



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-25-01/2013

P/13/101

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/101 – Wdrożenie i eksploatacja Systemu Dozoru Elektronicznego oraz realizacja zadań przez sądowych kuratorów zawodowych w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler Antoni Wieloch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87417 z dnia 25 września 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Sąd Rejonowy w Częstochowie¹, ul. Dąbrowskiego 23/35, 42-202 Częstochowa, REGON 000322057.

Kierownik jednostki kontrolowanej Anna Głowacka, Prezes Sądu Rejonowego w Częstochowie (od 1 maja 2010 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 3-3a]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez sądowych kuratorów zawodowych zadań w zakresie organizacji i kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności, odbywanej w Systemie Dozoru Elektronicznego³. Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do 15 listopada)⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia: udział zawodowych kuratorów sądowych w szkoleniach dotyczących funkcjonowania SDE; terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań z działalności kuratorskiej służby sądowej; informowanie osób pełnoletnich zamieszkujących ze skazanym o konsekwencjach prawnych udzielonej zgody na przeprowadzanie czynności kontrolnych w ramach SDE, a także informowanie skazanych o ich obowiązkach i uprawnieniach związanych z odbywaniem kary w tym systemie oraz prawidłowa realizacja zadań związanych z kontrolą wykonywania kary w SDE poza przypadkami opisanymi niżej.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na: nienawiązywaniu przez kuratorów niezwłocznego kontaktu ze skazanymi, w celu ich poinformowania o obowiązkach i uprawnieniach, co dotyczyło 13 z 30 badanych spraw⁵ i było niezgodne z art. 56 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁶ oraz z § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2010 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego⁷; a także nieprzestrzeganiu przez kuratorów obowiązku zawiadamiania co najmniej raz w miesiącu sądu penitencjarnego o zachowaniu

¹ Dalej zwany „Sądem” lub „SR”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej zwany „SDE”.

⁴ Dozór elektroniczny skazanych wdrożono w Sądzie od stycznia 2012 r.

⁵ Obejmujących 30 prowadzonych dozorów nad skazanymi w ramach SDE.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960 ze zm. – zwana dalej „ustawą o SDE”

⁷ Dz.U. Nr 149, poz. 998 – zwane dalej „rozporządzeniem o SDE”.

skazanego, w tym niedokumentowaniu ww. zawiadomień w systemie teleinformatycznym, co dotyczyło 19 z 30 badanych spraw i było niezgodne z art. 74 ust. 1 ustawy o SDE oraz § 6 i 7 rozporządzenia o SDE.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

I Realizacja przez sądowych kuratorów zawodowych zadań związanych z organizowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w tym systemie.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Sądzie zatrudnionych jest 54 kuratorów zawodowych (dla dorosłych, rodzinnych i nieletnich)⁸, z czego dozorem skazanych odbywających karę w SDE zajmuje się od stycznia 2012 r. sześciu kuratorów zawodowych dla dorosłych z trzech Zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej wykonujących orzeczenia w sprawach karnych (liczących ogółem 36 kuratorów)⁹.

Średnie obciążenie pracą kuratorów w zakresie wykonywania orzeczeń w sprawach karnych przekraczało standardy określone w pkt. I załącznika do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego¹⁰ i wynosiło przeciętnie na jednego kuratora zawodowego 140 spraw wg stanu na koniec 2012 r. oraz 127 spraw wg stanu na koniec I półrocza 2013 r., przy czym liczby te nie uwzględniają wywiadów środowiskowych przeprowadzanych dodatkowo przez kuratorów zawodowych¹¹.

Ogółem na koniec 2012 r. dozorem objęto 58 skazanych, natomiast na koniec I półrocza 2013 r. liczba odbywających karę w SDE wzrosła do 91 skazanych. W latach 2012-2013 (I półrocze) kuratorzy zawodowi sprawowali łącznie 199 dozory w SDE, w tym:

- w 2012 r. – 104 dozory, z czego do 31 grudnia zakończono 46 dozorów,
- w 2013 r. – 153 dozory¹², z czego do 30 czerwca zakończono 62 dozory.

Powierzanie kuratorom, przez Kierowników Zespołów, dozorów nad skazanymi odbywającymi karę w SDE, następowało wg podziału terytorialnego - w zależności od miejsca zamieszkania skazanego. Rejon obejmujący właściwość Sądu został podzielony na obszary gmin i dzielnice miasta, będące pod nadzorem poszczególnych Komisariatów Policji w Częstochowie, które z kolei przyporządkowano poszczególnym Zespołom i kuratorom.

