



Warszawa, dnia 18 06. 2015 roku

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
SEKRETARZ STANU

BM-1-041-213/15

DWOiP-II-071-5/15
dot. BPS/043-74-3211/15

21-BM-1-041-3/15

Sekretariat Wicemarszałek Senatu RP
Marii Pańczyk-Pozdziej
Wpłynęło dn..... 18.06.2015r.
Nr..... MPP/365 Nw/15418
Podpis..... RP

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich

Wpłynęło dn. 22.06.15. zał.....
nr... 3886... podpis.....

Pani

Maria Pańczyk-Pozdziej

Wicemarszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek!

W nawiązaniu do oświadczenia złożonego przez Pana Senatora Andrzeja Pajaka podczas 74. posiedzenia Senatu RP w dniu 7 maja 2015 r. w sprawie kuratorskiej służby sądowej uprzejmie przedstawiam, co następuje:

Oświadczenie Pana Senatora wyraża głębokie zaniepokojenie sytuacją kuratorskiej służby sądowej, zarówno w wymiarze ogólnopolskim, jak i w odniesieniu do okręgu wyborczego Pana Senatora, obejmującego zachodnią Małopolskę. W oparciu o informacje dostarczane przez przedstawicieli lokalnego środowiska kuratorów sądowych oświadczenie formułuje tezę o pogłębiającym się od lat problemie związanym z regularnym wzrostem liczby obowiązków kuratorskiej służby sądowej, coraz większej liczbie wykonywanych przez kuratele czynności biurowych oraz perspektywie dalszego wzrostu obciążenia pracą w związku z nowelizacjami *Kodeksu karnego* i *Kodeksu karnego wykonawczego*. Receptą na dramatyczną, w opinii Pana Senatora, sytuację kuratorów sądowych powinien być natychmiastowy wzrost nakładów finansowych na funkcjonowanie kurateli, z przeznaczeniem na zwiększenie etatyzacji, polepszenie warunków materialno-technicznych oraz podwyżkę wynagrodzeń.

Przedstawiona w oświadczeniu diagnoza warunków pracy kuratorskiej służby sądowej w Polsce, sformułowana wyłącznie na podstawie deklaracji przedstawicieli środowiska zawodowego, nie oparta na obiektywnych przesłankach, nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji grupy zawodowej kuratorów sądowych, jej faktycznych obciążeń oraz perspektyw na przyszłość. Jako taka wymaga weryfikacji przez pryzmat obiektywnych danych i okoliczności, których wymowa w żadnym razie nie potwierdza alarmującego stanu kuratorskiej służby sądowej w zakresie obciążeń pracą oraz warunków materialno-technicznych. W istocie ukazuje tendencje korzystne i odwrotne od deklarowanych przez przedstawicieli grupy zawodowej kuratorów sądowych, negując potrzebę pilnej interwencji oraz szczególnego i uprzywilejowanego traktowania w odniesieniu do innych grup zawodowych wymiaru sprawiedliwości.

