



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.033.03.2017

P/17/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/106 – Wykonywanie obowiązków przez kuratorów sądowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/190/2017 z 15 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Sąd Rejonowy w Gnieźnie, ul. Franciszkańska 9/10, 62 - 200 Gniezno (dalej: Sąd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Ochocki, Prezes Sądu Rejonowego w Gnieźnie (dalej: Prezes Sądu). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, w latach 2014-2017 (do czasu zakończenia kontroli)², działający przy Sądzie Rejonowym w Gnieźnie kuratorzy sądowi prawidłowo realizowali obowiązki związane z wykonywaniem orzeczeń sądu o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym.

Warunki lokalowe, techniczno-organizacyjne oraz wykwalifikowana obsada kadrowa zapewniały możliwość prawidłowej realizacji zadań kuratorów sądowych. Kuratorzy spełniali warunki niezbędne do pełnienia swoich funkcji oraz podnosili cały czas swoje kwalifikacje zawodowe, a także współpracowali z różnymi instytucjami w celu zapewnienia niezbędnej pomocy swoim podopiecznym. Kierownicy Zespołów Kuratorskiej Służby Sądowej (dalej: Zespoły) sprawowali właściwy nadzór i kontrolę nad działalnością kuratorów sądowych, podejmowali działania w celu skoordynowania ich pracy, organizowali szkolenia dla kuratorów, a także rzetelnie i terminowo wywiązywali się z obowiązków o charakterze sprawozdawczym. Kierownicy Zespołów regularnie kontrolowali również terminowość wykonywania zadań przez kuratorów sądowych oraz brali udział w planowaniu budżetu obu Zespołów na kolejne lata i w nadzorowaniu ich wykonania. W objętym kontrolą okresie kuratorzy zawodowi i społeczni prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonywali swoje obowiązki związane z prowadzeniem spraw³. Ponadto, kuratorzy zawodowi sprawowali właściwy i rzetelny nadzór nad pracą kuratorów społecznych. W trakcie kontroli NIK stwierdzono jednak przekroczenia standardów obciążenia pracą kuratorów sądowych na dzień 30 września lat 2014-2017. NIK zwraca uwagę na przetwarzanie danych osobowych przez kuratorów społecznych w sposób naruszający zasady Polityki Bezpieczeństwa Danych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dalej także „okres objęty kontrolą”.

³ Kontrolą objęto 10 spraw.

Osobowych Sądu oraz na nieprzeprowadzanie przez kuratorów sądowych badań na obecność alkoholu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uregulowania i warunki techniczno-organizacyjne umożliwiające prawidłową realizację zadań kuratorów sądowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W Sądzie działały dwa zespoły kuratorskie, tj. I Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej dla Dorosłych (dalej: I Zespół) oraz II Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej ds. Rodzinnych (dalej: II Zespół), dla których utworzono⁴ dwa odrębne sekretariaty. Ponadto, uregulowania dotyczące kuratorskiej służby sądowej zawarte były w zakresach czynności kuratorów oraz zarządzeniach Prezesa Sądu⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 81-85, 90-93, 175-176, 348-350)

1.2. W wyniku oględzin warunków lokalowych, sprzętu i wyposażenia technicznego, jakim dysponowali kuratorzy sądowi stwierdzono, że poszczególne pokoje kuratorów obu Zespołów miały powierzchnię ok. 8 m². Pomieszczenia użytkowane przez kuratorów obejmowały:

- dwa pokoje kierowników Zespołów,
- pokój, w którym znajdowały się sekretariaty obu Zespołów,
- pokój przeznaczony na rozmowy z podopiecznymi,
- 11 pokoi kuratorów (z czego dziesięć było pokojami dwuosobowymi, a jeden to pokój jednoosobowy).

W przypadku pokoi dwuosobowych, dyżury poszczególnych kuratorów były tak wyznaczone, aby w pokoju przebywał jeden kurator w czasie swojego dyżuru.

W obrębie Zespołów brak było odrębnego, specjalnie przystosowanego pokoju do przeprowadzania czynności z udziałem nieletnich oraz pomieszczenia do pracy dla kuratorów społecznych. Każdy pokój wyposażony był w m. in. w: komputer stacjonarny z dostępem do internetu, niszczarkę, drukarkę, telefon stacjonarny⁶. Na komputerach zainstalowane były m. in.: pakiet MS Office 2010, program Kurator 27, a kuratorzy mieli również dostęp do przeglądania danych zawartych w programie Sędzia 2.

Budynek, w którym znajdowały się pokoje kuratorów posiadał monitoring wizyjny

⁴ Zarządzenie nr Prez.802/02 z 30 grudnia 2002 r. oraz pisma ówczesnej Prezes Sądu w sprawie przydzielenia etatu do sekretariatu II Zespołu.

⁵ Zarządzenie Prezesa Sądu nr 1159/09 z 28 sierpnia 2009 r. oraz nr 1998/10 z 31 grudnia 2010 r. dotyczące wprowadzenia urządzeń ewidencyjnych przy wykorzystywaniu systemu informatycznego „Kurator” w sekretariatach i podziału obowiązków z tym związanych pomiędzy pracownikami sekretariatu a kuratorami. „Procedura postępowania w sprawach wykonywania kary ograniczenia wolności” z 2017 r., „Informacja dla podmiotu, w którym wykonywana jest kara ograniczenia wolności i praca społecznie użyteczna”, Instrukcja przeprowadzania przez zawodowych kuratorów sądowych badań na obecność alkoholu oraz środków odurzających lub substancji psychoaktywnych w organizmie, zarządzenie A-0190-6/13 z 18 marca 2013 r. oraz 20/2015 z 3 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia ryczałtu miesięcznego z tytułu zwrotu kosztów ponoszonych w związku ze sprawowanym nadzorem lub dozorem przez kuratorów społecznych.

⁶ Ponadto I Zespół wyposażony był w trzy urządzenia ksero w pokojach kuratorów, II Zespół posiadał dwa urządzenia ksero, a ponadto w jedno urządzenie wyposażony był pokój, w którym znajdowały się sekretariaty obu Zespołów.

⁷ Program Kurator 2 służy m. in. do rejestracji, przeglądania spraw, sporządzania sprawozdań (m. in. MS-S40), sporządzania aktualnych zestawień statystycznych oraz za okresy wcześniejsze, a także nadzorowania pracy kuratorów oraz nadzorowania terminowości prowadzonych spraw.

zewewnętrzny i wewnętrzny (na klatce schodowej i każdym piętrze). Bezpieczeństwa na terenie budynku pilnowała firma ochroniarska oraz policja sądowa. Ponadto, przed wejściem na parter budynku znajdowała się bramka do wykrywania metali. W każdym pokoju kuratorów znajdował się przycisk bezpieczeństwa, posiadający bezpośrednie połączenie z policją sądową.

