących przepisów organami postępowania wykonawczego. Jednak zaproponowane brzmienie nowelizowanego artykułu wyposaża kierowników zespołów bez względu na ich specjalizację w kompetencje takiego organu. **W celu zapewnienia prawidłowego wypełniania funkcji kierownika ZKSS oraz konstytucyjnego zrównania kierownika zespołu będącego kuratorem dla dorosłych z kierownikiem będącym kuratorem rodzinnym, Krajowa Rada Kuratorów za konieczne uważa wprowadzenie do kodeksu postępowania cywilnego przepisów statuujących kuratora rodzinnego oraz kierownika ZKSS będącego kuratorem wykonującym orzeczenia w sprawach rodzinnych jako organu postępowania wykonawczego.** Krajowa Rada Kuratorów we współpracy z Komisją Kodyfikacyjną ds. Prawa Rodzinnego działającą przy Rzeczniku Praw Dziecka opracowała projekt przepisów rozwiązujących ten ważny z punktu widzenia skutków dla funkcjonowania służby kuratorskiej problem. Dysponentem tego projektu jest Rzecznik Praw Dziecka

Ponadto należy wskazać, że absolutnie niedopuszczalnym jest dalsze dokładanie obowiązków zawodowym kuratorom sądowym, w tym również kierownikom zespołów kuratorskich, bez natychmiastowego rozwiązania problemu zapewnienia profesjonalnej i pełnej obsługi biurowej w formie sekretariatów dla każdego ZKSS.

Według stanu na koniec 2014 roku, zgodnie z danymi ze sprawozdania statystycznego MS-S40, dotyczącego Kuratorskiej Służby Sądowej, w Polsce funkcjonowało 527 zespołów kuratorskiej służby Sądowej (ZKSS). W 292 z nich utworzony został sekretariat, 169 zespołów było obsługiwanych przez pracowników wydziałów sądowych, a 66 zespołów kuratorskich nie posiadało żadnej obsługi biurowej – w praktyce oznaczało to, że wszystkie czynności biurowe w tych zespołach bezpodstawnie wykonywali zawodowi kuratorzy sądowi, w tym w znacznej części kierownicy tychże zespołów kuratorskich. Reasumując te dane, na koniec 2014 roku sekretariaty posiadało jedynie 55,4% zespołów kuratorskich, 32,1% zespołów zdanych było na łaskę i dobrą sytuację kadrową wydziałów sądowych, a pozostałe 12,5% zespołów nie posiadało żadnej obsługi biurowej.

Taki stan istniał i nadal istnieje pomimo obowiązujących od 01 stycznia 2002 roku przepisów ustawy o kuratorach sądowych, które nakładały obowiązek zapewnienia każdemu zespołowi kuratorskiemu obsługi biurowej.

Krajowa Rada Kuratorów od samego początku systematycznie i permanentnie monitorowała i nadal monitoruje o podjęcie przez decydentów działań na rzecz rozwiązania problemu obsługi biurowej. Celowi temu, poświęcone było między innymi spotkanie w Ministerstwie Sprawiedliwości z udziałem Pana Jerzego Kozdronia - Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości i przedstawicieli Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w tymże Ministerstwie oraz przedstawicieli Krajowej Rady Kuratorów, do którego doszło 25 lutego 2015 roku

Skutkiem tegoż spotkania było pismo Sekretarza Stanu z dnia 12 marca 2015 roku, z którym zwrócił się on do Prezesów oraz Dyrektorów Sądów Apelacyjnych z prośbą „o przeanalizowanie uwarunkowań w zakresie posiadanej kadry wykonującej czynności administracyjno-biurowe, w szczególności obciążenia pracowników w tych wydziałach, na rzecz których kuratorzy sądowi wykonują swoje zadania, i rozważenie możliwości zapewnienia wszystkim zespołom kuratorskiej służby sądowej obsługi sekretarskiej w ramach posiadanego stanu zatrudnienia”.