⁸ Ponadto w Sądzie pracowało sześciu aplikantów kuratorskich na ½ etatu (wg stanu na 1 październik 2013 r.). Pozostali kuratorzy zawodowi zatrudnieni byli na pełnym etacie. Kuratorzy pracowali w pięciu zespołach: trzech zespołach kuratorów zawodowych dla dorosłych oraz w dwu zespołach kuratorów zawodowych ds. rodzinnych i nieletnich.

⁹ Ww. trzy zespoły kuratorów zawodowych dla dorosłych liczyły 36 osób na pełnym etacie oraz czterech aplikantów kuratorskich na ½ etatu (wg stanu na 1 październik 2013 r.)

¹⁰ Dz.U. Nr 116, poz. 1100 – zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie standardów obciążenia”. Zgodnie z załącznikiem rozporządzenia, standardy obciążenia pracą kuratora zawodowego wynoszą: dozory własne - od 20 do 35 spraw; dozory powierzone - od 30 do 60 spraw; inne sprawy do 50 spraw. Łącznie: do 120 spraw, w tym 50 własnych.

¹¹ W roku 2012 kuratorzy zawodowi dla dorosłych przeprowadzili łącznie 4.764 wywiadów środowiskowych - średnio na jednego z nich przypadało ok. 132 przeprowadzonych wywiadów. Natomiast w I półroczu 2013 r. przeprowadzono 2.405 wywiadów środowiskowych, co stanowiło średnio 67 wywiadów na jednego kuratora zawodowego.

¹² W tym 58 dozorów, które wpłynęły w 2012 r. i nie zostały zakończone do 31 grudnia 2012 r. Liczba nowych spraw, które wpłynęły w I półroczu 2013 r., wyniosła 95. W przypadku jednego ze skazanych prowadzono dwie sprawy w SDE.

Obciążenie pracą sześciu kuratorów zawodowych zaangażowanych w dozory prowadzone w SDE na koniec 2012 r. wynosiło odpowiednio¹³: 139 (13); 126 (17); 123 (9); 118 (4); 108 (7); 107 (8). Na koniec III kw. 2013 r. obciążenie to wynosiło: 127 (16); 119 (17); 114 (14); 111 (17); 104 (13); 96 (9). Kuratorom prowadzącym skazanych w SDE zmniejszono liczbę dozorów własnych.

[Dowód: akta kontroli str. 25-26, 81, 102-106, 127-131, 200-204, 221-225, 283-287, 304-308, 428-430]

Kuratorzy społeczni nie wykonywali żadnych czynności w ramach SDE – co ustalono na podstawie prowadzonej dokumentacji i zapisów w systemie EXIGO, dotyczących badanej próby 30 spraw obejmujących skazanych odbywających karę w ramach SDE. Kierownicy Zespołów potwierdzili, że kuratorzy społeczni nie wykonują żadnych czynności związanych z systemem dozoru elektronicznego.

[Dowód: akta kontroli str. 377, 379, 381]

Kuratorzy zawodowi nie współdziałali z podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*¹⁴ w zakresie czynności związanych z organizowaniem i kontrolowaniem kary pozbawienia wolności w SDE. Jako przyczynę wskazywali na brak czasu wynikający z nadmiaru obowiązków zawodowych dotyczących spraw referatu własnego oraz dodatkowo realizowanych wywiadów środowiskowych. Miały natomiast miejsce kontakty z komisariatami Policji w zakresie uzyskiwania informacji o zachowaniu skazanego.

[Dowód: akta kontroli str. 439, 442, 445, 448, 451]

Współpraca Kuratora Okręgowego z Sądem Rejonowym w Częstochowie w ramach SDE polegała na współuczestniczeniu w przygotowaniu służby kuratorskiej do prowadzenia dozorów w tym systemie, a także organizacji spotkań i narad z kuratorami zawodowymi prowadzącymi dozory w SDE oraz z kierownikami zespołów kuratorskich, w których prowadzone były ww. dozory. Ponadto Kurator Okręgowy w czerwcu 2013 r. przeprowadziła lustrację w Zespołach Kuratorskich przy Sądzie Rejonowym w Częstochowie w zakresie prawidłowości wykonywanych czynności przez kuratorów zawodowych w ramach prowadzonego dozoru skazanych odbywających karę w SDE. W Sprawozdaniu z lustracji z dnia 6 czerwca 2013 r. Kurator Okręgowy wydała dwa zalecenia zobowiązujące do: (1) sporządzania i przysyłania co miesiąc do sądu penitencjarnego notatek o zachowaniu skazanego i realizacji obowiązków oraz (2) każdorazowego przysyłania do sądu penitencjarnego decyzji o udzieleniu zgody na czasowe oddalenie się skazanego wraz z uzasadnieniem¹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 32, 98-100]

Wszyscy kuratorzy zawodowi Sądu prowadzący dozory w SDE uczestniczyli w szkoleniach dotyczących funkcjonowania SDE oraz wykonywania obowiązków w tym systemie. W okresie od października 2011 r. do 30 września 2013 r. zostało zorganizowanych 10 narad/szkoleń, w tym 3 przez Sąd Apelacyjny w Katowicach oraz 7 szkoleń/narad zorganizowanych przez Kuratora Okręgowego Sądu Okręgowego w Częstochowie.