(dowód: akta kontroli str. 17-24)

1.3. W objętym kontrolą okresie Kierownik I Zespołu zwracał się do Prezesa Sądu z wnioskami dotyczącymi zakupów rzeczowych (m. in. zakup służbowych telefonów komórkowych, służbowych laptopów oraz krzeseł), a także w sprawie zatrudnienia jednej osoby do obsługi sekretariatu I Zespołu na umowę zastępstwa. Wszystkie wnioski zostały zrealizowane lub (w przypadku wniosku z października 2017 r.) są w trakcie realizacji. Kierownik II Zespołu zwróciła się w 2016 r., do Kuratora Okręgowego, z wnioskiem o przyznanie dodatkowego etatu kuratorskiego, który również został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. tabela dot. 25-37, 121)

1.4. W Sądzie wprowadzono Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych⁸, zgodnie z którą jej postanowienia obowiązywały wszystkie osoby dopuszczone do przetwarzania danych osobowych (również pracowników innych instytucji i firm), jako miejsce przetwarzania danych osobowych wyznaczono pomieszczenia Sądu, a w przypadku przetwarzania danych osobowych na komputerach przenośnych używanych poza tym obszarem, należało stosować środki ochrony kryptograficznej. W toku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że każdy pokój, w którym pracowali kuratorzy zawodowi, wyposażony był m. in. w: komputer stacjonarny, który zabezpieczony był przed dostępem osób niepowołanych poprzez indywidualny login i hasło.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierowników obu Zespołów, kuratorzy społeczni, współpracujący z I i II Zespołem, swoje obowiązki w zakresie opracowywania dokumentów dotyczących podopiecznych wykonują na komputerach prywatnych, poza siedzibą Sądu.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 38-74, 498-501)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Kuratorzy społeczni współpracujący z I i II Zespołem, opracowując dokumenty na swoich komputerach prywatnych, przetwarzają dane osobowe swoich podopiecznych, co stanowi naruszenie odpowiednich Polityk Bezpieczeństwa Danych Osobowych obowiązujących w Sądzie w objętym kontrolą okresie.

Prezes Sądu wyjaśnił, że powodem takiego stanu rzeczy był brak możliwości sfinansowania dla kuratorów społecznych szyfrowanego sprzętu komputerowego (kuratorzy społeczni nie są pracownikami sądu) oraz brak rozwiązań na poziomie ustawodawczym (czy też aktów wykonawczych) dotyczących przetwarzania danych przez kuratorów społecznych. Zdaniem Prezesa Sądu, sytuacja ta powinna ulec zmianie na poziomie systemowym, jednakże w celu wyeliminowania tej nieprawidłowości planuje przeprowadzić szkolenie dla kuratorów społecznych z zakresu ochrony danych osobowych oraz wdrożyć w Sądzie Portal Kuratorów Sądowych, który umożliwi kuratorom społecznym tworzenie dokumentacji bezpośrednio na tym portalu.

(dowód: akta kontroli str. 38-77, 498-501)

⁸ Zarządzenia Prezesa Sądu nr 27/2014 z 1 października 2014 r., nr 18/25 z 2 listopada 2015 r. oraz nr 11/2017 z 17 października 2017 r.

Sąd zapewnił warunki lokalowe oraz niezbędne wyposażenie techniczne do prawidłowej realizacji zadań przez kuratorów zawodowych oraz przez sekretariaty obsługi zespołów kuratorskiej służby sądowej. NIK zwraca jednak uwagę na fakt przetwarzania danych osobowych przez kuratorów społecznych w sposób naruszający Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych Sądu.

2. Organizacja pracy kuratorów sądowych w związku z wykonywaniem nałożonych zadań

Opis stanu faktycznego

2.1. W objętym kontrolą okresie, w każdym z utworzonych sekretariatów pracowała jedna osoba, a pracami każdego sekretariatu kierował Kierownik danego Zespołu.

Rejony działań poszczególnych kuratorów zawodowych były podobnej wielkości i znajdowały się w zbliżonej odległości od siedziby Sądu w przypadku obu Zespołów. W objętym kontrolą okresie miały miejsce cztery zmiany terenu działania kuratorów, które spowodowane były długotrwałą nieobecnością kuratora, przyjęciem do pracy nowego kuratora oraz dysproporcjami w obciążeniu pracą.

(dowód: akta kontroli str. 78-102, 504)

2.2. Według stanów na 31 grudnia lat 2014-2016 oraz 30 września 2017 r. w Zespole nr I:

- limit etatów kuratorskich, w tym kierowników oraz rzeczywista obsada etatowa wyniosły 12 osób, z czego 10 osób w latach 2015-2017 miało stopień kuratora specjalisty (w 2014 r. tych osób było dziewięć), a dwie osoby miały stopień starszego kuratora zawodowego (w 2014 r. były to trzy osoby),
- w liczba kuratorów społecznych wyniosła 42 osoby w 2014 r., 44 osoby w 2015 r. oraz 42 osoby w latach 2016 i 2017 r.

Według ww. stanów w Zespole nr II:

- limit etatów kuratorskich, w tym kierowników oraz rzeczywista obsada etatowa wyniosła 10 osób w latach 2014-2016 oraz 11 osób w 2017 r., z czego dziewięć osób w latach 2014-2017 miało stopień kuratora specjalisty, jedna osoba miała w latach 2015-2017 stopień starszego kuratora zawodowego oraz jedna osoba miała stopień kuratora zawodowego w latach 2014 i 2017 (ponadto w 2016 r., w II Zespole zatrudniony był jeden aplikant kuratorski),
- liczba kuratorów społecznych wyniosła 62 osoby w 2014 r., 57 osób w 2015 r. oraz 59 osób w 2016 r. i 56 osób w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 103-105, 217, 233, 247, 265, 274, 283)

2.3.1. Według stanów na 30 września każdego z lat okresu objętego kontrolą, w przypadku wszystkich kuratorów I Zespołu średnie obciążenie sprawami (z wyłączeniem Kierownika Zespołu) wyliczane według rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2003 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie standardów) wyniosło odpowiednio:

- w przypadku dozorów własnych, których limit wynosił do 35 spraw, średnie obciążenie wyniosło 37,66 w 2014 r., 35 spraw w 2015 r., 33,18 spraw w 2016 r. oraz 27,1 spraw w 2017 r.,

⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 116, poz. 1100

- w przypadku dozorów powierzonych, których limit wynosił do 60 spraw, średnie obciążenie wyniosło 30,88 spraw w 2014 r., 33,64 w 2015 r., 30 w 2016 r. oraz 24,5 w 2017 r.,
- w przypadku kategorii „innych spraw”, których limit wynosił do 50 spraw, średnie obciążenie wyniosło 49,18 spraw w 2014 r., 52,64 spraw w 2015 r., 56,55 spraw w 2016 r., 74 sprawy w 2017 r.

W przypadku kuratorów społecznych współpracujących z I Zespołem, średnie obciążenie sprawami na dzień 30 września dla losowo wybranych pięciu kuratorów wyniosło 9 dozorów w 2014 r., 10,4 dozorów w 2015 r., 9,4 dozorów w 2016 r. oraz 7,4 dozorów w 2017 r.

Kierownik I Zespołu podał w złożonych wyjaśnieniach, że rozporządzenie w sprawie standardów nie obejmuje przeprowadzania wywiadów środowiskowych, których liczba w 2017 r. (do 30 września) wyniosła 605.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 508, 512-513)

Kierownik I Zespołu wykonywał również obowiązki kuratora sądowego tj. realizował dozory oraz prowadził sprawy z kategorii „inne sprawy” (odpowiednio na 30 września objętych kontrolą lat: 21 dozorów własnych, 20 dozorów powierzonych, 21 „innych spraw” w 2014 r.; 21 dozorów własnych, 18 dozorów powierzonych, 27 „innych spraw” w 2015 r.; 24 dozory własne, 3 dozory powierzone, 24 „inne sprawy” w 2016 r.; 10 dozorów własnych, 6 dozorów powierzonych, 35 „innych spraw” w 2017 r.).