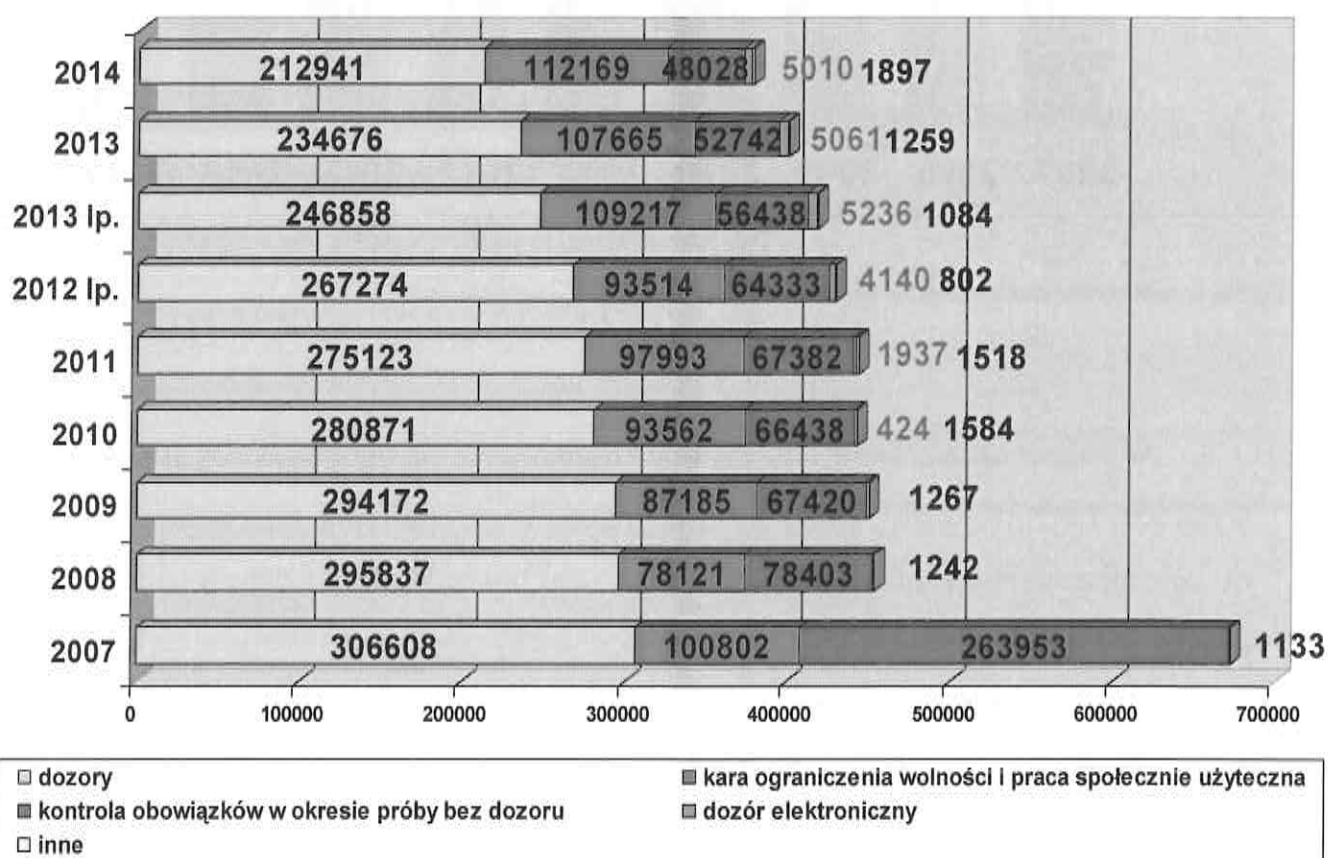
Analizując sytuację kurateli sądowej w Polsce należy przypomnieć, że zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o *kuratorach sądowych* (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 795 z późn. zm.) kuratorzy sądowi realizują określone przez prawo zadania o charakterze wychowawczo – resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym, związane z wykonywaniem orzeczeń sądu. Od czasu wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 1 stycznia 2002 r. zakres przedmiotowy zadań wykonywanych przez kuratorów sądowych nie podlegał istotnym zmianom. Nieznacznemu poszerzeniu uległ jedynie wynikający z przepisów szczególnych katalog podejmowanych przez kuratorów sądowych czynności, co spowodowane było koniecznością usprawnienia postępowań wykonawczych i nie jest równoznaczne ze zwiększeniem obciążenia pracą tej grupy zawodowej.

Obrazują to dane statystyczne za lata 2007-2014, które wskazują na systematyczny i w niektórych kategoriach bardzo znaczący spadek liczby wykonywanych zadań, w tym przede wszystkim zadań najtrudniejszych, wymagających od kuratorów największego zaangażowania. Liczba spraw w zespołach kuratorskiej służby sądowej wykonujących orzeczenia w sprawach karnych (tj. dozorów, spraw dotyczących wykonania kary ograniczenia wolności, kontroli wykonania obowiązków w okresie próby i innych) w 2007 r. wyniosła

672.496, w 2009 r. – 450.044, w 2011 r. – 443.953, a w 2014 r. – 380.045. Liczby spraw w pionie kurateli rodzinnej (nadzory dotyczące spraw opiekuńczych, nadzory dotyczące spraw nieletnich i inne) kształtowały się natomiast następująco – 207.732 sprawy w 2007 r., 191.396 spraw w 2009 r., 179.816 spraw w 2011 r. oraz 172.047 spraw w 2014 r.¹ Szczegółową strukturę oraz wieloletnie tendencje w zakresie liczby zadań wykonywanych przez kuratorską służbę sądową w pionie karnym i w pionie rodzinnym przedstawiają poniższe zestawienia:

Liczba spraw kuratorów sądowych wykonujących orzeczenia w sprawach karnych

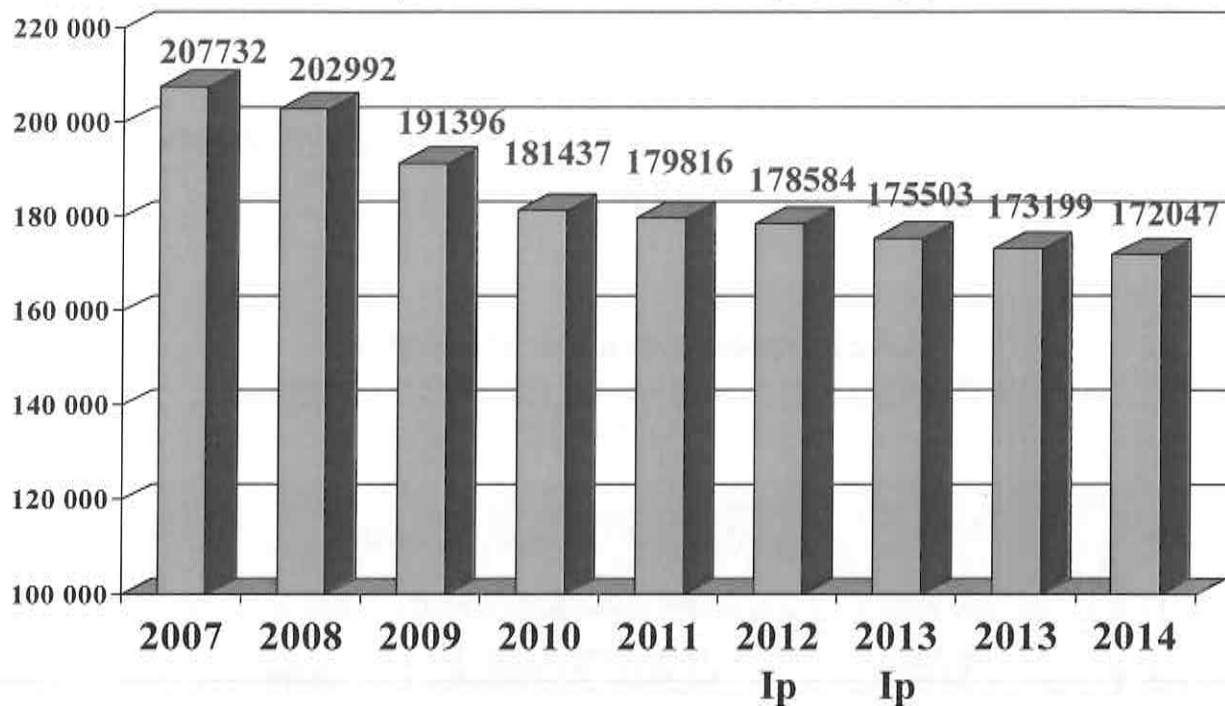
Stan na koniec okresu statystycznego



Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości – sprawozdanie statystyczne MS-S40

¹ wszystkie przedstawione w niniejszej odpowiedzi na oświadczenie senatorskie dane dotyczące kuratorskiej służby sądowej pochodzą ze sprawozdań Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości o symbolu MS-S40 z działalności kuratorskiej służby sądowej za lata 2007-2014

**Liczba spraw w zespołach kuratorskiej służby sądowej
wykonującej orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich**
(stan na koniec okresu statystycznego)



Źródło: sprawozdania statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości o symbolu MS-s40

Wyraźnie dostrzegalne sukcesywne zmniejszanie się ogólnej liczby spraw jest wynikiem zarówno realizowanej obecnie polityki karnej państwa, zmierzającej m.in. do ograniczenia wskaźnika liczby osób osadzonych w zakładach karnych (w którym Polska przoduje na tle innych krajów europejskich) oraz stopniowego zwiększania udziału kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności, jak i notowanego od kilku lat spadku liczby rejestrowanych przez Policję przestępstw. Według dostępnych danych liczba stwierdzonych w Polsce w 2014 r. przestępstw wyniosła 915.083. Jeszcze w 2003 r. było ich 1.466.643 przestępstwa. Na przestrzeni dwunastu lat liczba ujawnionych przestępstw spadła aż o 38 %². Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy był również bardzo istotny spadek liczby osób skazywanych przez sądy – z ponad 508.000 osób w 2005 r. do ok.