¹³ przed nawiasem podano liczbę spraw ogółem, w nawiasie liczbę spraw dot. SDE.

¹⁴ Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

¹⁵ W okresie po lustracji (od lipca do września 2013 r.) kuratorzy sporządzali zawiadomienia o zachowaniu skazanego (poza jednym przypadkiem opisanym dalej) jednak informacji tych nie zawsze wprowadzali do systemu teleinformatycznego lecz umieszczali je w podręcznej teczce skazanego. Natomiast decyzje o udzielaniu zgody na czasowe oddalenie się skazanego były odnotowywane w systemie.

Szkolenia Sądu Apelacyjnego w Katowicach:

- 12-14 październik 2011 r. - szkolenie w zakresie stosowania i kontrolowania przebiegu kary w SDE zorganizowane w Warszawie¹⁶,
- 27-28 październik 2011 r. - konferencja w Wiśle dot. SDE z udziałem Kuratora Okręgowego i Sędziów Wydziału Penitencjarnego Sądu Okręgowego w Częstochowie,
- 3-28 czerwiec 2013 r - jednodniowe szkolenia w zakresie obsługi systemu EXIGO zorganizowane w Warszawie w Centrali Monitoringu¹⁷.

Szkolenia Kuratora Okręgowego:

- 9 listopad 2011 r. szkolenie dla kuratorskiej służby sądowej wykonującej orzeczenia w sprawach karnych z sądów rejonowych okręgu prowadzone przez kuratorów z okręgu krakowskiego¹⁸,
- 30 listopad 2011 r. szkolenie prowadzone przez przedstawiciela Centrali Monitoringu w Warszawie¹⁹,
- 20 grudzień 2011 r. narada szkoleniowa kuratorów wyznaczonych do wykonywania orzeczeń w SDE z udziałem kierowników Zespołów²⁰,
- 10 lipiec 2012 r. narada szkoleniowa kuratorów prowadzących dozory w SDE z udziałem kierowników Zespołów dotycząca zmiany przepisów w zakresie SDE²¹,
- 30 styczeń 2013 r. narada kuratorów wykonujących orzeczenia w SDE Sądu Rejonowego w Częstochowie²²,
- 25 czerwiec 2013 r. narada kuratorów wykonujących orzeczenia w SDE dotycząca omówienia przeprowadzonej lustracji wykonywania orzeczeń w SDE w Zespołach kuratorskiej służby sądowej sądów rejonowych okręgu²³,
- 11 wrzesień 2013 r. narada szkoleniowa z udziałem Przewodniczącej III Wydziału Penitencjarnego Sędziego Sądu Okręgowego w Częstochowie w zakresie wniosków sporządzanych przez kuratorów oraz zmiany terminów sporządzania przez kuratorów wywiadów, w ramach postępowania sądowego w przedmiocie udzielenia skazanemu zezwolenia na odbywanie kary w SDE²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 34-35, 50-51, 53-59, 66-68, 74-76, 79, 85, 93-95]

Kierownicy Zespołów w okresie objętym kontrolą terminowo przesyłali sprawozdania z działalności kuratorskiej służby sądowej (MS-S40) Kuratorowi Okręgowemu. W sprawozdaniach w zakresie SDE umieszczano dane dotyczące liczby prowadzonych spraw, wg stanu na pierwszy i ostatni dzień okresu sprawozdawczego. Sprawozdania składano w okresach półrocznych. Przedstawione w sprawozdaniach dane w zakresie dotyczącym SDE były zgodne ze stanem faktycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 102-375]

Kuratorzy Sądu Rejonowego w Częstochowie nie dysponowali procedurami, instrukcjami lub innymi wytycznymi dotyczącymi realizacji zadań związanych z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności

¹⁶ W szkoleniu wzięło udział sześciu kuratorów prowadzących dozory w SDE.

¹⁷ W szkoleniu wzięło udział sześciu kuratorów prowadzących dozory w SDE.

