

## Z BIEŻĄCEGO USTAWODAWSTWA

Piotr Stępnia

### **Nowelizacja ustawy o kuratorach sądowych a Europejskie Reguły dotyczące Sankcji i Środków Alternatywnych**

Problematyka kurateli sądowej została całościowo uregulowana w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych<sup>1</sup>. Weszła ona w życie w dniu 1 stycznia 2002 r. Przypomnieć należy, że ustawa ta wprowadziła model kuratorskiej służby sądowej częściowo zawisłej ustrojowo i organizacyjnie od sądownictwa powszechnego, położyła nacisk na jej profesjonalizację przez doprecyzowanie wymagań stawianych kandydatom na kuratorów zawodowych, stworzyła podstawy dla reorientacji modelu kurateli sądowej ze społeczno-zawodowego na zawodowo-społeczny, usankcjonowała samorząd kuratorski, a także wyeksponowała w katalogu różnych funkcji kuratora sądowego funkcje wychowawcze.

Ustawa o kuratorach sądowych obowiązuje już prawie 7 lat. Taki czas skłania zatem do oceny dotychczasowego funkcjonowania przepisów ustawy w praktyce. Ocena ta jest konieczna nie tylko ze względu na liczne zmiany w ustawodawstwie, wprowadzone w ostatnim okresie, lecz także orzecznictwo sądów, wobec którego kuratela spełnia zadania wykonawcze. Chodzi tu w szczególności o ocenę, czy wobec tych zmian, a także praktyki judykacyjnej sądów wykreowany przez ustawę model kurateli jest modelem optymalnym.

Innym uzasadnieniem dla oceny ustawowego modelu kurateli jest akces Polski do Unii Europejskiej, a zatem konieczność respektowania jej zaleceń. W interesującym mnie zakresie chodzi tu o Europejskie Reguły dotyczące Sankcji i Środków Alternatywnych. Przyjęte one zostały w dniu 19 października 1992 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy na podstawie art. 15b

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Statutu Rady Europy. Reguły te mają na celu dostarczenie zbioru norm, które umożliwiłyby organom ustawodawczym państw członkowskich Rady Europy oraz organom władzy orzekającej i wykonawczej zapewnienie sprawiedliwego oraz efektywnego stosowania sankcji i środków alternatywnych. Innym celem tych reguł jest sformułowanie jasnych zasad postępowania dla pracowników odpowiedzialnych za ich wykonywanie oraz dla wszystkich członków społeczności, którzy w tym uczestniczą. W Preambule do Reguł podkreśla się, że sankcje i środki alternatywne stosowane zgodnie z tymi Regułami mają być korzystne tak dla społeczeństwa, jak i dla sprawcy. Dzięki nim bowiem sprawca zachowuje wolność wyboru i może spełniać swoje społeczne obowiązki. Stosowanie sankcji alternatywnych, niewymagających odizolowania go od społeczeństwa, może w dłuższej perspektywie stanowić lepsze zabezpieczenie interesów tego społeczeństwa, w tym także interesów ofiary lub ofiar przestępstw.

Wskazuje się ponadto, że Reguły pomyślane zostały jako uzupełnienie Europejskich Reguł Więziennych. Nie stanowią jednak systemu wzorcowego. Stanowią raczej zbiór wymogów do powszechnego przyjęcia i stosowania przez państwa członkowskie Rady Europy. Takie ogólne zalecenia obowiązują we wskazanym zakresie również Polskę.

Warto zatem przeanalizować, jak z ich perspektywy kształtuje się ocena rozważań przyjętych przez Ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. w sprawie kuratorów sądowych w dotychczasowym jej kształcie, a także proponowanych w niej obecnie zmian. Przed podjęciem próby takiej oceny celowym jest przypomnienie terminologii używanej w Europejskich Regułach dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych. Tak więc pod pojęciem „sankcje i środki alternatywne” Reguły te rozumieją sankcje i środki, które nie powodują odizolowania sprawcy od społeczeństwa, ale wiążą się z pewnym ograniczeniem jego wolności przez nałożenie warunków lub/i zobowiązań, które są egzekwowane przez organy władzy odpowiedzialne w świetle przepisów prawa za wykonywanie tych zadań. Z kolei „organ władzy sądowej to sąd, sędzia lub prokurator”. Organ władzy orzekającej to organ władzy sądowej upoważniony na mocy przepisów prawa do nakładania lub odwoływania sankcji i środków alternatywnych oraz do zmiany warunków i zobowiązań wynikających z tych sankcji i środków, a także inne organy o podobnych uprawnieniach. Organ władzy wykonawczej zaś to organ upoważniony do podejmowania decyzji w sprawie praktycznego wykonywania sankcji i środków alternatywnych. Odpowiedzialność za wypełnianie tych zadań spoczywa zatem na organach władzy wykonawczej. Jak z tego widać, reguły wyraźnie rozróżniają między organem władzy sądowej a organem władzy wykonawczej, do czego powrócę jeszcze poniżej. W wielu krajach funkcję organu wykonawczego pełnią służby probacyjne.

Europejskie Reguły dotyczące Sankcji i Środków Alternatywnych – w aneksie terminologicznym – definiują także wykonywanie oraz stosowanie sankcji i środków. W ich ujęciu „wykonywanie” oznacza praktyczne aspekty działalności organów władzy wykonawczej, mającej na celu prawidłowe wyegzekwowanie danej sankcji lub środka alternatywnego. Termin „stosowanie” natomiast odnosi się zarówno do nakładania, jak i do wykonywania sankcji i środków alternatywnych. Z kolei przez „warunki i zobowiązania” Reguły rozumieją wszelkie wymogi, które stanowią integralną część sankcji lub środków nakładanych przez organ władzy orzekającej.