Niestety z treści pisma wynika, że pozornie eliminuje ono problem, gdyż zawiera wariant wykorzystania pracowników wydziałów sądowych, a nie stworzenia sekretariatów zespołów kuratorskich. Ten wariant jest całkowicie uzależniony od sytuacji kadrowej danego wydziału sądowego, gdzie sytuacja zła lub skomplikowana wskutek długotrwałych nieobecności pracowników wydziału, z góry wyklucza możliwość przydzielenia pracownika do obsługi biurowej zespołu kuratorskiego. Poza tym, nawet jeżeli pracownik biurowy zostanie wcześniej przydzielony do ZKSS, to w wyniku pogorszenia się sytuacji kadrowej wraca on do wydziału, a kuratorzy są pozbawieni obsługi. Nadto, stwierdzenie „rozważenie możliwości” w żaden sposób nie mobilizuje prezesów czy dyrektorów sądów do poszukania skutecznego i stabilnego rozwiązania i pozwala stwierdzić, że takiej możliwości nie ma! (takie właśnie odpowiedzi są udzielane większości kuratorów okręgowych w Polsce).

Sytuacja w omawianym zakresie stanie się niewyobrażalnie trudna dla zawodowych kuratorów sądowych, a także dla kierowników zespołów kuratorskich od 1 lipca 2015 roku, kiedy w życie wejdą nowe przepisy skutkujące lawinowym zwiększeniem czynności biurowych wynikających z zadań przypisanych kuratorskiej służbie sądowej. Bez obligatoryjnych sekretariatów dla każdego zespołu kuratorskiego zawodowi kuratorzy sądowi i kierownicy zespołów kuratorskich nie będą w stanie podołać spoczywającym na nich, podstawowym obowiązkom zawodowym. W ocenie Krajowej Rady Kuratorów niemożliwym jest wymaganie od kuratorów sądowych wykonywania z należytą starannością 100 % przypisanych im zadań, których katalog jest poszerzany każdego roku, bez jednoczesnego zapewnienia kompleksowej obsługi biurowej, odpowiednich narzędzi, wyposażenia techniczno-informatycznego oraz nadania statusu organu postępowania wykonawczego również kuratorom zawodowym wykonującym orzeczenia w sprawach rodzinnych^o i nieletnich. **Podkreślić należy, iż pomimo wielokrotnych postulatów Krajowej Rady Kuratorów część tych zadań w ogóle nie jest wliczana do standardów obciążenia pracą zawodowych kuratorów sądowych. Dotyczy to w szczególności wywiadów środowiskowych, na co zwróciła również uwagę Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym ewaluacji wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.**

Opisaną sytuację w zakresie obsługi biurowej, zdaniem Krajowej Rady Kuratorów, można rozwiązać dokonując nieznacznej nowelizacji art. 42 poprzez nadanie mu brzmienia:

art. 42. 1. uchylony.

2. Prezes sądu rejonowego tworzy sekretariat odrębny dla każdego zespołu kuratorskiego.

3. uchylony.

Należy przy tym wskazać, że w projektowanym Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości Regulamin Urzędowania Sądów Powszechnych ani słowem nie wymienia się takiej jednostki organizacyjnej jak Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej czy kierownik ZKSS (sic!).

Ponadto należy wskazać na podnoszony od wielu lat przez kuratorską służbę sądową problem wykonywania obowiązków i kompetencji kierownika ZKSS w przypadku jego dłuższej nieobecności (urlop dla poratowania zdrowia, urlop wypoczynkowy, zwolnienie lekarskie). Należy zwrócić uwagę, że nie ma obowiązujących przepisów pozwalających na przekazanie kompetencji kierownika innemu kuratorowi jak to jest chociażby w przypadku przewodniczącego wydziału, dla którego zarówno na podstawie art. 2 pkt 2 KKW jak również art. 11 USP można powołać zastępcę albo w przypadku prezesa sądu wskazać upoważnionego sędziego (patrz art. 2 pkt 2 KKW). Krajowa Rada Kuratorów w toku prac nad nowelizacją ustawy kodeks karny z dnia 20 lutego br. zgłaszała stosowną poprawkę do art. 2 KKW, która niestety nie została uwzględniona.

W naszej ocenie rozwiązaniem tego problemu byłoby dokonanie nowelizacji brzmienia art. 41 UKS poprzez dodanie ust 3:

„Pod nieobecność kierownika jego obowiązki wykonuje zastępca. Przepis art. 40 stosuje się odpowiednio”

bądź też

“Pod nieobecność kierownika jego obowiązki wykonuje upoważniony/wskazany kurator”

Należy wskazać, że nowe kompetencje kierownika ZKSS pomimo umocowania zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w materii ustawowej pozwalają na ingerowanie w sposób znaczący w prawa i wolności skazanego jako obywatela (ustalenie częstotliwości i formy kontaktów), co bez wątpienia będzie skutkowało większą ilością skarg zarówno na kuratorów jak i kierowników. Dlatego bezwzględnie zasadnym jest ustawowe umocowanie kuratora wykonującego czynności kierownika pod jego nieobecność w przepisach rangi ustawy.