¹⁸ W szkoleniu wzięło udział sześciu kuratorów prowadzących dozory w SDE.

¹⁹ W szkoleniu wzięło udział czterech kuratorów prowadzących dozory w SDE.

²⁰ W naradzie szkoleniowej wzięło udział sześciu kuratorów prowadzących dozory w SDE.

²¹ W naradzie szkoleniowej wzięło udział trzech kuratorów prowadzących dozory w SDE.

²² W naradzie wzięło udział sześciu kuratorów prowadzących dozory w SDE.

²³ W naradzie wzięło udział czterech kuratorów prowadzących dozory w SDE.

²⁴ W naradzie szkoleniowej wzięło udział pięciu kuratorów prowadzących dozory w SDE.

w SDE. Kierownicy Zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej kuratorów zawodowych dla dorosłych w wyjaśnieniach podali, że brak jest rozporządzeń Ministerstwa Sprawiedliwości, które byłyby podstawą do opracowania stosownych procedur czy instrukcji oraz że kuratorzy prowadzący dozory w SDE działają w oparciu o obowiązującą w tym zakresie ustawę.

Kurator Okręgowy potwierdził brak ustalenia wytycznych i instrukcji dla kuratorów sądów rejonowych w okręgu oraz podał, że zadania wykonywane przez kuratorów związane z organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE wykonywane są w oparciu o ustawę oraz rozporządzenie o SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 30, 32, 376, 378, 380, 438, 441, 444, 447, 450]

1.2. W okresie objętym kontrolą, kuratorzy nie składali wniosków o udzielenie skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w SDE, stosownie do art. 39 ustawy o SDE. Kuratorzy nie dysponowali listami skazanych spełniających warunki formalne do odbycia kary w tym systemie.

Według wyjaśnień Wiceprezesa Sądu Rejonowego w Częstochowie, Sąd dysponuje jedynie wiedzą o liczbie spraw, w których skazanym i ukaranym orzeczono kary pozbawienia wolności w rozmiarze do jednego roku, co do których orzeczono kary aresztu, karę zastępczą pozbawienia wolności lub karę zastępczą aresztu. Za lata 2012 i 2013, wg stanu na dzień 3 października 2013 r., liczba tych spraw wynosiła 2.868. W wyjaśnieniach zaznaczono, że liczba ta nie jest tożsama z liczbą skazanych na terenie Sądu Rejonowego w Częstochowie, spełniających warunki formalne do odbywania kary w SDE, gdyż rozmiar kary jest jednym z wielu warunków podlegających badaniu. Jednocześnie Wiceprezes Sądu Rejonowego w Częstochowie poinformowała, że od początku funkcjonowania SDE w apelacji katowickiej, przy wykonywaniu kary pozbawienia wolności w XIV Wydziale Karnym Wykonawczym SR w Częstochowie oraz działającej w jego ramach Sekcji Wykonywania Orzeczeń XI i XVI Wydziału Karnego SR w Częstochowie, przesyłane są do skazanych informacje o możliwości ubiegania się o odbywanie kary w SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 23-24, 376, 378, 380, 438, 441, 444, 447, 450]

1.3. Kuratorzy podczas wywiadów środowiskowych przeprowadzanych na zlecenie sądu przed wydaniem postanowienia o dozorze elektronicznym, informowali osoby pełnoletnie, które będą mieszkać ze skazanym, o konsekwencjach prawnych raz udzielonej zgody i o warunkach odbywania kary w SDE, oraz o braku możliwości jej cofnięcia (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o SDE). W prowadzonych przez kuratorów zawodowych sprawach osoby pełnoletnie zamieszkałe ze skazanym nie podejmowały prób wycofania udzielonej zgody.

[Dowód: akta kontroli str. 439, 442, 445, 448, 451]

1.4. Kuratorzy informowali skazanych o ich obowiązkach i uprawnieniach związanych z SDE, stosownie do art. 56 ust. 4 ustawy o SDE, co odnotowywano w systemie teleinformatycznym. W 25 przypadkach na 30 skazani potwierdzali ten fakt własnoręcznym podpisem na pouczeniu sporządzonym przez kuratora. W 17 na 30 zbadanych spraw kuratorzy niezwłocznie nawiązali kontakt ze skazanym, natomiast w pozostałych dokonali tego w terminie od 8 do 34 dni, co przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 382-420]

1.5. Kuratorzy w okresie objętym kontrolą nie składali do sądu penitencjarnego wniosków dotyczących zakazu zbliżania się do określonej osoby lub powstrzymywania się od przebywania w określonych miejscach, o których

mowa w art. 8 ust. 3 ustawy o SDE. W badanej próbie 30 spraw nie było skazanych objętych takimi zakazami.