Bardzo ważną definicją w aneksie terminologicznym Reguł jest także definicja nadzoru. Termin „nadzór” odnosi się zarówno do czynności pomocniczych, wykonywanych przez organy władzy wykonawczej bądź w ich imieniu, mających na celu podtrzymanie związku sprawcy ze społeczeństwem, jak również do czynności, których celem jest zapewnienie przestrzegania przez sprawcę nałożonych warunków i zobowiązań. Z kolei termin „kontrola” oznacza czynności, które ograniczają się do sprawdzenia, czy nałożone warunki i zobowiązania są przestrzegane, jak również do czynności, których celem jest spowodowanie ich przestrzegania przez zastosowanie procedury przewidzianej na wypadek nieprzestrzegania warunków i zobowiązań lub przez zagrożenie, że zostanie ona zastosowana. Pojęcie kontroli ma więc węższy zakres niż pojęcie nadzoru. Wreszcie przez termin „udział społeczności” Reguły rozumieją wszystkie formy pomocy, udzielanej odpłatnie lub nieodpłatnie, w formie pracy na pełen etat, na pół etatu lub dorywczo, wykonywanej na rzecz organów władzy wykonawczej przez organizacje społeczne lub prywatne oraz osoby prywatne należące do danej społeczności.

Omawiając ustalenia terminologiczne Europejskich Reguł dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych, należy jednak zauważyć, że brak w nich terminu „probacja” oraz „kurator sądowy,” aczkolwiek w Regule 3 zalecają one, aby definicja, przyjęcie i stosowanie sankcji i środków alternatywnych były uregulowane przepisami prawa. Tak więc dla polskiego ustawodawstwa dotyczącego tej dziedziny najważniejsze definicje w tej sytuacji, to ogólna definicja sankcji i środków alternatywnych, definicje organu władzy sądowej i wykonawczej, a także definicje nadzoru i kontroli.

Analizując konsekwencje wynikające z zestawienia tych definicji, jak również sformułowań w nich użytych, należy wskazać, że rozróżnienie między władzą sądową a wykonawczą rodzi ważne pytanie, organem jakiej władzy jest kurator sądowy. Szczegółowym jego rozważeniem zajmę się poniżej. Z kolei zdefiniowanie terminów: „nadzór” i „kontrola” w ramach sankcji i środków alternatywnych, jak również podanie, że te ostatnie „nie powodują odizolowania sprawcy od społeczeństwa”, prowadzi do wniosku, że można do nich zaliczyć środki związane z poddaniem sprawcy próbie, a więc pozostawieniem go na określony czas wśród ludzi wolnych, zarówno w formie

wolności dozorowanej, jak i bez dozoru. To ostatnie jest także istotą probacji, zarówno w jej klasycznym anglo-amerykańskim modelu *probation*, jak w znacznie późniejszym, europejskim modelu tzw. zawieszenia prostego – *surcis simple*. Wynika z tego wniosek, że środki probacyjne<sup>2</sup> można zaliczyć do środków alternatywnych. Należałoby jednak zastanowić się, co powinno być ich istotą, jeśli Europejskie Reguły definiują terminy „nadzór” i „kontrola”, nie definiują natomiast terminów „resocjalizacja” i „wychowanie”<sup>3</sup>. Do rozważenia i tego problemu przejdę w dalszej części artykułu. Wreszcie, jeśli mowa jest o nadzorze i kontroli, to oczywistym staje się, że musi istnieć służba sprawująca taki nadzór i kontrolę. Reguły używają tu ogólnego terminu „organy władzy odpowiedzialne za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych” zamiennie z terminem „władze wykonawcze”, a zatem można do nich zaliczyć także służby probacyjne podległe takim władzom. Zgodnie jednak ze wspomnianym wyżej anglo-amerykańskim, klasycznym kanonem probacji, obejmującej również osoby dozorujące przestępców, które z czasem utworzyły zawodową służbę probacyjną<sup>4</sup>, można do służb tych zakwalifikować również kuratorów sądowych w polskim wariantcie probacji klasycznej.

Mając zatem na uwadze wskazane wyżej ustalenia terminologiczne Europejskich Reguł dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych, wraz z powyższym do nich komentarzem i uzupełnieniem, należy teraz zestawić najważniejsze ich zalecenia stosujące się do służb probacyjnych z rozwiązaniami przyjętymi przez ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. w sprawie kuratorów sądowych. Jako pierwszą trzeba wskazać Regułę 7 Części I pt. „Zasady Ogólne”. Zaleca ona, aby organy władzy wykonawczej odpowiedzialne za wykonywanie sankcji i środków alternatywnych określone zostały przepisami prawa. Komentując tę Regułę, Memorandum Wyjaśniające do Reguł, podaje, że zasada legalności dotyczy także fazy wykonywania sankcji i środków alternatywnych, gdyż określa przede wszystkim, jakie organy władzy są odpowiedzialne za wykonywanie takich sankcji i środków. Ich wykonywanie wymaga zarówno kontrolowania przestrzegania przez sprawcę zastosowanych wobec niego wymogów, jak również udzielenia mu niezbędnej pomocy. Przepisy prawa każdego kraju powinny zapewnić istnienie organów zdolnych do wypełniania tych funkcji, a także określać ich kompetencje i obowiązki.

Odnosząc tę Regułę do obecnego statusu i organizacji polskiej kurateli sądowej, należy ocenić, że ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach są-

<sup>2</sup> Na potrzeby tego artykułu środki związane z poddaniem sprawcy próbie będą nazywać środkami probacyjnymi, a więc inaczej, niż czyni to rozdział VIII kodeksu karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.

<sup>3</sup> W polskim tłumaczeniu Reguł pojawia się co prawda słowo „resocjalizacja” (ostatni fragment pierwszego akapitu Preambuły), jednak jest to błędne tłumaczenie oryginalnego słowa „reintegration”.

<sup>4</sup> Dokładnie w roku 1997, w Anglii na mocy Criminal Justice and Offenders Act.

dowych realizuje wskazywany wyżej wymóg legalności wykonywania środków związanych z poddaniem sprawcy próbie. Już tylko na marginesie, co jednak wydaje się mieć mniejsze w kontekście powyższych wywodów znaczenie, należy wskazać, że wychodzi ona naprzeciw konieczności poszukiwania nowych rozwiązań systemowych w zakresie postępowania z nieletnimi, wobec wysokich kosztów społecznych i materialnych, przy jednocześnie nikłych efektach resocjalizacji w zakładach zamkniętych<sup>5</sup>.