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika I Zespołu, do kategorii dozorów własnych i powierzonych, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie standardów, wliczano sprawy związane z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności, warunkowym przedterminowym zwolnieniem i warunkowym umorzeniem, natomiast do kategorii spraw innych wliczano: kary ograniczenia wolności, prace społecznie użyteczne, kontrole wykonania obowiązków w okresie próby; przygotowanie skazanego do zwolnienia, nadzory na podstawie art 181 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego, dozory elektroniczne i sprawy zawieszone.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 117)

2.3.2. Według stanu na 30 września każdego z lat objętych kontrolą, w przypadku wszystkich kuratorów II Zespołu, średnie obciążenie sprawami (z wyłączeniem Kierownika Zespołu) wliczanymi według rozporządzenia w sprawie standardów wyniosło odpowiednio:

- w przypadku nadzorów własnych, których limit wynosił do 25 spraw, średnie obciążenie wyniosło 26,11 spraw w 2014 r., 25,44 spraw w 2015 r., 24,22 spraw w 2016 r. oraz 22,2 spraw w 2017 r.,
- w przypadku nadzorów powierzonych, których limit wynosił do 40 spraw, średnie obciążenie wyniosło 67,22 spraw w 2014 r., 66,88 spraw w 2015 r., 66,11 spraw w 2016 r. oraz 58 spraw w 2017 r.,
- w przypadku kategorii „innych spraw”, których limit wynosił do 50 spraw, średnie obciążenie wyniosło 0,66 spraw w 2014 r., 0,33 spraw w 2015 r., 1,55 spraw w 2016 r., 5,6 spraw w 2017 r.

W przypadku kuratorów społecznych współpracujących z II Zespołem, średnie obciążenie sprawami na dzień 30 września dla wszystkich losowo wybranych pięciu kuratorów wyniosło dziewięć nadzorów w 2014 r., osiem nadzorów w 2015 r., siedem nadzorów w 2016 r. oraz 6,6 nadzorów w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 111-116, 513)

Kierownik II Zespołu wykonywała również obowiązki kuratora sądowego, tj. realizowała nadzory oraz prowadziła sprawy z kategorii „inne sprawy”¹⁰.

Kierownik II Zespołu oświadczyła, że w objętym kontrolą okresie wystąpiło również obciążenie pracą kuratorów zawodowych II Zespołu wg stanu na 30 września danego roku, niewliczane do standardów obciążenia pracą tj.: wywiady środowiskowe, których liczba wyniosła odpowiednio: 171 w 2014 r., 180 w 2015 r., 136 w 2016 r. oraz 137 w 2017 r. (w samym roku 2017 r. liczba przeprowadzonych przez kuratorów do 30 września wywiadów środowiskowych wyniosła 1.521); kontakty rodziców z dziećmi (jedna sprawa w 2015 r., trzy sprawy w 2016 r., siedem spraw w 2017 r.) oraz sprawy związane z rodzinami zastępczymi (dwie sprawy w 2015 i 2016 r. oraz sześć spraw w 2017 r.).

Kierownik II Zespołu wyjaśniła, że do kategorii nadzorów własnych i powierzonych, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie standardów, wliczano nadzory w sprawach opiekuńczych, w sprawach karnych nieletnich oraz w sprawach osób uzależnionych. Natomiast do kategorii spraw innych wliczano: sprawy związane z rodzinami zastępczymi (tylko w 2014 r.), opieki prawne, sprawy związane z kontrolą zobowiązań nałożonych na nieletnich i rodziców, odbiory osób podlegających władzy rodzicielskiej.

(dowód: akta kontroli str. 111-119, 513)

2.4. Spełnianie przez kierowników zespołów, kuratorów zawodowych oraz kuratorów społecznych wymogów określonych odpowiednio w art. 40 ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz art. 84 ust. 1 o kuratorach, sprawdzono na próbie dokumentacji kadrowej kierowników obu zespołów, dwóch losowo wybranych kuratorów zawodowych oraz czterech losowo wybranych kuratorów społecznych. Stwierdzono, że wszystkie osoby posiadały odpowiednie kwalifikacje (zarówno pod kątem wykształcenia, stanu zdrowia, jak i odbytych badań psychologicznych), adekwatne do pełnionej przez siebie funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 121-122)

2.5. Wszyscy kuratorzy zawodowi podnosili w objętym kontrolą okresie swoje kwalifikacje zawodowe, co było zgodne z art. 10 ustawy o kuratorach. Każdy z kuratorów corocznie brał udział w od dwóch do dwunastu szkoleń, warsztatów lub konferencji¹¹. W przypadku kuratorów I Zespołu, tematy szkoleń dotyczyły m. in. „Współczesnych zadań i wyzwań kurateli sądowej w Polsce”, „Skutecznego Interwenta wobec przemocy” czy „Wykonywania kar wolnościowych we współpracy ze środowiskiem lokalnym”. Wszyscy kuratorzy brali udział w akcjach „Tydzień Pomocy Osobom Pokrzywdzonym Przestępstwem” oraz w spotkaniach z Prezesem Sądu i sędziami orzekającymi w Wydziale II Karnym, na których omawiano aktualne przepisy postępowania wykonawczego. W odniesieniu do kuratorów II Zespołu, tematy szkoleń dotyczyły m. in.: zagadnień z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy w rodzinie, aktualnych procedur postępowania interwencyjnego oraz zagadnień mediacji w służbie kuratorskiej.

W objętym kontrolą okresie Kierownik I Zespołu zorganizował dwa¹² szkolenia dla kuratorów społecznych. W 2016 r. szkolenie dotyczyło podstawowych zaburzeń

¹⁰ odpowiednio na 30 września objętych kontrolą lat: 15 nadzorów własnych, 58 nadzorów powierzonych, dwie „inne sprawy” w 2014 r.; 14 nadzorów własnych, 50 nadzorów powierzonych w 2015 r.; 17 nadzorów własnych, 45 nadzorów powierzonych, jedna „inna sprawa” w 2016 r.; 17 nadzorów własnych, 47 nadzorów powierzonych oraz dziewięć „innych spraw” w 2017 r.

¹¹ Żadne ze szkoleń, w których brali udział kuratorzy nie było zorganizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

¹² Poza omawianymi dwoma szkoleniami z kontrolowanego okresu, jedno szkolenie odbyło się w grudniu 2013 r.

osobowości i zaburzeń psychicznych dozorowanych oraz sposobów postępowania z takimi osobami a także prawnych podstaw i zasad kwalifikowania do grup ryzyka. Wzięło w nim udział 26 kuratorów społecznych. W 2017 r. w szkoleniu pn. „Realizacja zadań profilaktyczno-resocjalizacyjnych w kontekście współpracy kuratorów z ośrodkami pomocy społecznej” oraz w prezentacji gnieźnieńskiego stowarzyszenia abstynenckiego udział wzięło 24 kuratorów społecznych.