[Dowód: akta kontroli str. 382, 389, 395, 402, 409, 415, 439, 442, 445, 448, 451]

1.6. Jak wyjaśnili kuratorzy, informowali tych skazanych o możliwości stosowania systemu dozoru elektronicznego, z którymi mieli styczność w wyniku prowadzonych dozorów własnych, a wysokość kary kwalifikowała ich do odbywania kary w SDE. W takich sytuacjach pomagali skazanym w sporządzeniu stosownych wniosków.

Według informacji Kuratora Okręgowego Sądu Okręgowego w Częstochowie, kuratorzy wykonujący dozory wobec osób z warunkowym zawieszeniem wykonywania kary pozbawienia wolności posiadają wiedzę o skazanych, wobec których może być złożony wniosek kuratora w przedmiocie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności i spełniają potencjalnie przesłanki do ubiegania się o wykonanie kary w SDE. W takich przypadkach udzielają niezbędnych informacji podopiecznym. Natomiast Wiceprezes Sądu Rejonowego w Częstochowie poinformowała, że od początku funkcjonowania SDE w apelacji katowickiej, przesyłane są do skazanych informacje o możliwości ubiegania się o odbywanie kary w SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 23, 33, 438, 441, 444, 447, 450]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kuratorów zawodowych w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 13 na 30 badanych spraw kuratorzy nie wywiązali się z obowiązku przeprowadzenia rozmowy ze skazanymi niezwłocznie po rozpoczęciu przez nich odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego, m.in. w celu zapoznania ich z obowiązkami i uprawnieniami, co było niezgodne z art. 56 ust. 4 ustawy o SDE oraz z § 3 rozporządzenia o SDE.

W złożonych wyjaśnieniach na okoliczność zaistniałego upływu czasu do kontaktu ze skazanym w celu poinformowania go, m.in. o obowiązkach i uprawnieniach kuratorzy podawali, w odniesieniu do poszczególnych spraw, następujące przyczyny:

- I Doz. 300/13/el/AB (16 dni) – brak możliwości kontaktu telefonicznego ze skazanym z uwagi na jego nieobecność w miejscu zamieszkania spowodowaną przebywaniem w pracy;
- II Doz. 133/13/el/SKo (21 dni), II Doz. 283/13/el/SKo (21 dni), II Doz. 289/13/el/SKo (15 dni), II Doz. 321/13/el/SKo (14 dni) – nadmiar obowiązków wynikających z dozorów własnych, wywiadów jednorazowych oraz dozorów wykonywanych przez kuratorów społecznych;
- I Doz. 298/13/el/BPK (19 dni), I Doz. 229/13/el/BPK (21 dni) – nadmiar obowiązków wynikających z dozorów własnych, wywiadów jednorazowych oraz dozorów wykonywanych przez kuratorów społecznych i związane z tym wzywaniem skazanych za pośrednictwem poczty;
- III Doz. 220/13/el/ADu (34 dni) – brak kontaktu ze względu na wykonywanie przez skazanego pracy zawodowej w godzinach 7.00-17.00.

[Dowód: akta kontroli str. 382-384, 389-390, 395-396, 401-403, 408-410, 415-416, 440, 443, 446, 449]

Obciążenie pracą kuratorów zawodowych w zakresie wykonywanych orzeczeń w sprawach karnych było zbliżone, a w niektórych przypadkach przekraczało graniczne wartości standardów obciążenia określone w pkt. I załącznika do rozporządzenia w sprawie standardów obciążenia. Liczba prowadzonych spraw nie odzwierciedlała w pełni rzeczywistego obciążenia wykonywanymi obowiązkami, z uwagi na fakt, iż ww. standardy nie uwzględniają przeprowadzanych dodatkowo wywiadów środowiskowych, których liczba rokrocznie wzrastała. I tak, w kolejnych latach liczba przeprowadzanych przez kuratorów zawodowych SR wywiadów środowiskowych wynosiła: 4.238 w 2010 r., 4.473 w 2011 r., 4.764 w 2012 r. oraz 2.405 w I półroczu 2013 r. W ocenie NIK, znaczne obciążenie pracą kuratorów zawodowych, w szczególności wynikające z liczby prowadzonych wywiadów środowiskowych, utrudnia im rzetelne wywiązywanie się z nałożonych obowiązków dotyczących prowadzenia dozorów w ramach SDE.