Ustawa jednak uchyla się od jednoznacznego określenia dwóch bardzo istotnych kwestii. Chodzi tu, po pierwsze: o określenie jakiego rodzaju władzy podlegają polscy kuratorzy sądowi, po wtóre: o określenie statusu prawnego samego kuratora sądowego. Kwestie te należy szczegółowo przeanalizować.

I tak, w odniesieniu do kwestii pierwszej, ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. nie zawiera żadnej regulacji, która pozwoliłaby ją rozstrzygnąć w sposób bezpośredni. Jest to zatem, w świetle wskazanych wyżej Reguł: 7., 8., a zwłaszcza 41., istotna luka. Przypomnieć należy, że Reguła 41 zaleca, aby „personel zawodowy podlegał organom władzy wykonawczej określonych w przepisach prawa”. Podkreślić trzeba, że powołana Reguła używa tu ogólnego sformułowania „władza wykonawcza”, przy czym zgodnie z Regułą 12 odróżnia ją od „władzy sądowej,” której organ będzie „podejmował decyzje o nałożeniu lub cofnięciu sankcji alternatywnej”. W ustawie stosownego przepisu w tym zakresie brakuje. Częściowo lukę tę wypełnia art. 35 ust. 2 ustawy o kuratorach sądowych. Stanowi on, że nadzór nad działalnością kuratorów sądowych wykonuje kurator okręgowy, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień sądu lub prezesa sądu. Z kolei z art. 36 wynika, że kuratora okręgowego powołuje na 6-letnią kadencję prezes sądu okręgowego spośród kandydatów wybranych przez okręgowe zgromadzenie kuratorów<sup>6</sup> ze swojego grona. Takie uregulowanie prawne, przy braku jednoznacznego wskazania podległości kuratorów władzy wykonawczej na wzór np. służby więziennej, prowadzi do wniosku o zawisłości władz kuratorskiej służby sądowej od władz sądowych, a także silnym związku ustrojowym i organizacyjnym polskich kuratorów sądowych z sądownictwem powszechnym. Związek ten dobrze oddaje nazwa służby, zawarta w przymiotniku „sądowa”. Znajduje on także potwierdzenie w redakcji art. 39 ust. 1, który stanowi, że zespoły kuratorskiej służby sądowej tworzy się w sądzie rejonowym. Związek taki narusza zatem Europejskie Reguły dotyczące Sankcji i Środków Alternatywnych. Należy jednak przypomnieć, że przed wejściem w życie ustawy o kuratorach sądowych pracowali oni w ramach wydziałowej struktury sądownictwa. Rozwiązania przyjęte w ustawie stanowią zatem

---

<sup>5</sup> Por. art. 6 pkt 5 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz art. 109 § 1 pkt 3 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

<sup>6</sup> Zgromadzenie okręgowe jest organem samorządu kuratorskiego. Por. art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.

bardzo wyraźny postęp w porównaniu z poprzednim usytuowaniem kuratorów sądowych. Zmniejszyły one ponadto dysonans ze wskazywaną powyżej Regułą 41. Logicznym kierunkiem ewolucji polskiego modelu kurateli sądowej byłoby zatem zerwanie ustrojowego i organizacyjnego związku z sądownictwem powszechnym i wydzielenie kuratorów w odrębną służbę wykonawczą, podlegającą władzy wykonawczej na szczeblu ministerialnym (np. Dyrektorowi Generalnemu Probacji). Warto dodać, że takie rozwiązanie przyjęto w takich krajach, jak np. Francja oraz Anglia.

Co do kwestii drugiej, ustawa o kuratorach sądowych nie określa, kim jest kurator. W art. 1 stanowi jedynie, że kuratorzy sądowi realizują (a nie wykonują – uwaga autora) zadania o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu. W literaturze pojawia się niekiedy pogląd, że kurator jest „pracownikiem merytorycznym sądu”, jednak określenie takie niewiele wyjaśnia<sup>7</sup>. Tak więc pojęcie „kurator sądowy” pozostało do zdefiniowania przy nowelizacji tej ustawy.

Reasumując, z powyższych uwag wynika wniosek, że istnieje obecnie wyraźna potrzeba dostosowania polskich rozwiązań ustrojowych dotyczących kuratorskiej służby sądowej do Europejskich Reguł dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych. Świadomość rozbieżności między polskim modelem kurateli sądowej a standardami europejskimi mają zresztą również autorzy nowelizacji. Wydawałoby się zatem, że nowelizacja ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych pójdzie w kierunku umożliwiającym zmianę statusu kurateli sądowej na służbę funkcjonującą jako służba niezależna i odrębna od wymiaru sprawiedliwości. Jakie zatem w powyższej perspektywie rozwiązania ustrojowe proponuje projekt nowelizacji stawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości?

Analiza tego projektu prowadzi do wniosku, że dokładnie w odwrotnym. Uzasadnieniem tego ma być poprawienie efektywności jej działania, która w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości nie jest zadowalająca, z czym zresztą trudno się nie zgodzić. Oczekiwania społeczne wobec kurateli sądowej w zakresie zwalczania przestępczości, patologii w rodzinie, profilaktyki oraz pomocy w reintegracji społecznej przestępców, a także osób zagrożonych społecznym wykołajaniem, w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży, są bowiem coraz większe, tak więc wskaźniki skuteczności pracy kuratorskiej muszą niepokoić. Dla przykładu, w roku 2007 w sądach rejonowych zarządzono wykonanie kary uprzednio zawieszanej wobec 49.408 osób, z czego aż wobec 28.680 osób z uwagi na popełnienie w okresie próby ponownego prze-

---

<sup>7</sup> Por. np. K. G r o m e k, Kuratorzy sądowi. Komentarz do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r., Warszawa 2002, s. 48.

stępstwa. W tym samym roku odwołano warunkowe przedterminowe zwolnienie wobec 5707 osób, a także zarządzono wykonanie zastępczej kary pozbawienia wolności z powodu uchylania się od wykonywania kary ograniczenia wolności<sup>8</sup>.