² dane pochodzą z informacji statystycznej Komendy Głównej Policji, dostępnej na stronie internetowej www.statystyka.policja.pl

307.000 osób w 2014 r.³ (czyli o prawie 40% w ciągu dziesięciolecia), a w dalszej kolejności – liczby spraw wpływających do zespołów kuratorskiej służby sądowej.

Oba te czynniki, mianowicie wyraźny regres przestępczości w ciągu ostatniej dekady oraz polityka karna państwa promująca sankcje alternatywne wobec kary pozbawienia wolności spowodowały, że nie można uznać za uzasadnione twierdzeń o stale zwiększającym się obciążeniu kuratorów sądowych pracą. Obciążenie to cechuje jednoznaczny i notowany od wielu lat trend spadkowy powiązany z ograniczaniem liczby zadań najtrudniejszych (zwłaszcza sprawowanych dozorów) na rzecz zadań, które wymagają znacznie mniejszego nakładu pracy (zwłaszcza wykonywanych kar ograniczenia wolności oraz prac społecznie użytecznych). Należy podkreślić, że wzrost liczby kar ograniczenia wolności jest zjawiskiem pożądanym, oczekiwanym i korzystnym z punktu widzenia obciążenia pracą kurateli sądowej (trwają znacznie krócej, rzadko powodują konieczność pracy w terenie, generują mniejszą sprawozdawczość), zwłaszcza że towarzyszy mu spadek liczby zarówno dozorów, które są zadaniami wymagającymi największego zaangażowania i nakładu pracy kuratora, jak i długotrwałych spraw związanych z kontrolą obowiązków w okresie próby bez orzeczonego dozoru.

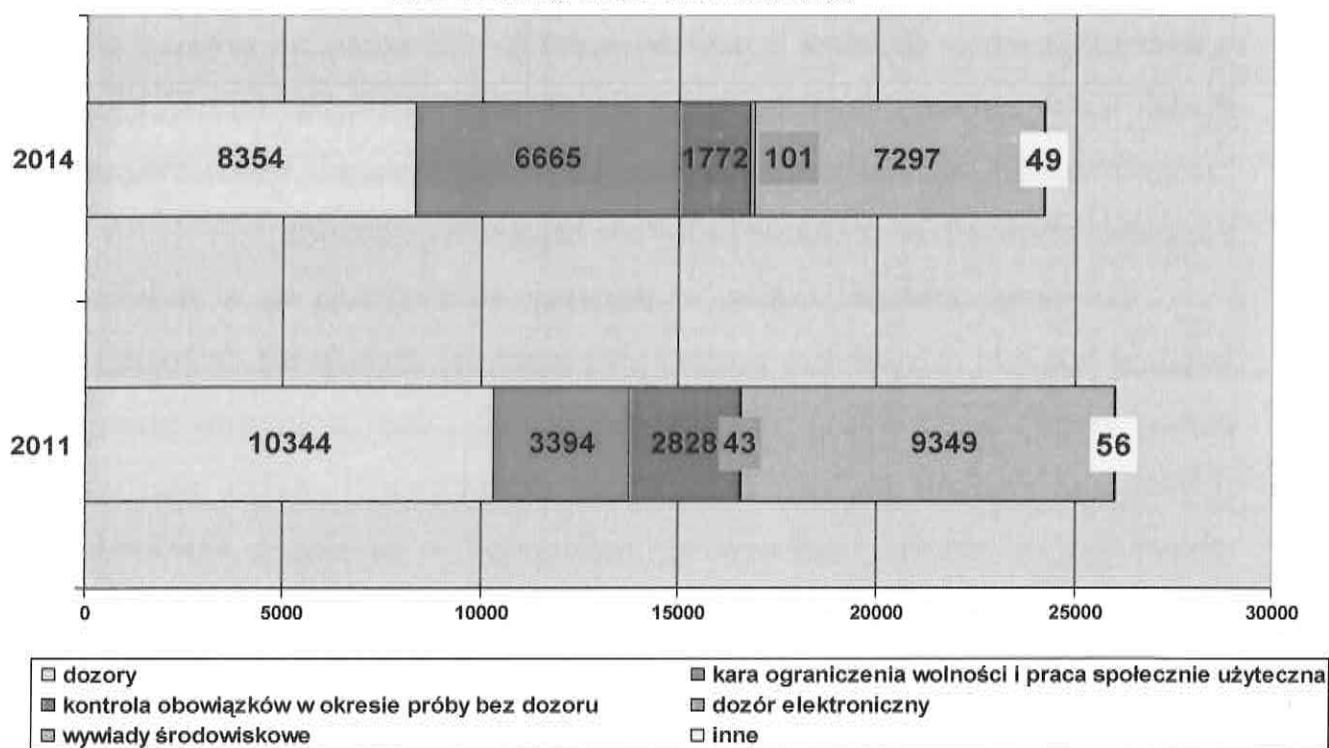
Co więcej, zakładać należy, że tendencje te utrzymają się w najbliższych latach ze względu na spadający poziom przestępczości, głęboki niż demograficzny, coraz mniejszą liczbę skazań oraz zmniejszający się zakres stosowania przez sądy powszechne środków probacji na rzecz kar alternatywnych wobec pozbawienia wolności, a w zakresie sądownictwa rodzinnego – na skutek wprowadzenia alternatywnych wobec nadzoru kuratora sądowego form wspierania rodziny (np. instytucji asystenta rodziny).