Zdaniem NIK, opracowanie wytycznych i wewnętrznych instrukcji dotyczących szczegółowych zasad wykonywania orzeczeń w SDE, pozwoliłoby na zachowanie jednolitych zasad postępowania, monitorowania oraz dokumentowania przebiegu dozorów, co byłoby ułatwieniem w wykonywaniu zadań przez kuratorów zajmujących się organizowaniem i kontrolowaniem wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE. Taka instrukcja mogłaby określać sposoby i metodykę realizacji przepisów ustawy o SDE oraz rozporządzenia o SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 81, 106, 131, 143, 204, 225, 250, 271, 276, 287, 308, 343, 369, 428-430, 439-440, 442- 443, 445-446, 449, 451-452]

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działalność kuratorów zawodowych w badanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

II Sprawowanie przez sądowych kuratorów zawodowych kontroli wykonywania kary pozbawienia wolności w SDE

2.1. Kuratorzy realizujący dozór elektroniczny wyjaśnili, że zadania udzielania pomocy w readaptacji społecznej skazanego, określone w art. 56 ust. 3 ustawy o SDE, wykonywali poprzez rozeznanie w zakresie warunków mieszkaniowych, środowiska zawodowego skazanego, jego stanu zdrowia, przeprowadzone podczas pierwszego wywiadu wykonywanego w miejscu odbywania kary, na zlecenie Sądu przed wydaniem postanowienia o objęciu skazanego dozorem elektronicznym. Ponadto realizacja ww. zadania wykonywana była poprzez kontrolę przestrzegania przez skazanego nałożonych przez sąd penitencjarny obowiązków, obejmujących m.in. pozostawanie we wskazanym miejscu w wyznaczonym czasie, a także poprzez prowadzenie rozmów wychowawczych i ostrzegawczych w przypadku nieprzestrzegania nałożonych przez sąd obowiązków.

Poza przypadkami przeprowadzania wywiadów środowiskowych, kuratorzy nie odwiedzali skazanych w miejscu odbywania kary, natomiast ewentualne kontakty ze skazanym miały miejsce głównie w siedzibie Sądu²⁵, do którego skazany był wzywany telefonicznie w przypadku naruszenia harmonogramu²⁶, w celu przeprowadzenia z nim rozmowy dyscyplinującej. Przyczynę nieodwiedzania skazanych kuratorzy wyjaśniali tym, że w ramach wykonywania dozoru

²⁵ W 8 z 30 spraw kontakty bezpośrednie kuratorów ze skazanymi odbywały się co najmniej raz w miesiącu. W pozostałych sprawach kontakty bezpośrednie były rzadsze.

²⁶ W 25 sprawach z 30 odnotowano łącznie 211 naruszeń na łączny czas 47h55m32s -średni czas naruszenia wynosił 13m37s (bez sprawy II Dzo 321/13/el/SKo opisanej w pktcie 2.7. wystąpienia, gdzie łączny czas 9 naruszeń wyniósł 114h39m0s).

elektronicznego skazanych sędzia penitencjarny nie wymagał od nich realizacji takiego obowiązku, a ponadto jako przyczynę wskazywali duże obciążenie pracą, w tym przeprowadzaniem licznych wywiadów środowiskowych zleczanych przez sąd.

[Dowód: akta kontroli str. 439-440, 442-443, 445-446, 448-449, 451-452]

2.2. W 30 analizowanych sprawach kuratorzy nie składali wniosków do sądu penitencjarnego o nałożenie na skazanego dodatkowych obowiązków określonych w art. 72 *Kodeksu Karnego*²⁷ lub zwolnienie od wykonywania tych obowiązków w trybie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 19 i art. 56 ust. 5 ustawy o SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 439, 442, 445, 448, 451]

2.3. W 15 z 30 zbadanych spraw kuratorzy dokonali 17 razy zmiany określonego przez sąd penitencjarny przedziału czasu w ciągu doby i w poszczególnych dniach tygodnia, w których skazany miał prawo oddalić się z miejsca odbywania kary²⁸. Zmian w harmonogramie dokonywano ze względu na: wykonywanie pracy (10 razy), podjęcie nauki (1 raz), wykonywanie praktyk religijnych (1 raz), kontakty z dzieckiem (2 razy), opiekę nad dzieckiem (2 razy), wizyty u lekarza (1 raz).