W przypadku II Zespołu, Kierownik, w 2014 r., zorganizowała szkolenie dla kuratorów społecznych pn. „Nowe sposoby szybkiej i skutecznej reakcji na współczesne zagrożenia”, w którym brało udział 12 osób. W 2015 r. szkolenie dotyczyło pracy z dziećmi i rodzicami. Brało w nim udział 33 kuratorów. W 2016 r., w szkoleniu o współczesnych zagrożeniach młodzieży brało udział 12 osób, a w szkoleniu dotyczącym pracy z dziećmi w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym brało udział 35 osób. W 2017 r., w szkoleniu dotyczącym narkotyków oraz cyberprzestępczości brało udział 22 kuratorów społecznych, natomiast w szkoleniu dotyczącym funkcjonowania ośrodków wychowawczych i pracy z „trudną” młodzieżą brało udział 25 osób.

Kuratorzy I Zespołu, w 2016 r., wskazywali na zasadność przeprowadzenia szkoleń w pięciu różnych zakresach tematycznych¹³. W 2017 r. zorganizowano trzy szkolenia w zaproponowanych tematach, a kolejne, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika I Zespołu, zaplanowano na następne lata.

(dowód: akta kontroli str. 86, 123-167, 504)

2.6. W obu Zespołach ustanowiono zastępców kierowników w drodze odpowiednich zapisów w zakresach obowiązków poszczególnych kuratorów zawodowych oraz w rocznych planach pracy Zespołu. W trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że zastępca Kierownika I Zespołu posiadał taki sam zakres uprawnień w programie Kurator 2 jak Kierownik tego Zespołu, a w przypadku zastępcy Kierownika II Zespołu, zakres uprawnień był mniejszy niż Kierownik Zespołu. Uprawnienia Zastępcy Kierownika I Zespołu dotyczyły także kwalifikowania podopiecznych do grup ryzyka. Kierownicy obu Zespołów podali w złożonych wyjaśnieniach, że w okresie sporządzania sprawozdań nie planują i nie korzystają z urlopów.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 168-171, 455, 467, 478, 493, 507, 528)

2.7. W objętym kontrolą okresie wystąpiło dziewięć przypadków agresji w stosunku do kuratorów I i II Zespołu. W takich przypadkach Prezes Sądu przekazywał pisma kuratorów do Prokuratury Rejonowej w Gnieźnie, a także do Biura Kuratora Okręgowego. Prokuratura w jednym przypadku skierowała akt oskarżenia, a w pozostałych przypadkach odmówiła wszczęcia dochodzenia uzasadniając ten fakt brakiem wypełniania znamion czynu zabronionego przez opisywane zdarzenie. W objętym kontrolą okresie kuratorzy nie proponowali żadnych rozwiązań mających na celu poprawę bezpieczeństwa pracy. Wszyscy kuratorzy zawodowi I Zespołu zostali wyposażeni w telefony służbowe, natomiast w przypadku II Zespołu, z takiej oferty skorzystał tylko jeden kurator zawodowy. Kuratorzy przeszli również zbiorowe szkolenie w zakresie BHP.

(dowód: akta kontroli str. 173-174, 177-203)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

¹³ Proponowane tematy szkoleń dotyczyły: dialogu motywującego w poszerzonym zakresie, warsztatów w zakresie motywowania do leczenia odwykowego, wypalenia zawodowego i sposób radzenia sobie ze stresem, stosowania w praktyce przepisów dotyczących wyroku łącznego oraz pracy z osobami z defektami osobowości.

W przypadku kuratorów I Zespołu wystąpiły przekroczenia średniego obciążenia sprawami wyliczanymi zgodnie z rozporządzeniem w sprawie standardów:

- w dozorach własnych, których limit wynosił do 35 spraw, na dzień 30 września: w 2014 r. pięcioro kuratorów posiadało od trzech do 16 dozorów więcej niż w limicie; w 2015 r. sześcioro kuratorów posiadało od jednego do 15 dozorów więcej niż w określonym limicie; w 2016 r. czterech kuratorów posiadało od dwóch do 10 dozorów więcej niż w limicie; w 2017 r. dwóch kuratorów posiadało od czterech do 11 dozorów więcej niż w limicie;
- w kategorii „innych spraw”, których limit wynosił do 50 spraw na dzień 30 września: w 2014 r. czworo kuratorów posiadało od jednej do 13 spraw więcej niż limicie; w 2015 r. ośmioro kuratorów posiadało od jednej do 20 spraw więcej niż w limicie; w 2016 r. ośmioro kuratorów posiadało od pięciu do 23 spraw więcej niż w limicie; w 2017 r. 10 kuratorów posiadało od dziewięciu do 34 spraw więcej niż w limicie.

Czterech kuratorów społecznych¹⁴ posiadało w tych dniach od jednego do trzech dozorów więcej niż w limicie określonym w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych¹⁵ (dalej: ustawa o kuratorach), zgodnie z którym liczba dozorów sprawowana przez kuratora społecznego nie powinna przekraczać 10.

Kierownik I Zespołu wyjaśnił, że przekroczenia standardów obciążenia wynikają głównie z tego, że ww. rozporządzenie w sprawie standardów straciło na aktualności: w momencie jego ogłaszania nie było możliwości odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, nie było nadzorów sprawowanych na podstawie art. 181a § 2 kodeksu karnego wykonawczego i kategorii spraw zawieszonych, a w związku ze zmianami w kodeksie karnym zmienił się też rodzaj orzekanych kar. Ponadto, mając na uwadze kończące się sprawy, kuratorom przydzielane są już nowe sprawy. W przypadku kuratorów społecznych, często przydziela się im sprawowanie dozorów nad osobami, w stosunku do których wcześniej prowadzone było przez nich postępowanie wykonawcze i w związku z tym są dobrze zorientowani w sytuacji życiowej swoich podopiecznych, co bardzo pomaga w pracy resocjalizacyjnej w stosunku do tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 106-110, 508, 512-513)

W przypadku kuratorów II Zespołu wystąpiły przekroczenia średniego obciążenia sprawami wyliczanymi zgodnie z rozporządzeniem w sprawie standardów:

- w nadzorach własnych, których limit wynosił do 25 spraw na dzień 30 września: w 2014 r. pięcioro kuratorów posiadało od jednego do siedmiu nadzorów więcej niż w limicie; w 2015 r. pięcioro kuratorów posiadało od jednego do czterech nadzorów więcej niż w limicie; w 2016 r. jeden kurator posiadał cztery nadzory więcej niż w limicie oraz w 2017 r. trzech kuratorów posiadało od jednego do siedmiu nadzorów więcej niż w limicie;
- w przypadku nadzorów powierzonych, których limit wynosił do 40 spraw na dzień 30 września: w 2014 r. wszyscy kuratorzy posiadali od 19 do 40 nadzorów więcej niż w limicie; w 2015 r. wszyscy kuratorzy posiadali od 21 do 38 nadzorów więcej niż w limicie; w 2016 r. wszyscy kuratorzy posiadali od 12 do 39 nadzorów więcej niż w limicie oraz w 2017 r. wszyscy kuratorzy posiadali od jednego do 38 nadzorów więcej niż w limicie.