Zważywszy na okoliczność, iż Pan Senator reprezentuje okręg wyborczy, który w całości objęty jest właściwością terytorialną Sądu Okręgowego w Krakowie, należy zauważyć, że tendencje w tym okręgu nie odbiegają od

³ dane pochodzą ze *sprawozdań Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości o symbolu MS-S6r/MS-S6o w sprawie osób osądzonych w sądach rejonowych i okręgowych za lata 2005 i 2014*

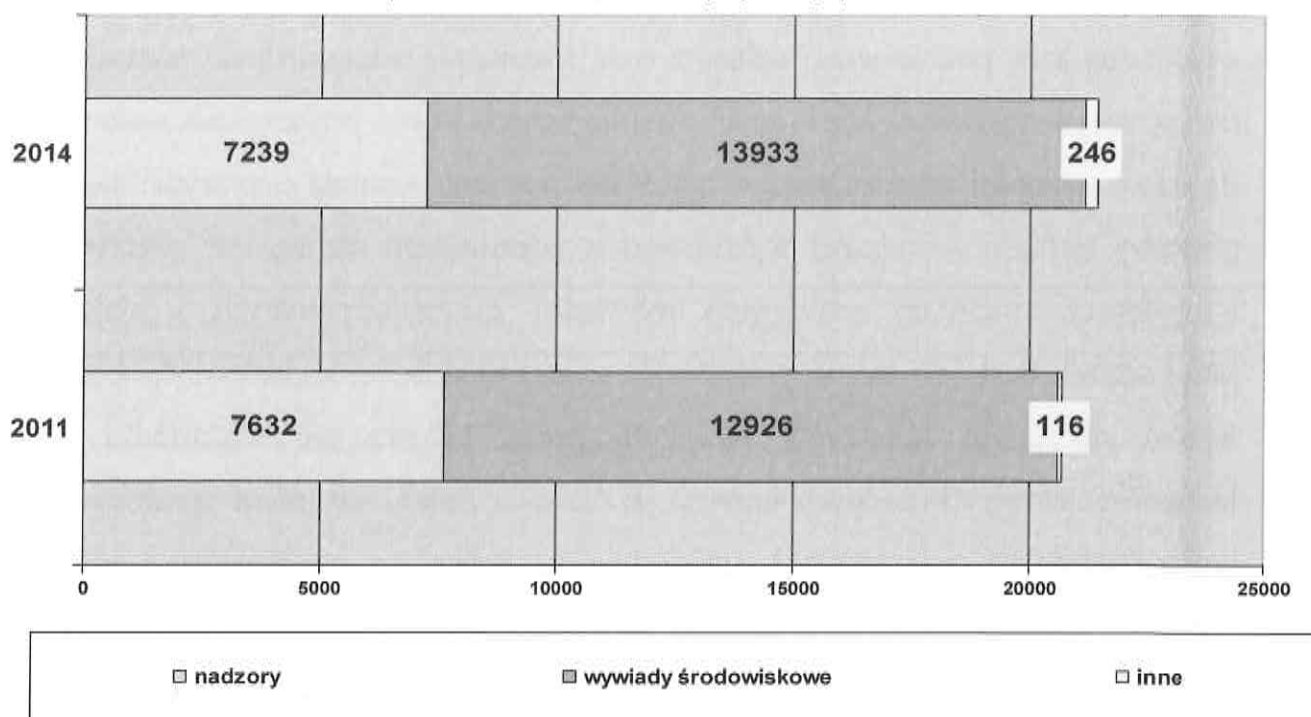
tendencji ogólnopolskich. Również w przypadku okręgu krakowskiego można zaobserwować sukcesywne zmniejszanie się liczby zadań wykonywanych przez kuratelę sądową, w tym zwłaszcza stopniowego zastępowania zadań związanych z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności (dozorów i kontroli obowiązków w okresie próby bez dozoru) zadaniami związanymi z wykonywaniem kar ograniczenia wolności i prac społecznie użytecznych. Liczbę zadań wykonywanych przez oba piony kurateli sądowej na przestrzeni lat 2011-2014 r. odzwierciedlają poniższe zestawienia, uwzględniające obok zadań podstawowych również wywiady środowiskowe:

**Liczba spraw kuratorów sądowych
wykonujących orzeczenia w sprawach karnych
- okręg krakowski**
(stan na koniec okresu statystycznego)



Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości – sprawozdanie statystyczne MS-S40

**Liczba spraw kuratorów sądowych
wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich
- okręg krakowski**
(stan na koniec okresu statystycznego)



Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości – sprawozdanie statystyczne MS-S40

W świetle przytoczonych danych za nieporozumienie należy uznać tezę o „regularnym wzroście liczby obowiązków”. W istocie mamy do czynienia z realnym i z pewnością odczuwalnym w indywidualnym referacie zawodowego kuratora sądowego spadkiem obciążeń, co jest naturalną konsekwencją spadku liczby dozorów (w sprawach karnych) i nadzorów (w sprawach rodzinnych i nieletnich). W dalszej kolejności należy wskazać, że formułowanie jakichkolwiek wniosków co do poziomu obciążenia pracą oraz potrzeb organizacyjnych kurateli sądowej, w tym zwłaszcza związanych z etatyzacją i obsługą biurową, powinno uwzględniać całokształt statystycznego obrazu ruchu spraw w zespołach kuratorskiej służby sądowej, a nie opierać się na subiektywnych oświadczeniach i odczuciach przedstawicieli tej grupy zawodowej.

Nie ulega wątpliwości, że kuratorska służba sądowa, podobnie jak cały pion karny polskiego wymiaru sprawiedliwości, stoi przed poważnymi wyzwaniami związanymi z wchodzącą w życie z dniem 1 lipca 2015 r. ustawą z dn. 20 lutego

2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396). Należy podkreślić, że celem tej ustawy jest przekonstruowanie polityki karnej państwa poprzez ograniczenie zjawiska nadużywania warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności oraz stworzenie odpowiednich warunków do szerszego stosowania kar i sankcji alternatywnych wobec pozbawienia wolności. Poprawa trafności orzecznictwa w założeniu powinna również przyczynić się do poprawy sytuacji w obszarze wykonawstwa, ponoszącego szczególnie negatywne konsekwencje obecnie istniejących rozwiązań materialnoprawnych i praktyki orzeczniczej. Brak jest jednak podstaw do twierdzenia, że jej konsekwencją będzie wzrost obciążenia kuratorów sądowych pracą. Ustawa nie wprowadza dla kuratorów sądowych żadnych nowych jakościowo zadań, natomiast spodziewana zmiana tendencji orzeczniczych spowoduje, że zmieni się struktura tych zadań. Ograniczenie warunkowych zawieszek kary pozbawienia wolności, a co się z tym wiąże – liczby orzekanych dozorów, na rzecz innych kar wolnościowych spowoduje, że również w referatach kuratorów sądowych w dalszym ciągu spadać będzie liczba dozorów, a ich miejsce zajmą inne, łatwiejsze zadania, w szczególności kara ograniczenia wolności. Zawężenie przesłanek warunkowego zawieszenia, skrócenie okresów próby, rozszerzenie podstaw zwolnienia od dozoru, ułatwienia w zakresie stosowania kary grzywny samoistnej – to tylko niektóre przewidziane w nowelizacji rozwiązania korzystnie wpływające na poziom obciążenia kuratorów pracą. Niezasadne jest zatem postrzeganie tej ustawy tylko przez pryzmat dodatkowych nakładanych na kuratelę obowiązków; w rzeczywistości ustawa uwolni zasoby kurateli w jednym obszarze (zwłaszcza w zakresie dozorów i kontroli obowiązków w okresie próby bez orzeczonego dozoru) i spowoduje ich przesunięcie do wykonywania zadań innego rodzaju (w szczególności kary ograniczenia wolności).