Mając na uwadze powyższe dane, trudno nie zgodzić się, że zmiana modelu powinna służyć zwiększeniu efektywności działania, a więc obniżeniu tych niekorzystnych wskaźników. Kwestią otwartą pozostaje jednak charakter tej zmiany oraz przyjęte w jej efekcie konkretne rozwiązania. W tym zakresie przygotowywana nowelizacja zakłada, że zwiększyć efektywność można przez nasilenie ustrojowego i organizacyjnego związku z sądownictwem, ma więc charakter restytucyjny w stosunku do obecnych rozwiązań.

Taki kierunek nowelizacji budzi jednak szereg wątpliwości. Warto zatem przeanalizować w takiej perspektywie nowe rozwiązania.

Tak więc, po pierwsze, proponuje się wyraźne zwiększenie uprawnień prezesa sądu okręgowego w sprawach kadrowych, zmniejszając dotychczasowe uprawnienia kuratora okręgowego. Osłabia to pozycję samego kuratora okręgowego wobec władz sądowych, jak również zmniejsza względną niezależność kuratorskiej służby sądowej wobec prezesa sądu.

Po wtóre, proponuje się przekazanie oceny pracy kuratora do kompetencji kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej. Wskazać bowiem należy, że nadzór nad kierownikiem – zgodnie z proponowaną treścią art. 35 ust. 4 – miałyby sprawować prezes sądu rejonowego. Takie rozwiązanie zwiększa – moim zdaniem – ustrojową zawisłość kuratorskiej służby sądowej od sądownictwa powszechnego i to na najniższym szczeblu organizacyjnym.

Dotychczas kontrola i ocena pracy kuratorów oraz aplikantów kuratorskich należała do kuratora okręgowego. Przekazanie tej prerogatywy kierownikowi zespołu w istotny sposób ogranicza jego kompetencje. Świadczy o tym ust. 3 proponowanej redakcji tego przepisu, który stanowi, że sprzeciw od oceny wnosi się do prezesa sądu, jednak nie wynika z niego jednoznacznie, kto może wnieść sprzeciw. Niejasne są także tryb zatwierdzenia opinii przez kuratora okręgowego (ust. 1), jak również skutki jej niezatwierdzenia. Kwestie te miałyby dopiero precyzyjnie uregulować rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości (delegacja ustawowa w ust. 6).

Można zatem ocenić, że odebranie wskazywanych wyżej, ważnych kompetencji kuratorowi okręgowemu poważnie osłabia jego pozycję jako zwierzchnika służby wykonawczej. Narusza tym samym wskazywaną powyżej Regułę 41 dotyczącą Sankcji i Środków Alternatywnych, bowiem zaleca ona, aby kadra kuratorów podlegała organom władzy wykonawczej.

---

<sup>8</sup> Wykonywanie orzeczeń karnych w 2007 r. – Ministerstwo Sprawiedliwości. Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji, Warszawa 2008, do użytku wewnętrznego (Oddział: Odwołanie warunkowego zwolnienia, bez numeru strony).

Po trzecie, projekt nowelizacji zakłada (art. 8 ust. 1), że prezes sądu okręgowego decyduje o awansowaniu kuratorów sądowych podejmować ma zupełnie samodzielnie. Zwiększa to w oczywisty sposób zależność kadry kuratorskiej od władz sądowych, stanowiąc pewne zaprzeczenie kierunku oraz istoty dotychczasowych rozwiązań. Uzasadnieniem dla takiej zmiany mają być względy funkcjonalne powołane w uzasadnieniu projektu nowelizacji. Proponowane w tym zakresie rozwiązanie przyczynia się jednak do zmian w samym modelu służby kuratorskiej przez zmarginalizowanie roli kuratora okręgowego. Również i ono narusza Regułę 41.

Po czwarte, bardzo istotną zmianę dotychczasowych rozwiązań w zakresie statutu kuratora okręgowego zawiera proponowana nowelizacja artykułu 36 ust. 1. Dotyczy ona zmiany sposobu wyboru kuratora okręgowego. Jej ocena nie jest jednoznaczna, bowiem sam sposób wyboru kuratora okręgowego, w oderwaniu od innych zagadnień, nie przesądza jeszcze kwestii ustrojowych samej kurateli, jest raczej wskaźnikiem zakresu samorządności kuratorskiej służby sądowej. Chodzi tu o zmianę dotychczasowego zapisu tego artykułu, tj. „kuratora okręgowego powołuje na 6-letnią kadencję prezes sądu okręgowego spośród kandydatów wybranych przez zgromadzenie okręgowe kuratorów ze swojego grona” na zapis „kuratora okręgowego powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości (art. 36 ust. 1). Powołanie kuratora okręgowego następuje po zasięgnięciu opinii prezesa sądu okręgowego i okręgowego zgromadzenia kuratorów” (art. 36 ust. 2). Uważam, że mimo dużego ładunku emocjonalnego, jaki się z tym wiąże, kwestia sposobu wyboru kuratora okręgowego jest drugorzędna. Należy ponadto zgodzić się z argumentacją ministerialną, że rozwiązanie obecne polegające na wyborze przełożonego przez podwładnych jest wyjątkiem niespotykanym w jakiegokolwiek innej służbie państwowej podlegającej władzy wykonawczej. Nie znajduje także uzasadnienia w Europejskich Regułach dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych.