Kuratorzy dokonując zmian w harmonogramach poza pisemnym wnioskiem skazanych o ich zmianę nie dysponowali innymi dokumentami uzasadniającymi (potwierdzającymi) konieczność dokonania zmian w harmonogramach. Natomiast w trzech przypadkach kurator dokonywał zmian w harmonogramie w oparciu o telefoniczny wniosek skazanego, co dotyczyło dozorów: III Doz-254/13/el/ADu, III Doz-219/13/el/ADu i III Doz-327/13/el/ADu. W złożonych wyjaśnieniach kurator podał, że zmiany harmonogramu scedowane zostały przez sąd na kuratorów i nie było informacji - zalecenia, że w takich przypadkach należy żądać podań od skazanych. Natomiast nie egzekwował pisemnych udokumentowań wykonywania pracy przez skazanego, z uwagi na fakt, że podczas rozmów telefonicznych był informowany przez skazanego, że pracuje, jednak z uwagi, że była to praca dorywcza „na czarno” pracodawca nie wydawał żadnego zaświadczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 384, 391-392, 398, 404, 411, 443, 446, 449, 452]

2.4. W 10 z 30 zbadanych spraw kuratorzy 16 razy udzielili skazanym zezwolenia na czasowe oddalenie się poza miejscem odbywania kary w SDE na podstawie art. 21 ustawy o SDE. Kuratorzy udzielali zezwolenia ze względu na: wezwanie na Policję (2 razy), wezwanie do sądu (3 razy), sprawy rodzinne (2 razy), wykonywanie pracy (3 razy) oraz wezwanie do komornika, podjęcie nauki, wizytę u lekarza, rejestrację w Urzędzie Pracy, kupno pieca i pobyt w szpitalu (po jednym razie). Do wniosków skazani nie załączali dokumentów uzasadniających wnioski o wydanie zezwolenia na czasowe oddalenie się z miejsca odbywania kary. Ww. zmiany były na bieżąco wprowadzane do systemu teleinformatycznego.

[Dowód: akta kontroli str. 385, 392, 397, 405, 412, 418, 443, 446, 449, 452]

2.5. W 30 zbadanych sprawach nie wystąpiły przypadki, w których kuratorzy zezwolili na usunięcie urządzenia rejestrującego lub nadajnika ze względu na ważne względy zdrowotne lub osobiste skazanego (zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o SDE).

[Dowód: akta kontroli str. 387, 393, 399, 406, 413, 419]

2.6. W jednej z 30 badanych spraw²⁹ kurator wystąpił z wnioskiem w przedmiocie uchylenia zezwolenia na odbywanie przez skazanego kary pozbawienia wolności w SDE z powodu naruszania harmonogramu, nadużywania alkoholu oraz

²⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

²⁸ Dalej zwanego „harmonogramem”.

²⁹ Wniosek z 30 października 2013 r. dotyczący sprawy II Dzo 321/13/el/SKo.

agresywnego zachowania. W okresie odbywania kary skazany miał przerwę w jej odbywaniu z uwagi na leczenie w szpitalu psychiatrycznym. Do czasu zakończenia kontroli sprawa nie została rozpoznana przez sąd penitencjarny.

[Dowód: akta kontroli str. 405, 407, 454]

2.7. W 11 z 30 zbadanych spraw kuratorzy zawodowi sprawujący dozór nad skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w SDE, zawiadamiali co najmniej raz w miesiącu sąd penitencjarny o zachowaniu skazanego, w szczególności o wykonywaniu nałożonych obowiązków oraz przestrzeganiu porządku prawnego, zgodnie z art. 74 ust.1 ustawy SDE, wykorzystując w tym celu system teleinformatyczny EXIGO. W kolejnych 14 sprawach kuratorzy nie zamieścili ww. zawiadomień w systemie teleinformatycznym (za ogółem 47 miesięcy³⁰), a jedynie sporządzili je w formie pisemnej, umieszczając je w teczkach skazanych. Natomiast w 5 sprawach zawiadomienia te w ogóle nie zostały sporządzone (za ogółem 17 miesięcy). Powyższe przypadki zostały przedstawione w dalszej części wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 387, 394, 399, 414, 419, 407, 440, 443, 446, 449, 452]

2.8. W 30 zbadanych sprawach kuratorzy nie składali do sądu penitencjarnego wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego odbywającego karę w SDE. Możliwość złożenia takiego wniosku wynika z art. 33a ust. 2 ustawy o SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 387, 394, 400, 407, 414, 420]

2.9. W przypadku poddanych badaniu spraw kuratorzy nie informowali sędziego penitencjarnego o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu upoważnionego podmiotu dozoru.