W kontekście sformułowanych przez Pana Senatora spostrzeżeń odnośnie potrzeb etatowych kurateli przytoczyć również należy dane statystyczne obrazujące skalę wzrostu ogólnej liczby spraw wpływających do sądów powszechnych – w 2002 r. liczba ta wynosiła 8,6 miliona, w 2013 r. już ponad 15,0 milionów, co

oznacza dynamikę na poziomie 43%. Radykalne zwiększenie się liczby zadań nie skutkowało jednak równie istotnym jak w przypadku kurateli sądowej wzrostem etatowym w grupach zawodowych sędziów i urzędników sądowych. Na tym tle kuratorzy sądowi mogą być postrzegani jako szczególnie dowartościowana grupa zawodowa. Analiza zmian w zakresie etatyzacji kuratorskiej służby sądowej wskazuje bowiem, że na przestrzeni lat 2002-2014 łączna liczba etatów kuratorskich wzrosła o ok. 45%, w tym liczba etatów w pionie kurateli dla dorosłych aż o 83%. Konkretnie informacje w tym zakresie zawiera poniższa tabela, obrazująca skalę wzrostu etatyzacji na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat:

Rok	Etaty kuratorów zawodowych dla dorosłych	Etaty kuratorów zawodowych rodzinnych	Łącznie kuratela zawodowa z etatami aplikanckimi z wyłączeniem kuratorów okręgowych i ich zastępców
2002	1730	1817	3593
2007	3103	1849	5023
2010	3130	1976	5183
2014	3167	2044	5211

Przytoczone dane, zwłaszcza wyraźna tendencja spadkowa w zakresie liczby najważniejszych spraw w zespołach kuratorskiej służby sądowej w połączeniu z dotychczasowym wzrostem liczby etatów, negują w chwili obecnej potrzebę dalszego podwyższania limitu etatów kurateli sądowej. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości obecny stan etatyzacji jest wystarczający w stosunku do faktycznego, wynikającego z poziomu przestępczości, zapotrzebowania na usługi profesjonalnej służby probacyjnej oraz poziomu patologii objętej zakresem zadań sądownictwa rodzinnego.

Odrębnego potraktowania wymaga zagadnienie obsługi sekretarskiej zespołów kuratorskiej służby sądowej. Stosownie do art. 42 ustawy *o kuratorach sądowych* taką obsługę mogą wykonywać pracownicy wydziałów sądu rejonowego, na rzecz których zespół wykonuje zadania (ust. 1) lub pracownicy sekretariatu zespołu, jeśli taki sekretariat został utworzony przez prezesa sądu (ust. 2). Prezes

sądu rejonowego może utworzyć sekretariat zespołu, którego pracami w takim przypadku kieruje kierownik zespołu. W myśl obowiązujących przepisów prawnych wyodrębnienie sekretariatu zespołu kuratorskiego ma fakultatywny charakter i stanowi odstępstwo od generalnej zasady wykonywania obsługi w ramach istniejącej struktury organizacyjnej danego sądu rejonowego. Oznacza to, że sekretariaty zespołów kuratorskiej służby sądowej powinny mieć zapewnioną obsługę biurową w jednej z dwóch wyżej opisanych form.

Z analizy danych statystycznych z działalności kuratorskiej służby sądowej wynika, że na dzień 31 grudnia 2014 roku funkcjonowało 527 zespołów kuratorskich, spośród których 66 nie miało zapewnionej żadnej obsługi administracyjnej; w trybie art. 41 ust. 1 u.o.k.s. zapewniono ją 169 zespołom, a w trybie art. 41 ust. 2 u.o.k.s. – 292 zespołom kuratorskim. Brak lub niedostateczny poziom obsługi administracyjnej rzeczywiście powoduje, że kuratorzy zawodowi wykonują nieprzypisane im ustawowo zadania i obowiązki, kosztem czynności merytorycznych.