Pozytywnie jednak trzeba ocenić propozycję podniesienia szczebla, na którym powoływany jest kurator okręgowy do szczebla Ministra Sprawiedliwości. Proponowana zmiana treści art. 35 ust. 1 ustawy stanowi zatem powrót do treści art. 8 rządowego projektu ustawy o kuratorach sądowych z dnia 27 lipca 2001 r., który brzmiał „Zwierzchni nadzór nad sprawowaniem kurateli sądowej wykonuje Minister Sprawiedliwości”. Wprowadzenie obecnie tego zapisu do znowelizowanej ustawy o kuratorach sądowych, jak również doprecyzowanie sposobu wykonywania tego nadzoru przez dodanie w treści art. 35 ust. 1 słów „poprzez właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości”, sankcjonuje istniejący stan organizacyjny. Jest więc jak najbardziej celowe (Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji). Tym niemniej, przy jednoczesnym odebraniu kuratorowi okręgowemu wielu istotnych kompetencji powoływanie go przez Ministra Sprawiedliwości ma



znaczenie wyłącznie prestiżowe. W praktyce może ponadto zdarzać się, że Minister Sprawiedliwości nie będzie w ogóle kierował się opinią zgromadzenia ogólnego kuratorów, ani też opinią prezesa sądu sukcesem. Dla kwestii ustrojowych kurateli sądowej są to jednak kwestie drugorzędne.

Dla ustroju i organizacji kurateli sądowej jako służby niezależnej bądź zależnej od władz sądowych znacznie ważniejszy od sposobu wyboru kuratora okręgowego jest natomiast zakres kompetencji, jakie on posiada. Niepokojącym musi zatem być, że w tej dziedzinie proponuje się poważne ich zredukowanie. Należy to ocenić jako krok w kierunku reorientacji dotychczasowego modelu kurateli sądowej o względnej niezależności na model służby zawisłej ustrojowo i organizacyjnie od sądownictwa powszechnego. Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że proponowana, nowa redakcja art. 37 ustawy o kuratorach sądowych ma na celu doprecyzowanie zakresu działania kuratora okręgowego. W mojej ocenie zmierza ona jednak do dalszego osłabienia jego statusu przez ograniczenie kompetencji. I tak, w znowelizowanej redakcji art. 37 ust. 2 zostały bowiem pominięte tak ważne jego dotychczasowe uprawnienia, jak:

1. nadzór nad pracą kierowników zespołów kuratorskiej służby sądowej. Zgodnie z nowelizacją miałby on nadzorować tylko same zespoły, w szczególności przez przeprowadzanie wizytacji i lustracji. Nadzór nad pracą kierowników zostałby przekazany prezesowi sądu okręgowego;
2. kontrola i ocena pracy kuratorów sądowych oraz aplikantów kuratorskich.

W projekcie zmiany ustawy proponuje się, aby kompetencje te przejął kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej (art. 7a). Kuratorowi okręgowemu pozostałoby tylko uprawnienie do zatwierdzania ocen kwalifikacyjnych wystawianych przez kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej. Proponowana nowelizacja nie reguluje jednak trybu postępowania w sytuacji, kiedy kurator okręgowy nie zatwierdzi oceny kwalifikacyjnej. Łatwo zauważyć, że proponowany zapis z ust. 6 art. 3 o kontroli i ocenie pracy kuratorów oraz aplikantów kuratorskich zdubluje instancje kontrolne. Nie będzie to sprzyjało koncentrowaniu się kuratorów na pracy merytorycznej, skoro proponuje się rozwiązanie umożliwiające mnożenie kontroli odrywających od takiej pracy.

Odpowiedniemu ograniczeniu ma także ulec uprawnienie kuratora okręgowego do występowania z wnioskami kadrowymi dotyczącymi kuratorów zawodowych w okręgu (art. 37 ust. 10). Prezes sądu okręgowego może bowiem zgodnie z nowelizacją podejmować decyzje kadrowe niezależnie od wniosków kuratora okręgowego (por. art. 4 ust. 1 nowelizacji). Ustęp 10 ponadto w ogóle nie wspomina o prawie do formułowania opinii w związku z decyzjami kadrowymi prezesa, jest tu więc widoczna luka w prawie.

Zauważyć jeszcze należy, że projekt nowelizacji nie wspomina ani w jednym zdaniu o współdziałaniu kuratora okręgowego z prezesem sądu okręgowego oraz rejonowego, co byłoby wskazane w sytuacji przekazania im

części dotychczasowych jego kompetencji. Wszystkie te propozycje osłabiają więc wyraźnie kuratora okręgowego jako organ władzy wykonawczej. Zwiększają zatem istniejącą już poprzednio kolizję z wielokrotnie już powoływaną Regułą 41 dotyczącą Sankcji i Środków Alternatywnych.

Po piąte, kolejną, chyba najistotniejszą zmianę w przygotowywanej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych wprowadza nowa redakcja art. 35 ust. 1 pkt 5. Zgodnie z nią, nadzór nad działalnością zespołu kuratorskiej służby sądowej ma zostać powierzony prezesowi sądu rejonowego za pośrednictwem kierownika zespołu. Tym samym nadzór nad pracą kierowników zespołów zostaje odebrany kuratorowi okręgowemu i przekazany władzy sądowej i to najniższego szczebla. Moim zdaniem, takie rozwiązanie wiąże na powrót kuratelę z sądownictwem powszechnym. I to na tyle silnie, że można tu mówić o pewnej restytucji stanu organizacyjnego sprzed roku 2001, który przecież był powszechnie krytykowany, zaś uniezależnienie służby kuratorskiej od władz sądowych oceniano jako duże osiągnięcie reformy z roku 2001. Należy w tym miejscu raz jeszcze powołać Aneks do Reguł – Terminologię, w której wyraźnie rozróżnia się organ władzy sądowej (pkt 3) od organu władzy wykonawczej (pkt 5). W takim kontekście proponowana zmiana nadzoru nie tylko staje w kolizji z Regułami 8 i 41, lecz przekreśla w zasadzie dotychczasowe osiągnięcia w budowaniu polskiego modelu kurateli sądowej, zapisane w wyniku wieloletnich starań w ustawie o kuratorach sądowych.