Trzech kuratorów społecznych¹⁶ posiadało w tych dniach od jednego do dwóch nadzorów więcej niż w limicie określonym w ustawie o kuratorach.

¹⁴ Spośród pięciu poddanych szczegółowemu badaniu.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 795 ze zm.

¹⁶ Spośród pięciu poddanych szczegółowemu badaniu.

Kierownik II Zespołu wyjaśniła, że przekroczenia standardów obciążenia wynikają z tego, że rozporządzenie w sprawie standardów nie odzwierciedla obecnie wykonywanej przez kuratorów pracy i nie wskazuje liczby obecnie wykonywanych zadań. Rozporządzenie nie obejmuje przeprowadzania wywiadów środowiskowych (które wykonywane są codziennie i zajmują większość czasu pracy) oraz obecności kuratora przy kontaktach rodziców z dziećmi. Od 2015 r. sprawozdanie MS-S40 nie jest również kompatybilne z ww. rozporządzeniem ponieważ pomija sprawy rodzin zastępczych, które również kuratorzy mają zlecone do wykonania. Ponadto na zwiększoną liczbę spraw wpływa oczekiwanie na formalne umorzenie postępowania wykonawczego w sytuacji jego faktycznego zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 111-116, 513)

Ocena częściowa

Zawodowi oraz społeczni kuratorzy sądowi spełniali warunki związane z wykształceniem oraz przygotowaniem zawodowym, niezbędne do pełnienia swoich funkcji, a także podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Prezes Sądu podejmował działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pracy kuratorów. Stwierdzone w trakcie kontroli przekroczenia standardów obciążenia pracą kuratorów obu Zespołów wiązały się głównie z wykonywaniem przez nich takich zadań ustawowych jak prowadzenie dozoru elektronicznego czy nadzoru przez kuratorów ds. dorosłych, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem rodzin zastępczych czy zapewnienie obecności przy kontaktach rodziców z dziećmi.

3. Realizacja przez kuratorów sądowych zadań o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym, diagnostycznym, profilaktycznym i kontrolnym

Opis stanu faktycznego

3.1. W objętych kontrolą latach liczba wszystkich spraw¹⁷, które wpłynęły do I Zespołu wyniosła odpowiednio 871, 788, 772 oraz 1.156 (w 2017 r., w stosunku do roku 2014 odnotowano wzrost wpływu liczby spraw o 33%)¹⁸. Liczba spraw zakończonych wyniosła: 913 w 2014 r., 861 w 2015 i 2016 r. oraz 1.081 w 2017 r. (w 2017 r. w stosunku do roku 2014 odnotowano wzrost liczby spraw zakończonych o 18%). Liczba wywiadów środowiskowych kuratorów zawodowych tego Zespołu wyniosła odpowiednio 1.157, 1.025, 897 oraz 812 (spadek liczby wywiadów o 30%). W objętym kontrolą okresie kuratorzy społeczni I Zespołu przeprowadzili dwa wywiady środowiskowe (oba miały miejsce w 2016 r.).

Natomiast liczba wszystkich spraw¹⁹, które wpłynęły do II Zespołu wyniosła odpowiednio 755, 835, 783 oraz 867 (w 2017 r. w stosunku do roku 2014 odnotowano wzrost wpływu liczby spraw o 15%). Liczba spraw zakończonych wyniosła: 725 w 2014 r., 867 w 2015 r. 802 w 2016 r. oraz 870 (w 2017 r.

¹⁷ Sprawy dotyczące: dozorów, kar ograniczenia wolności, pracy społecznie użytecznej, kontroli wykonania obowiązków przez skazanego w okresie próby bez dozoru, przygotowania skazanego do zwolnienia z zakładu karnego, nadzorów wykonywanych na podstawie art. 181a par. 2 kkw, wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego.

¹⁸ Liczba spraw dotyczących dozorów, które wpłynęły w kontrolowanych latach wyniosła odpowiednio: 345, 300 oraz 210 w 2016 i 2017 r., a w przypadku spraw kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej liczba spraw, które wpłynęły wyniosła 379, 324, 436 oraz 736.

¹⁹ Sprawy dotyczące: nadzorów w sprawach opiekuńczych, nadzorów w sprawach nieletnich, nadzorów w sprawach leczenia odwykowego, opieki prawnej osób małoletnich i osób dorosłych, spraw rodzin zastępczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, udziału kuratora w kontaktach rodziców z dziećmi, odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej oraz kontroli zobowiązań nałożonych na nieletnich i rodziców.

w stosunku do roku 2014 odnotowano wzrost liczby spraw zakończonych o 20%). Liczba wywiadów środowiskowych kuratorów zawodowych II Zespołu wyniosła odpowiednio 1.997, 2.142, 1.834 oraz 1.050. W objętym kontrolą okresie, kuratorzy społeczni tego Zespołu przeprowadzili trzy wywiady środowiskowe (wszystkie miały miejsce w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 204-296, 519-524)

3.2. Kuratorzy zawodowi I Zespołu współpracowali z:

- oddziałami leczenia uzależnień i poradniami prowadzącymi terapię (zapoznawano się z ofertą tych instytucji, którą następnie przekazywano podopiecznym),
- Powiatowym Stowarzyszeniem na rzecz Pomocy Bezdomnym i Integracji Społecznej w Gnieźnie „DOM” (w celu uzyskania pomocy dla podopiecznych w wychodzeniu z bezdomności) oraz Gnieźnieńskim Stowarzyszeniem Abstynenckim „ODNOWA” w zakresie rehabilitacji i readaptacji społecznej osób uzależnionych od alkoholu i innych uzależnień,
- Gminnymi Komisjami Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz ośrodkami pomocy społecznej działającymi na terenie właściwości kuratorów (do 2015 roku dwoje kuratorów, a następnie jeden kurator jest członkiem Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych),
- Ośrodkiem Szkolenia i Wychowania OHP w Niechanowie i Młodzieżowym Centrum Kariery OHP Gniezno w zakresie profilaktyki sprawców młodocianych.

Ponadto, Kuratorzy I Zespołu na bieżąco współpracowali ze wszystkim samorządami lokalnymi jako podmiotami, w których wykonywana jest kary ograniczenia wolności i praca społecznie użyteczna. W tym zakresie też współpracowali z Nadleśnictwem Gniezno, Miejskim Świetlicami Socjoterapeutycznymi w Gnieźnie, Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym w Gnieźnie, CARITAS Archidiecezji Gnieźnieńskiej, Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym w Kłecku oraz ze Stowarzyszeniem „Przedsiębiorczość”.

Kuratorzy II Zespołu współpracowali z lokalnym samorządem, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Gnieźnie oraz z organizacjami, które statutowo zajmują się wychowaniem, resocjalizacją i świadczeniem pomocy społecznej w środowisku otwartym.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik II Zespołu, współpraca z różnymi instytucjami²⁰ została nawiązana w związku z wykonywaniem orzeczeń sądu, a jej zakres jest każdorazowo uzależniony od zamierzeń resocjalizacyjnych kuratora w odniesieniu do danego podopiecznego. Efekty współpracy z ww. instytucjami przekładają się m. in. na: szeroko rozumiane poprawienie sytuacji dziecka w szkole, zdobycie kwalifikacji zawodowych, skierowanie do nauczania w jednostce specjalistycznej, pomoc dziecku w organizacji czasu wolnego w atmosferze poczucia bezpieczeństwa, podjęcie leczenia przez podopiecznego, otrzymanie pomocy w trudnej sytuacji życiowej lub zapobieganiu demoralizacji.