W ostatnich latach stale wzrasta obciążenie kierowników ZKSS kolejnymi obowiązkami. Dzieje się tak z jednoczesnym nieuzasadnionym i naruszającym wartości i zasady konstytucyjne (na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w swoim Postanowieniu z dnia 11 lutego 2015 roku w sprawie 44/13) pominięciem sytuacji finansowej zawodowych kuratorów sądowych, kuratorskiej służby sądowej w tym również kierowników, szczególnie odczuwalnym nieprzerwanie od 2010 roku do chwili obecnej. Należy wskazać, że pensje kuratorów są do wielu lat „zamrożone” i nie podlegają waloryzacji. Obecnie różnica w wysokości pensji pomiędzy kuratorem specjalistą a kierownikiem ZKSS jest niewielka. Należy przy tym wskazać, że porównanie uposażeń kierowników czy osób funkcyjnych w wydziałach sądowych, sekcjach pokazuje znaczącą różnicę pomiędzy pensją pracownika funkcyjnego a pracownika liniowego. Postulujemy natychmiastowe urealnienie wysokości dodatków funkcyjnych w Kuratorskiej Służbie Sądowej poprzez stosowne zmiany w Rozporządzeniu MS z 23/12/2002r. w sprawie wynagrodzeń kuratorów zawodowych i aplikantów kuratorskich. Należy również rozważyć w przypadku usankcjonowania w stosownych przepisach funkcji zastępcy kierownika wysokości dodatku specjalnego przyznawanego osobie zastępującej na czas nieobecności kierownika.

Odnosząc się do proponowanej nowelizacji art. 41 ust 1 pkt 1 zgłaszamy następujące uwagi szczegółowe.

Ad. lit. „d”, „e” i „f”

Zgodnie z zaproponowanym brzmieniem lit d kierownik ma być zobowiązany do „bieżącej kontroli akt”. Tak sformułowany przepis spowoduje, że na kierowniku ZKSS spocznie nie tylko kontrola terminowości podejmowanych zadań co wynika z obowiązujących przepisów art. 41 UKS, ale również dokonywanie kategoryzacji skazanych do odpowiednich grup ryzyka powrotu do przestępstwa (nowelizacja art. 169b KK z dnia 20/02/2015r.), ale także kierownik będzie „musiał” znać specyfikę każdej sprawy która znajduje się w jego zespole. W ocenie Krajowej Rady Kuratorów jest to fizycznie niemożliwe do wykonania, ponieważ w przeciętnym ZKSS znajduje się około 1500 spraw, co oznacza że dziennie poza wykonywaniem innych obowiązków kierownik będzie musiał zapoznać się średnio z 14 sprawami (1500 / 214 ; 252 - liczba dni roboczych w 2015r. - 38 maksymalny wymiar urlopu, i pomnożone przez 2, ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami sprawozdanie z przebiegu składa się nie rzadziej niż co 6 miesięcy czyli minimum 2 razy w roku lub na każde żądanie sądu). Ponadto należy wskazać, że kierownik będzie musiał nie tylko wnikliwie zapoznać się z każdą sprawą, ale też zgodnie z proponowanym brzmieniem lit. f wydawać „stosowne” polecenia co do sposobu prowadzenia sprawy. Należy zadać pytanie czy kierownik będzie miał czas na bycie nie tylko menadżerem, ale również „badaczem” efektywności, prawidłowości i jakości podejmowanych przez kuratorów zadań, a także „recenzentem”. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 41 ust. 2 UKS kierownik jest zobligowany do wykonywania zadań jako kurator sądowy liniowy.

Nadto w konsekwencji powyższego powstaje pytanie: kto będzie kontrolował sprawy osobiście prowadzone przez kierownika, jeżeli jak to jest w przypadku spraw prowadzonych przez kuratorów liniowych istnieje swego rodzaju dwuinstancyjność podejmowania decyzji mianowicie opiniuje/wydaje kierownik a zatwierdza sędzia. W przypadku wprowadzenia proponowanych przepisów dojdzie do kuriozalnej sytuacji w której dozorowany/nadzorowany będzie podlegał w tej samej sprawie wielopoziomowej kontroli przez kilku kuratorów.