Już tylko na marginesie pragnę przypomnieć, że zgodnie z reformą z roku 2001 w sądach rejonowych ustanowiono tylko siedzibę zespołów kuratorskich (art. 39 ust. 1 w dotychczasowym brzmieniu). Uczestnicząc w ministerialnych pracach nad reformą kurateli sądowej w latach dziewięćdziesiątych, wskazywałem na niebezpieczeństwo podporządkowania ich z czasem zwierzchnictwu prezesa sądu rejonowego. Moje przewidywania obecnie sprawdzają się, bowiem zespoły kuratorskiej służby sądowej mają zostać zrównane w swoim statusie prawnym z innymi jednostkami organizacyjnymi sądów rejonowych. Stanowi to zaprzeczenie istoty reformy z roku 2001, która miała prowadzić do rozwiązania odwrotnego, tj. do uniezależnienia służby kuratorskiej od sądownictwa powszechnego na wzór innych służb, np. więziennej. Proponowane rozwiązanie jest zatem wymuszone swoistym, oportunistycznym pragmatyzmem praktyki, który jednak nie może być przekonującą racjonalizacją niekonsekwencji w budowaniu modelu kurateli zgodnego, albo też nie, z Europejskimi Regułami dotyczącymi Sankcji i Środków Alternatywnych.

Po szóste, wraz z proponowanym podporządkowaniem kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej, prezesowi sądu rejonowego – w przygotowywanej nowelizacji – proponuje się zwiększenie jego kompetencji kosztem umniejszenia kompetencji kuratora okręgowego. Tak więc i to rozwiązanie sprzyjać będzie ściślejszemu powiązaniu kuratorskiej służby sądowej

z władzami sądowymi. Proponowana zmiana przenosi ponadto faktyczne zarządzanie pracą kuratorów sądowych na niski szczebel kierownika zespołu nadzorowanego na dodatek przez prezesa sądu rejonowego, a więc organu władzy sądowej najniższego szczebla. Moim zdaniem, jest to regres wobec dotychczasowych rozwiązań.

Poważne wątpliwości budzi także propozycja wyposażenia kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej w inne ważne uprawnienie, ujęte w nowej redakcji art. 41 ust. 1 pkt 3. Przewiduje ona, że kierownik ten może zgłaszać prezesowi sądu rejonowego (lub kierownikowi sądu) wnioski w zakresie potrzeb finansowych zespołu kuratorskiej służby sądowej, celem ujęcia ich w planie finansowym sądu. Jeśli zestawić to uprawnienie z uprawnieniem kuratora okręgowego wskazanym w art. 37 ust. 1 pkt 7, polegające na zgłaszaniu dyrektorowi sądu okręgowego wniosków finansowych na zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w obszarze okręgu, to powstaje istotne pytanie o wzajemny stosunek tych uprawnień. Powstaje bowiem wątpliwość, czy nie dublują się one, a także co do tego, kto faktycznie będzie uczestniczył w planowaniu budżetu, jeśli każda ze wskazanych osób zgłasza wnioski finansowe na swoim poziomie, ponadto, czy taki budżet będzie spójny. Moim zdaniem dotychczasowa regulacja była lepsza, chociaż i ona nie rozgraniczała w tym zakresie kompetencji kuratora okręgowego i kierownika zespołu.

W uzupełnieniu sformułowanych wyżej uwag o proponowanych zmianach ustrojowych należy jeszcze poruszyć w tym miejscu dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczy hierarchii zadań kuratora, druga miejsca jego pracy.

I tak, w projekcie nowelizacji pojawia się zmiana dotychczasowego brzmienia art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych przez wyeksponowanie zadań o charakterze kontrolnym. Zmiana ta jest dyskusyjna. Model kurateli wychowującej wskazywany był dotychczas jako model najbardziej pożądanym. Zapis w ustawie o kuratorach sądowych z dnia 27 lipca 2001 r., wskazujący jako priorytet zadania wychowawcze, uważano dość powszechnie za duże osiągnięcie tej ustawy. Tym niemniej, może on być nieadekwatny do zadań kuratora dla dorosłych określonych przez przepisy prawa karnego, zwłaszcza zaś wykonawczego, eksponującego funkcje kontroli wykonywania przez podopiecznego nałożonych na niego obowiązków, chociaż ostatecznym celem kontroli jest osiągnięcie efektów wychowawczych wobec skazanego (por. art. 171 § 2 k.k.w.: „kontrola ścisłego wykonywania przez skazanego nałożonych na niego obowiązków i poleceń ma na celu wychowawcze oddziaływanie”). Zauważyć jednak należy, że w Europejskich Regułach nie wspomina się o wychowywaniu w ramach środków alternatywnych, mowa jest natomiast o nadzorze i kontroli (Reguła 55). Zwracałem na to uwagę już we wstępie. Prowadzi to do wniosku, że redakcja wskazanego przepisu może naruszać Regułę 55.

Tym niemniej, w odniesieniu do zadań kuratora rodzinnego, priorytet zadań wychowawczych należy uznać za bezsporny. Powstaje zatem ważne pytanie, jak ustalić hierarchię zadań kuratorów sądowych, godząc ich specyfikę w odniesieniu do dorosłych oraz nieletnich i spraw rodzinnych.

Moim zdaniem, tak w obecnym, jak i nowelizowanym kształcie polskiej kurateli sądowej rozwiązanie tego problemu przypomina rozwiązywanie kwadratury koła i jest niewykonalne. Byłoby natomiast wykonalne, gdyby zdecydować się na oddzielenie kuratorów dla dorosłych od kuratorów rodzinnych. Propozycje takie pojawiały się już w latach 90., m.in. zgłaszał je prof. Jerzy Jasiński i ja, w ramach pracy czteroosobowego zespołu ekspertów ds. reformy kurateli przy ówczesnym Ministrze Sprawiedliwości. Chodziło o to, żeby kuratorów dla dorosłych połączyć ze służbą więzienną, zaś kuratorów dla nieletnich wyodrębnić w osobną służbę z podległością na szczeblu ministerialnym – o orientacji wychowawczej, na wzór francuskiej Protection Judiciaire de la Jeunesse. W takim przypadku mogliby oni realizować odpowiednio albo zadania z priorytetem kontrolnym, albo też wychowawczym. Rozdzielenie kuratorów dla dorosłych od kuratorów rodzinnych wydaje się ponadto zgodne z literą Europejskich Reguł dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych, które odnoszą się do osób dorosłych, nie zaś do dzieci. Rodzi to więc zasadnicze wątpliwości, czy można je stosować w odniesieniu do kurateli rodzinnej, tak jak ma to miejsce w modelu obecnym i proponowanej przez omawianą nowelizację jego zmianie.