Kuratorzy obu Zespołów brali również udział w spotkaniach grup roboczych i zespołów interdyscyplinarnych (wspólnie z pracownikami socjalnymi, policjantami, pracownikami oświaty, pracownikami służby zdrowia, przedstawicielami stowarzyszeń), a także współpracowali z dzielnicowymi oraz uczestniczyli

²⁰ szkołami różnego typu, przedszkolami, Ochotniczymi Hufcami Pracy, internatami, w których przebywają podopieczni, Młodzieżowymi Ośrodkami Socjoterapii, świetlicami środowiskowymi, domami dziecka, Miejskimi i Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej, Oddziałami Leczenia Uzależnień, poradniami specjalistycznymi oferującymi pracę psychologiem, terapeutami leczenia uzależnień, psychiatrami, specjalistami w zakresie wczesnego wspomagania rozwoju.

w spotkaniach w Komendzie Powiatowej Policji w Gnieźnie. Kierownicy Zespołów byli też zapraszani na posiedzenia komisji Rady Miasta Gniezna i Rady Miasta i Gminy Czarniejewo.

W ramach pomocy postpenitencjarnej Sąd zawarł porozumienie z Powszechną Spółdzielnią Spożywców w Gnieźnie, którego przedmiotem była realizacja świadczeń rzeczowych na rzecz podopiecznych. Zakres tej pomocy obejmował zakup żywności, odzieży, środków czystości.

(dowód: akta kontroli str. 297-298, 504-506, 528)

3.3. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że w budynku Sądu brak było odrębnego pomieszczenia do przeprowadzania badania na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu oraz na obecność w organizmie środków odurzających i substancji psychotropowych. Oba Zespoły wyposażone były w jedno urządzenie do badania na obecność alkoholu pn. Analizator wydechu, typ ALCOQUANT 6020 plus²¹ oraz trzy sztuki testu narkotykowego²².

Z dniem 1 grudnia 2017 r. Prezes Sądu wprowadził Instrukcję przeprowadzania badań na obecność alkoholu oraz środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie. Zgodnie z tą instrukcją kuratorzy m. in. mogli zobowiązać do badania podopiecznych, którzy orzeczeniem sądu zostali zobowiązani do powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania środków odurzających lub substancji psychotropowych, w trakcie przeprowadzania badania powinni stosować maskę oraz rękawiczki ochronne, a z przebiegu badania powinni sporządzić protokół. W przypadku ewentualnego zagrożenia powinni odstąpić od badania wzywając funkcjonariuszy policji.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 173-176, 506)

3.4. Realizację przez kuratorów zadań o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym sprawdzono na próbie 10 losowo wybranych spraw²³.

Stwierdzono, że wszystkie działania kuratorów w badanych sprawach podejmowane były przez w sposób prawidłowy i terminowy. Kuratorzy zawodowi sprawowali odpowiednią kontrolę zadań powierzonych kuratorom społecznym, a Kierownicy Zespołów wywiązywali się z obowiązków o charakterze kontrolnym i odpowiednio koordynowali pracę kuratorów. Wszyscy kuratorzy nawiązywali kontakt ze swoimi podopiecznymi, a z przebiegu prowadzonych przez siebie spraw sporządzali odpowiednie dokumenty. Wszystkie sprawy prowadzone były w sposób zgodny z odpowiednimi przepisami zawartymi w Kodeksie karnym wykonawczym²⁴, ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁵, ustawie z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁶, rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości: z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych²⁷, z dnia 26

²¹ Urządzenie to posiadało instrukcję obsługi oraz zestawy jednorazowych ustników, a termin następnej kalibracji urządzenia wyznaczony był na 13 czerwca 2018 r.

²² Data ważności testów: 31 grudnia 2018 r.

²³ Analizą objęto w tym pięć spraw karnych tj. po jednej sprawie związanej z: orzeczonym dozorem, orzeczonym nadzorem na podstawie art. 181a § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny wykonawczy, ograniczeniem wolności i wykonywaniem pracy społecznie użytecznej, udzieloną pomocą postpenitencjarną, przygotowaniem do życia po zwolnieniu z zakładu karnego oraz pięć spraw rodzinnych tj. po jednej sprawie związanej z: kontrolą przez kuratora obowiązków nałożonych na nieletniego, nadzorem dotyczącym spraw leczenia odwykowego, nadzorem nad nieletnim, wykonywaniem nadzoru dotyczącego spraw opiekuńczych oraz wykonywaniem nadzoru dotyczącego spraw opiekuńczych, którego przebieg skutkowało odebraniem osób podlegających władzy rodzicielskiej.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1654 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 989

lutego 2013 r. w sprawie sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych²⁸, z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych²⁹, z dnia 29 września 2015 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej³⁰, z dnia 21 lutego 2012 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania nadzoru nad nieletnim przez kuratorów sądowych, sposobu wykonywania obowiązków przez organizacje młodzieżowe lub inne organizacje społeczne, zakłady pracy i osoby godne zaufania oraz sposobu kontrolowania obowiązków nałożonych na rodziców lub opiekuna nieletniego³¹, z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie nadzoru nad nieletnim³² oraz w rozporządzeniu Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 maja 1983 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania nadzoru nad osobami, w stosunku do których orzeczony został obowiązek poddania się leczeniu odwykowemu³³.

(dowód: akta kontroli str. 299-322)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na fakt, że w objętym kontrolą okresie kuratorzy obu Zespołów nie przeprowadzali badań na obecność alkoholu oraz środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie podopiecznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierowników obu Zespołów, brak przeprowadzania tego typu badań wynika z tego, że wykonując swoje czynności w środowisku podopiecznych, bez żadnej ochrony i podejmując taką próbę badania wobec osób agresywnych, prowokuje się i zwiększa poziom agresji. Z doświadczeń zawodowych oraz z metodyki pracy resocjalizacyjnej wynika, że kurator nie powinien podejmować działań wobec osoby będącej w stanie nietrzeźwości lub w stanie pobudzenia czy agresji. W przypadku osób chętnie współpracujących z kuratorem, badanie jest zbędne ponieważ dozorowany nie ukrywa faktu spożycia alkoholu i potwierdza go, a ponadto jednorazowe badanie nie uzasadnia też wyciągnięcia wniosku, że podopieczny nadużywa alkoholu. Zdaniem kuratorów, taka forma kontroli podopiecznych w zakresie trzeźwości czy też sprawdzenia ewentualnego użycia środków odurzających jest zadaniem dla służb zajmujących się interwencją, a w przypadku utrzymania przez ustawodawcę takiej formy kontroli trzeźwości podopiecznych, powinna być powołana do tego odpowiednia służba kontrolna, która będzie mogła takie zadania wykonywać w środowisku skazanych. Kierownicy Zespołów wskazali również na brak placówek, które można wskazać osobie poddanej badaniu dla weryfikacji badania oraz nierozwiązaną kwestię transportu do miejsca ewentualnego badania, a także ponoszenia kosztów takich badań.