Koniecznym jest również spojrzenie na projektowane obowiązki kierownika z punktu widzenia odpowiedzialności za podejmowane działania. Przyjęcie projektowanych przepisów może doprowadzić do rozmycia się odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodowych kuratorów sądowych będących organami postępowania wykonawczego oraz obarczenia całkowitą odpowiedzialnością za jakość każdej sprawy kierowników zespołów kuratorskich, którzy będą takimi samymi organami postępowania wykonawczego jak kuratorzy liniowi. Za wątpliwe i nieuzasadnione należy uznać omawiane projektowane rozwiązanie tego zagadnienia.

Wprowadzenie projektowanego przepisu lit. f może znacząco utrudnić ewentualne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i spowodować skuteczne uchylanie się osoby kuratora liniowego faktycznie winnego zaniedbań od odpowiedzialności za te zaniedbania.

Należy zwrócić uwagę na permanentne stosowanie przez projektodawcę pojęć nieostrych pozwalających na wieloznaczną ich interpretację, takich jak: „stosownych poleceń”, „efektywność”, „prawidłowość”. Bez dokładnego wyjaśnienia znaczenia tych słów, bez ich zdefiniowania w rozumieniu projektodawcy, dojdzie do bałaganu interpretacyjnego i różnego sposobu prowadzenia podobnych spraw w skali kraju.

Zatem w przypadku wprowadzenia proponowanych przepisów konieczne jest wyjaśnienie wymienionych pojęć „efektywność” z jednoczesnym wskazaniem kryteriów lub narzędzi jej mierzenia, „prawidłowość” oraz „stosowne polecenia”.

Reasumując powyższe, Krajowa Rada Kuratorów zdecydowanie negatywnie opiniuje zmiany proponowane w art. 41 Ustawy o kuratorach sądowych. W naszej ocenie nie zmierzają

one do wypełnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U2/14 a raczej do rozbudowania nadzoru i kontroli nad kuratorami sądowymi zgodnie z projektowaną koncepcją nowelizacji UKS, która co warto jeszcze raz podkreślić nie została podjęta przez Komitet Stały Rady Ministrów ze względu na zbyt wiele punktów spornych. Proponowane zmiany doprowadzą do faktycznego ubezwłasnowolnienia autonomicznego organu postępowania wykonawczego, jakim bez wątpienia jest kurator sądowy i przeniosą ciężar odpowiedzialności za wszystkie sprawy razem i za każdą osobno na niewielką w skali kraju grupę kierowników.

Należy przy tym podkreślić fakt, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył prowadzenia postępowań w związku z wykonywaniem orzeczeń w sprawach karnych a projektowana nowelizacja dotyczy również kuratorów wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich, co bez wątpienia przekracza zakres uprawnienia wynikający z orzeczenia z dnia 16/12/2014 w sprawie U2/14.

Nadto podkreślenia wymaga fakt, że nowelizacja z dnia 20/02/2015r. ustawy Kodeks Karny i niektórych innych ustaw ustanowiła w art. 2 KKW kierownika ZKSS jako organ wykonawczy, tym samym spełniając wytyczne Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do proponowanej zmiany art.41 ust. UKS Krajowa Rada Kuratorów, mając na względzie przytoczone fakty oraz podniesione argumenty postuluje, żeby

a) art. 41 ust. 1 nadać następujące brzmienie:

1. Do obowiązków kierownika zespołu należy wykonywanie działań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w zakresie działań zespołu wskazanych w art. 1, określonych na podstawie innych ustaw, przepisów wykonawczych, a także:

b) art. 41 ust. 1 pkt 10 nadać następujące brzmienie:

10) nadzorowanie wykonywania obowiązków przez kuratorów sądowych.

Oczywistym jest, że zmiany te nie mogą zostać dokonane z pominięciem podniesionych powyżej kwestii obligatoryjnej obsługi sekretarskiej w postaci sekretariatu zespołu kuratorskiego, zastępcy kierownika oraz uposażenia kierownika i jego zastępcy.

Z wyrazami szacunku,

**Przewodniczący
Krajowej Rady Kuratorów**

Henryk Pawlaczyk
Henryk Pawlaczyk