Druga kwestia dotyczy zmiany zaproponowanej w odniesieniu do art. 3 ust. 1 ustawy o kuratorach sądowych. Chodzi tu o zapis „wykonują swoje zadania w siedzibie zespołu kuratorskiej służby sądowej, a także w środowisku podopiecznych, na terenie zamkniętych zakładów i placówek ich pobytu, w szczególności na terenie zakładów karnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz leczniczo-rehabilitacyjnych”. Uważam, że praca kuratorów sądowych ma charakter przede wszystkim terenowy, toteż głównym miejscem jego pracy jest środowisko podopiecznych, które powinno znaleźć się w proponowanej redakcji na pierwszym miejscu. Inaczej, nowa redakcja eksponować będzie biurowo-formalny charakter pracy kuratora, a tego należy unikać.

Trudno sobie wyobrazić, aby czynności o charakterze profilaktycznym, diagnostycznym, wychowawczym oraz resocjalizacyjnym kurator mógł wykonywać w siedzibie zespołu kuratorskiej służby sądowej. Podzielając argumentację przedstawioną w projekcie zmiany ustawy o kuratorach sądowych dotyczącą siedziby zespołu jako centrum zarządzania sprawami oraz czynnościami, uważam, że nie stoi z nią w sprzeczności preredagowanie tego zapisu w taki sposób, aby wzmianka o siedzibie zespołu kuratorskiej służby sądowej znalazła się na drugim miejscu. Zauważyć jednak należy, że Europejskie Reguły zaleceń odnośnie miejsca wykonywania sankcji i środków alternatywnych, a więc miejsca pracy kuratorów, nie zawierają.

Ostatnią wreszcie kwestią, do której należy ustosunkować się w tym miejscu w związku z oceną przygotowywanej nowelizacji Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, są propozycje umniejszenia samorządowości kuratorów sądowych.

Wskazywałem już powyżej, że nowa redakcja art. 36 ust. 1 pkt 2 tej ustawy sądowych osłabia bardzo wyraźnie tę samorządowość. Ograniczenie samorządowości kuratorów sądowych jest jeszcze wyraźniej widoczne w nowej redakcji artykułu 51, który określa prerogatywy okręgowego zgromadzenia kuratorów. Odbiera on bowiem jego uprawnienia do:

- a) w ust. 4 – wyboru kandydatów na kuratora okręgowego, zastępując je wyraźnie skromniejszym uprawnieniem do wyrażenia nie wiążącej opinii w przedmiocie powołania kuratora okręgowego,
- b) w ust. 5 – opiniowania odwołania kuratora okręgowego – przez jego skreślenie w całości.

Wobec powyższego, dodanie – przez proponowaną w nowelizacji nową redakcją art. 51 pkt 2 – uprawnienia do wyboru i odwołania rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępcy w miejsce dotychczasowego uprawnienia do wyboru rzecznika dyscyplinarnego należy ocenić pozytywnie. Dotychczasowe przepisy ustawy o kuratorach nie regulowały bowiem trybu odwołania rzecznika dyscyplinarnego. Istniała zatem luka w prawie, którą należało wypełnić. Są to jednak kwestie wyraźnie mniej ważne.

Niezależnie od tych uwag, pragnę zaznaczyć, że zakres kompetencji zgromadzenia ogólnego kuratorów, jakkolwiek rozstrzyga o stopniu jej samorządowości, ma znaczenie drugorzędne dla niezależności kurateli sądowej od sądownictwa powszechnego, a więc kwestii ustrojowych kurateli. Problem samorządowości służb kuratorskich nie jest także poruszany w Europejskich Regułach dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych. Otwartym zatem pozostaje pytanie, czy w służbie państwowej powinna ona mieć taki zakres.

Podsumowując wszystko, co powiedziano w tym artykule na temat projektu nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, należy sformułować kilka wniosków końcowych.

1. Zgodzić się należy z ministerialną oceną, że obecny model kurateli wykreowany przez ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych jest modelem niespójnym. Służba kuratorska jest bowiem organizacyjnie umiejscowiona w sądach powszechnych, jednak kwestie odpowiedzialności za wykonywanie zadań przez kuratorów i wpływu prezesów sądów na obsadę kadrową w tej służbie są uregulowane specyficznie. Skutkuje to pozbawieniem prezesów rzeczywistego wpływu na dobór kuratorów oraz na realizowaną w ramach okręgów politykę probacyjną. Niespójność ta jednak wynika m.in. z niedostatecznego dostosowania tekstu ustawy do Europejskich Reguł dotyczących Sankcji i Środków Alternatywnych, zwłaszcza zaś Reguły 41.

Mimo że model ten wydawał się niespójny już w trakcie prac nad ustawą, stanowił jednak wyraz kompromisu między oczekiwaniami środowiska kuratorskiego, wspierającymi je propozycjami przedstawicieli nauki, a stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości.

Tym pierwszym chodziło o to, aby kuratelę uczynić służbą niezależną od sądownictwa powszechnego i władz sądowych na wzór np. służby więziennej. Ministerstwo Sprawiedliwości konsekwentnie jednak widziało kuratorów jako służbę powiązaną z sądownictwem powszechnym. Było to o tyle zrozumiałe, że przez około 30 lat kuratorzy pracowali w ramach wydziałów w sądach powszechnych, podlegając w zasadzie przewodniczącym tych wydziałów, *ergo* sędziom. Tak więc w świadomości decydentów ukształtował się pewien stereotyp organizacyjny kurateli, z którym trudno było całkowicie zerwać.