Prezes Sądu nie zawarł umowy z podmiotem zewnętrznym w celu przeprowadzania przez ten podmiot badań na obecność alkoholu oraz środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie podopiecznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Sądu, brak zawarcia ww. umowy wynika z nierozwiązanej kwestii finansowania tego typu badań oraz rozległego terenu działalności Sądu (niektóre miejscowości nie mają połączenia środkami komunikacji

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 335 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 969.

³⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1544 - uchylone z dniem 20.09.2017 r.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 228 – uchylone z dniem 3.07.2014 r.

³² Dz. U. z 2014 r. poz. 855.

³³ Dz. U. z 1983 r. Nr 25, poz. 110.

publicznej i w związku z tym, podopieczni nie mają możliwości dojazdu na badania do danej placówki).

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 173-176, 506, 526)

Ocena częściowa

Na próbie 10 spraw prowadzonych w objętym kontrolą okresie stwierdzono, że kuratorzy zawodowi oraz społeczni wykonywali swoje obowiązki zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Kuratorzy zawodowi sprawowali odpowiednią kontrolę zadań powierzonych kuratorom społecznym. Kuratorzy przez cały objęty kontrolą okres współpracowali z szeregiem instytucji, których celem jest opieka, resocjalizacja, leczenie oraz pomoc w społecznej readaptacji podopiecznych. NIK zwraca jednak uwagę na brak wykonywania w całym objętym kontrolą okresie badań na obecność alkoholu oraz środków odurzających lub substancji psychotropowych w organizmie podopiecznych.

4. Nadzór i kontrola nad działalnością kuratorów sądowych

Opis stanu faktycznego

4.1. Przyjęty w objętym kontrolą okresie przez Kierowników obu Zespołów podział zadań (przydział spraw) następował według podziału terytorialnego i koordynacja wykonania zadań równomiernie obciążały wszystkich kuratorów (ze względu na stwierdzone dysproporcje w obciążeniu pracą dwukrotnie zmieniano rejon działania kuratorów).

(dowód: akta kontroli str. 88-100, 305-322)

4.2. Kierownicy obu Zespołów brali udział w planowaniu wydatków Zespołów na kolejny rok. Za każdym razem składali do Biura Kuratora Okręgowego i do Dyrektora Sądu zapotrzebowanie budżetowe. Sprawy związane z wynagrodzeniem, dodatkami patronackimi, kwotami na awanse i dodatki specjalne, odprawy, gratyfikacje i nagrody dla kuratorów ustalane były z Biurem Kuratora Okręgowego, a sprawy dotyczące zapotrzebowania etatowego obsługi administracyjnej, wydatki związane z ryczałtami, wywiadami środowiskowymi, szkoleniami i zapotrzebowanie na wyposażenie Zespołów uzgadniane były z Sądem. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierowników obu Zespołów, ich udział w nadzorze nad wydatkowaniem środków polegał na bieżącym składaniu wniosków na materiały biurowe i sprzęt potrzebny do prawidłowego funkcjonowania Zespołów oraz opiniowanie wniosków o awanse.

W objętych kontrolą latach³⁴, łączna planowana kwota na wydatki związane z funkcjonowaniem obu Zespołów wyniosła 2.709.000 zł w 2014 r., 2.636.094 zł w 2015 r., 2.822.500 zł, oraz w 2.916.00 zł w 2017 r., a kwota wydatkowana wyniosła odpowiednio 2.558.583,25 zł, 2.860.763,61 zł, 2.922.757,27 zł oraz 2.218.605,21 zł³⁵. Wydatki osobowe związane z działalnością kuratorów zawodowych wyniosły 2.063.589,74 zł w 2014 r., 2.145.503,40 zł w 2015 r., 2.192.750,20 zł w 2016 r. oraz 1.708.027,38 zł w 2017 r., a wydatki rzeczowe wyniosły³⁶ 9.019,04 zł w 2015 r., 9.078,81 zł w 2016 r. oraz 1.135,40 zł w 2017 r. Wydatki na działalność kuratorów społecznych wyniosły w 2014 r. 159.480 zł w przypadku kurateli dla dorosłych oraz 333.265 zł w odniesieniu do kurateli rodzinnej i nieletnich. W kolejnych latach wydatki te wyniosły odpowiednio: 175.015,50 zł i 347.864 zł, 168.389,80 zł i 392.610,20 zł oraz 111.812 zł i 291.320 zł.

(dowód: akta kontroli str. 323-347, 512, 514-518)

³⁴ W 2017 r. wg stanu na 30 września 2017 r.

³⁵ Wg stanu na 30 września 2017 r.

³⁶ W 2014 r. nie poniesiono wydatków rzeczowych.

4.3. W objętym kontrolą okresie w Sądzie obowiązywały dwa zarządzenia³⁷ Prezesa Sądu ustalające miesięczny ryczałt z tytułu zwrotu kosztów ponoszonych w związku ze sprawowanym nadzorem lub dozorem przez kuratorów społecznych. Zgodnie z zarządzeniem obowiązującym do 30 września 2015 r., Prezes Sądu ustalił miesięczny ryczałt w wysokości 2,1% kwoty bazowej z zaokrągleniem w górę (czyli 40 zł), za nadzór lub dozór sprawowany w miejscowości, w której zamieszkuje kurator społeczny oraz 2,5% kwoty bazowej zaokrąglonej w górę (czyli 47 zł) za nadzór lub dozór sprawowany w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania lub w przypadku sprawy wymagającej szczególnie dużego nakładu pracy. Zgodnie z zarządzeniem obowiązującym od 1 października 2015 r. Prezes ustalił wysokość ryczałtu na poziomie od 2% do 4% kwoty bazowej, a jego wysokość miała być ustalana indywidualnie przez Kierowników Zespołów (ustalając tą wysokość, należało brać pod uwagę m. in. stopień skomplikowania sprawy, ilość i jakość wykonanej pracy, stopień zaangażowania kuratora oraz efektywność jego pracy).

Kierownik II Zespołu zatwierdzała wnioski dotyczące przyznania przez Prezesa Sądu kuratorom sądowym (zawodowym i społecznym) ryczałtu w związku z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych oraz obecnością przy kontaktach z dziećmi na podstawie odpowiednio art. 90 ust. 4 (tylko kuratorzy społeczni) oraz 91 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 i 3 ustawy o kuratorach sądowych.

W wyniku analizy kwot ryczałtów wypłaconych w 2015 i 2016 r. kuratorom społecznym stwierdzono, że w przypadku kuratorów społecznych I Zespołu, wysokość wypłaconych ryczałtów oraz wysokość przeciętnej procentowej stawki przyznanych ryczałtów za sprawowane dozory wzrastały w ciągu roku z 12.882 zł w styczniu (z 2,35% przeciętnej stawki procentowej) do 16.800,50 zł w grudniu 2015 r. (do 2,49% przeciętnej stawki procentowej) oraz z 12.719 zł w styczniu (z 2,33% przeciętnej stawki procentowej) do 18.512,65 zł w grudniu 2016 r. (do 4% przeciętnej stawki procentowej). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku wypłaty ryczałtów na sprawowane nadzory dla kuratorów społecznych II Zespołu: z 28.055 zł w styczniu (z 2,31% przeciętnej stawki procentowej) do 34.052 zł w grudniu 2015 r. (do 2,93% przeciętnej stawki procentowej) oraz z 26.753 zł w styczniu (z 2,30% przeciętnej stawki procentowej) do 45.494,65 zł w grudniu 2016 r. (do 3,99% przeciętnej stawki procentowej).