Mając na względzie zakres obowiązków kuratorów sądowych oraz pamiętając o wciąż istniejących niedostatkach w zakresie limitów zatrudnienia urzędników i innych pracowników sądów powszechnych, w celu zapewnienia sprawnego i bieżącego wykonywania przez kuratorów sądowych ich zadań, resort sprawiedliwości pismem z dn. 12 marca 2015 r. zwrócił się do prezesów oraz dyrektorów sądów apelacyjnych z prośbą o dokładne 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. Utrzymanie tendencji wzrostowej i docelowe zapewnienie obsługi sekretarskiej wszystkim zespołom kuratorskiej służby sądowej uzależnione jest jednak od możliwości budżetowych i indywidualnych uwarunkowań poszczególnych sądów w zakresie posiadanej kadry urzędniczej.

Odnosząc się do zagadnienia wynagrodzeń zawodowych kuratorów sądowych należy podkreślić, że sytuacja kuratorskiej służby sądowej jest charakterystyczna dla większości grup zawodowych tzw. sfery budżetowej, których wynagrodzenia pozostają zamrożone (czyli nie są waloryzowane) od 2010 r. Nie można w tym przypadku mówić ani o uprzywilejowaniu ani o pokrzywdzeniu kuratorów sądowych, których zarobki rzeczywiście nie rosły w ciągu ostatnich kilku lat, podobnie jak zarobki pracowników sądów i prokuratur, urzędników państwowych, pracowników służby cywilnej, czy też wielu innych kategorii pracowników finansowanych ze środków publicznych. Abstrahując od przyczyn takiego stanu rzeczy, spośród których najważniejszą było dążenie do utrzymania równowagi finansów publicznych państwa, należy wskazać, że zgodnie z *Założeniami projektu budżetu państwa na rok 2016*, przyjętymi przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dn. 9 czerwca 2015 r., przewidywane jest przeznaczenie dodatkowych środków w wysokości ok. 2 mld złotych na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które dotychczas były objęte „zamrożeniem”. Jest to równoznaczne z zapowiedzią waloryzacji w 2016 r. kwoty bazowej, stanowiącej podstawę ustalania wysokości wynagrodzeń m.in. zawodowych kuratorów sądowych.

Podsumowując chciałbym podkreślić, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie neguje twierdzeń Pana Senatora o niezwykle ważnej roli, jaką w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości odgrywa kuratorska służba sądowa. Niewątpliwie stanowi ona niezwykle istotny element polityki państwa wobec zjawisk przestępczości i patologii w rodzinie. Bez tej służby państwowej trudno byłoby sobie wyobrazić należyte i sprawne funkcjonowanie całej sfery wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych, rodzinnych i nieletnich. Ministerstwo docenia zaangażowanie kuratorów sądowych w wykonywanie ustawowo powierzonych im zadań, ukierunkowanych na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa obywateli oraz ograniczanie liczby rodzin dysfunkcyjnych. Jednocześnie szczegółowo i na bieżąco analizuje zagadnienia związane z jakością, efektywnością i standardami pracy kuratorów sądowych oraz jej potrzebami organizacyjnymi i etatowymi. Wsłuchuje

się w skargi i argumentację przedstawicieli środowiska kuratorów sądowych, jednak wnioski formułuje na podstawie całokształtu obiektywnych okoliczności charakteryzujących warunki pracy kurateli, jej rzeczywiste obciążenia obowiązkami służbowymi, zagadnienia organizacyjne oraz tendencje orzecznicze. Jakkolwiek istnieje wiele problemów (np. niedostatki w zakresie obsługi sekretarskiej zespołów kuratorskich) wymagających załatwienia, to w świetle przytoczonych okoliczności ani aktualna sytuacja kuratorskiej służby sądowej ani jej perspektywy na przyszłość nie przedstawiają się tak dramatycznie, jak to zostało zarysowane w oświadczeniu Pana Senatora. Chciałbym zapewnić Pana Senatora, że wszelka problematyka związana z funkcjonowaniem kurateli sądowej jest przedmiotem należytej uwagi ze strony resortu sprawiedliwości.


SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Jerzy Kozdroń