W toku kontroli stwierdzono bardzo wolne działanie systemu teleinformatycznego EXIGO, a często także jego „zawieszanie się”, co stanowiło istotne utrudnienie w pracy z wykorzystaniem ww. systemu³¹. Kierownicy Zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej, potwierdzając powyższe niedogodności, podnosili kwestię wprowadzanych zmian do ww. systemu, o których kuratorzy nie byli informowani z wyprzedzeniem, a także braku stosowanych przeszkoleń dotyczących tych zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 377, 379, 381, 453]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kuratorów zawodowych w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 14 na 30 badanych spraw kuratorzy nie zamieścili w systemie teleinformatycznym EXIGO zawiadomień sądu penitencjarnego o zachowaniu skazanych, za ogółem 47 miesięcy³². Kuratorzy sporządzali jedynie pisemne notatki o zachowaniu podopiecznych, obejmujące ocenę zachowania, które umieszczano w podręcznych teczkach skazanych (aktach sprawy).

Kuratorzy powyższe postępowanie wyjaśniali swoim przekonaniem, iż sporządzenie zawiadomienia (sprawozdania) o zachowaniu skazanego w formie pisemnej i załączenie go do akt sprawy nie wymaga jego zamieszczenia w systemie teleinformatycznym, jak również brakiem takich wymagań ze strony sędziego penitencjarnego.

³⁰ Liczonych do września 2013 r. włącznie.

³¹ Czas oczekiwania na otrzymanie informacji dotyczących poszczególnych skazanych niejednokrotnie wynosił ponad dwie godziny, a w niektórych przypadkach zawieszenie się programu powodowało konieczność ponownego logowania się do systemu EXIGO.

³² Liczonych do września 2013 r. włącznie.

W 5 na 30 spraw kurator nie zawiadamiał sądu penitencjarnego o zachowaniu skazanego w formie elektronicznej, nie sporządzał pisemnych informacji w tej sprawie (za ogółem 17 miesięcy), jak również nie dokonywał oceny jego zachowania, co dotyczyło dozorów: III Doz-220/13/el/ADu, III Doz-396/13/el/ADu, III Doz-254/13/el/ADu, III Doz-219/13/el/ADu i III Doz-327/13/el/ADu. W złożonych wyjaśnieniach Kurator stwierdził, że: „Nie sporządzałem takiego sprawozdania, gdyż sędzia penitencjarny i sekretarz sądu mają pełny wgląd do systemu i posiadają bieżące informacje na temat zachowania skazanego”.

Działania powyższe były niezgodne z art. 74 ust. 1 ustawy o SDE, wg którego kurator zawiadamia co najmniej raz w miesiącu sąd penitencjarny o zachowaniu skazanego, a także niezgodne z § 6 i 7 rozporządzenia o SDE, zgodnie z którymi realizując czynności kontrolne związane z SDE kurator dokonuje oceny zachowania skazanego, a czynności podejmowane w czasie wykonywania kary dokumentuje przez zapis w systemie teleinformatycznym, za pomocą którego składa sądowi penitencjarnemu wnioski i zawiadomienia, o których mowa w art. 74 ustawy o SDE.

[Dowód: akta kontroli str. 387, 394, 399, 414, 419, 407, 440, 443, 446, 449, 452]

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że dokonywanie przez kuratora zmian ustalonego przez sąd penitencjarny harmonogramu, jak również podejmowanie decyzji o zezwoleniu skazanemu na oddalenie się z miejsca odbywania kary (poza harmonogramem) wymagają zaistnienia szczególnych okoliczności oraz przypadków szczególnie ważnych dla skazanego - zgodnie z art. 10 ust. 2 i art. 21 ustawy o SDE. Zdaniem NIK, te szczególne okoliczności powinny być właściwie uzasadniane i (w miarę możliwości) udokumentowane przez skazanych, bądź w inny sposób weryfikowane przez kuratora, bowiem w przeciwnym razie skazani mogą nadużywać swoich uprawnień, w celu zmniejszenia dolegliwości odbywanej kary.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działalność kuratorów zawodowych w badanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o poinformowanie Prezesa Sądu Okręgowego w Częstochowie oraz Kuratora Okręgowego Sądu Okręgowego w Częstochowie o następujących stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowościach w zakresie realizacji przez kuratorów zawodowych zadań w ramach SDE:

1. **Przypadkach niewywiązywania się z obowiązku niezwłocznego informowania skazanych o obowiązkach i uprawnieniach związanych z SDE, po rozpoczęciu przez nich odbywania kary w tym systemie.**
2. **Nieprzestrzeganiu obowiązku zawiadamiania sądu penitencjarnego co najmniej raz w miesiącu o zachowaniu skazanego.**
3. **Niedopełnieniu obowiązku dokumentowania w systemie teleinformatycznym wszystkich podejmowanych czynności w ramach prowadzonych dozorów w SDE.**

³³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia

2013 r.

Kontroler
Antoni Wieloch

Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
Dyrektor
Piotr Miklis

.....
Podpis

.....
Podpis