Ostatecznie, w ustawie o kuratorach sądowych z dnia 27 lipca 2001 r. przyjęto model kurateli związanej w pewnym tylko stopniu ustrojowo i organizacyjnie z sądownictwem powszechnym, wykazującej jednocześnie dużą od niego pewną niezależność, a także posiadającą rozbudowaną samorządowość. Model ten nie respektuje w pełni Europejskich Reguł, o czym była już mowa wyżej.

2. Przygotowywana obecnie nowelizacja narusza ten kompromis i zmierza do nasilenia związku ustrojowego i organizacyjnego kurateli z sądownictwem powszechnym w przekonaniu, że służyć to będzie zarówno podniesieniu sprawności i efektywności działania kuratorskiej służby sądowej, jak i podniesieniu jakości zarządzania służbą. Taki kierunek zmian nasila kolizję ze wskazywanymi wyżej Europejskimi Regułami dotyczącymi Sankcji i Środków Alternatywnych. Nawiązuje on w niektórych propozycjach do rozwiązań wcześniejszych, sprzed ustawy o kuratorach sądowych, powszechnie zresztą krytykowanych (np. poddanie zespołu kuratorskiej służby sądowej nadzorowi prezesa sądu rejonowego przypomina podległość kuratorów przewodniczącym wydziałów).

3. W związku z wcześniejszymi uwagami oraz dotyczącymi pkt. 1 i 2, pragnę przypomnieć, że biorąc udział w pracach nad reformą polskiego modelu kurateli sądowej w latach 90., konsekwentnie wskazywałem na potrzebę usunięcia niespójności modelowej, wskazanej w pkt. 1. Była ona widoczna już wtedy, w rozdzieleniu zarządzania między kuratora okręgowego a prezesa sądu okręgowego i rejonowego, co z pewnością nie sprzyja efektywnemu zarządzaniu. Było to ponadto sztuczne z uwagi na to, że kuratela sądowa jest służbą wykonawczą. Jako taka powinna niepodzielnie podlegać władzy wykonawczej, nie zaś sądowej. Podległość tej ostatniej wydaje się naruszać tradycyjne kanony podziału władz.

Można byłoby to osiągnąć przez wyłączenia kurateli z sądownictwa powszechnego, m.in. w drodze wprowadzenia do ustawy zapisu, że kuratorzy działają nie w sądach, a przy sądach. Kuratela, pozostając z siedzibami swoich zespołów w sądach, miałaby odrębną strukturę i podlegałyby swoim

organom władczym (szeroko opisuję ten model w pracy pt. „Funkcjonowanie kurateli sądowej. Teoria a rzeczywistość”, Poznań 1992). Propozycja ta jednak nie zyskała wówczas poparcia.

4. Po latach, w obliczu przygotowywanej nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r., pozostaje więc aktualnym zasadnicze pytanie, w jakim kierunku polski model kurateli sądowej powinien być zmieniony. Problem ten dostrzeżono zresztą w samym uzasadnieniu projektu nowelizacji, tj. w słowach: „tak silny związek ustrojowy i organizacyjny kurateli z sądownictwem powszechnym jest rozwiązaniem stosunkowo rzadko spotykanym w Europie i będzie podlegać wnikliwym analizom i ocenom, w szczególności przez instytucje Unii Europejskiej, w porównaniu z funkcjonowaniem służb probacyjnych jako niezależnej i odrębnej gałęzi wymiaru sprawiedliwości” (str. 1 uzasadnienia projektu).

5. Mam poważne wątpliwości, czy ściślejsze związanie kurateli sądowej z sądownictwem powszechnym, jak również nasilenie nadzoru nad jej funkcjonowaniem przez prezesów sądu okręgowego i rejonowego, przy jednoczesnym, wyraźnym ograniczeniu roli kuratora okręgowego, poprawi sprawność jej działania. Przecież taki związek istniał już przed rokiem 2001, lecz rozluźniono go w oparciu o podobną argumentację.

Prezesi sądów są bardzo znacznie obciążeni różnorodnymi obowiązkami. Nałożenie na nich dodatkowego obowiązku podnoszenia efektywności działania kuratorskiej służby sądowej z pewnością nie wzbudzi ich entuzjazmu. Nie jestem przekonany, czy będą chcieli w pełni angażować się w realizację tego zadania, a także, czy będą faktycznie mogli to zrobić, tak jak zakładają twórcy nowelizacji. Wątpię także, czy poprawi to jakość zarządzania kuratelą sądową. O rezultaty połowiczne i pozorne nie powinno jednak nam chodzić.

Na marginesie, warto zauważyć, że sami autorzy nowelizacji dostrzegają, iż głównym powodem braku usprawnień wykonywania orzeczeń jest „przeciążenie sądów i wzrost liczby sędziów”, a także „zła sytuacja w jednostkach penitencjarnych, w których zaludnienie kształtuje się na poziomie 110%” (strona 4 uzasadnienia projektu).

6. Reasumując, przy obecnym przeciążeniu pracą kuratorów, podobnie zresztą jak sędziów oraz innych pracowników sądowych, niedostatkach infrastruktury kuratorskiej służby sądowej, widocznej niechęci społeczeństwa do angażowania się w profilaktykę zjawisk nieprzystosowania społecznego oraz przestępczości, poprawy efektywności wykonywania orzeczeń przez kuratorów sądowych, jak i wykonawstwa orzeczeń w ogóle, nie da się chyba osiągnąć dość formalną, budzącą wiele wątpliwości zmianą modelową w kierunku ścisłego ustrojowego i organizacyjnego związania ich z sądownictwem powszechnym.

Warto więc raz jeszcze przedyskutować proponowane rozwiązania, zwłaszcza wobec ryzyka ich kolizji z Europejskimi Regułami dotyczącymi sankcji i środków alternatywnych.