Kierownicy obydwu Zespołów wyjaśnili, że ww. wzrosty są spowodowane limitami przyznanymi na ryczałty na dany rok. Wysokość limitu jest ustalana na początku danego roku, a więc trudno jest wtedy przewidzieć ilość spraw, które wpłyną do danego zespołu i będą powierzone kuratorom społecznym w ciągu całego roku. W związku z tym wysokość stawek procentowych ustalano w taki sposób, aby środków na wypłatę ryczałtów wystarczyło na cały rok (ustalano niskie stawki procentowe na początku roku, ze wzrostem stawki procentowej na końcu roku).

(dowód: akta kontroli str. 348-356, 512-513)

4.4. Kierownicy obu Zespołów nadzorowali, zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 10 ustawy o kuratorach, terminowość wykonywania obowiązków przez kuratorów sądowych. Kierownik I Zespołu w każdym z objętych kontrolą lat przeprowadzał od czterech do siedmiu kontroli terminowości w różnych kategoriach spraw (m. in. pod kątem terminowego kończenia spraw, terminowego przeprowadzania czynności przez kuratorów, kontroli spraw niezakończonych na dany dzień z przekroczonym terminem okresu próby). Kierownik I Zespołu dodatkowo wyjaśnił, że na bieżąco przeprowadza kontrole terminowości składania sprawozdań z objęcia dozoru i jego przebiegu podczas zapoznawania się z ich treścią po przedłożeniu ich przez kuratorów celem akceptacji. Kierownik II Zespołu nadzorowała terminowość wykonywania obowiązków przez kuratorów poprzez kontrolę akt spraw, kontrole

³⁷ Zarządzenie nr A-0190-6/13 z 18 marca 2013 r. oraz nr 20/2015 z 3 listopada 2015 r.

terminu ostatniego zapisu kuratora w kartach czynności nadzorowanych spraw oraz kontrole składania sprawozdań z zakończenia nadzoru. Kierownik II Zespołu wyjaśniła, że w programie Kurator na bieżąco kontroluje terminowość wykonywania wywiadów środowiskowych.

W wyniku tych kontroli, Kierownik I Zespołu, w 2016 r., stwierdził kilka przypadków niezakończenia sprawy pomimo upływu okresu próby, w efekcie czego zwrócił kuratorom uwagę na konieczność terminowego zamykania spraw.

Ponadto, Kierownicy obu Zespołów, na zlecenie Kuratora Okręgowego przeprowadzili w 2016 i 2017 r. sześć kontroli pracy terenowej kuratorów zawodowych, o czym mowa jest również w punkcie 4.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a także na posiedzeniach zespół poruszali kwestie terminowego wykonywania obowiązków przez kuratorów.

(dowód: akta kontroli str. 357-383, 440-453, 461-465, 473-476, 484-490)

4.5. Kierownik I Zespołu, co najmniej raz na sześć miesięcy omawiał z Przewodniczącą II Wydziału Karnego Sądu, bieżące problemy związane ze sprawowaniem dozorów, wykonywaniem kary ograniczenia wolności, kontroli wykonania obowiązków w okresie próby oraz orzecznictwem sądu w kwestiach dotyczących wykonywanych spraw i ze spotkania sporządzał notatki, co było zgodne z § 48 ust. 1 oraz § 51 ust. 1 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości odpowiednio z dnia 13 czerwca 2016 r. oraz z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych³⁸.

Kierownik II Zespołu wyjaśniła, że na bieżąco były omawiane z Przewodniczącym Wydziału Rodzinnego sprawy dotyczące problemów wynikających ze spraw nadzorowanych przez kuratorów.

(dowód: akta kontroli str. 384-394, 507)

4.6. W objętym kontrolą okresie w obu zespołach kuratorskich Kurator Okręgowy łącznie przeprowadził sześć lustracji i dwie wizytacje, a także jedną kontrolę pracy aplikanta kuratorskiego. Wszystkie wnioski i zalecenia wynikające z ww. lustracji, wizytacji i kontroli (dotyczące m. in. zapoznawania się kuratorów z aktami sądowymi przed objęciem nadzoru, sporządzania własnych sprawozdań z objęcia nadzoru w przypadkach przejmowania spraw, przeprowadzania kontroli sposobu prowadzenia dokumentacji; organizacji spotkania szkoleniowego dla przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz podmiotów, w których wykonywana jest kara ograniczenia wolności i praca społecznie użyteczna; uwzględniania w planach pracy na 2017 r. monitorowania i dokonywania okresowej kontroli aktywności terenowej kuratorów zawodowych; wdrożenia procedury postępowania przez kuratorów w sprawach z zakresu ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej, zapewniającej jej prawidłowe organizowanie i nadzorowanie; weryfikacji prawidłowości potrąceń z wynagrodzenia za pracę skazanych przez ich pracodawców), zostały wykonane³⁹. Ponadto, na zlecenie Kuratora Okręgowego, Kierownicy I i II Zespołu przeprowadzili sześć kontroli aktywności terenowej kuratorów zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 11-16, 360-370, 395-439)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁸ Odpowiednio Dz. U. z 2016 r., poz. 969 oraz Dz. U. z 2013 r., poz. 335 ze zm.

³⁹ W sprawach poddanych szczegółowemu badaniu, o którym mowa w punkcie 3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie stwierdzono nieprawidłowości ustalonych w trakcie ww. lustracji, wizytacji i kontroli.

Kierownicy obu Zespołów prawidłowo koordynowali wykonywanie zadań, które równomiernie obciążały wszystkich kuratorów, a także brali udział w planowaniu oraz nadzorze nad wydatkowaniem środków finansowych. Kierownicy organizowali również szkolenia dla kuratorów społecznych, kontrolowali terminowość wykonywania zadań przez kuratorów sądowych, a także zrealizowali wszystkie zalecenia z przeprowadzonych w obu Zespołach lustracji i wizytacji.

5. Obowiązki o charakterze sprawozdawczym

Opis stanu faktycznego

5.1. Kierownicy obu Zespołów w każdym z objętych kontrolą lat sporządzali i terminowo przekazywali do Biura Kuratora Okręgowego w Poznaniu oraz do Ministerstwa Sprawiedliwości półroczne oraz roczne sprawozdania MS-S40. Ponadto, Kierownicy sporządzali i przekazywali do Biura Kuratora Okręgowego w Poznaniu roczne sprawozdania z działalności każdego Zespołu, co było zgodne z art. 41 ust. 1 pkt 12 ustawy o kuratorach. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierowników obu Zespołów, w objętym kontrolą okresie nie zgłaszali oni żadnych wniosków czy wątpliwości interpretacyjnych związanych z wypełnianiem ww. sprawozdań ale w związku z ich opracowywaniem musieli ograniczyć swoje obowiązki jako kuratorów sądowych (w związku z czasochłonnością ich sporządzania kierownicy zwracali się z prośbą do sędziów o przedłużenie terminu wykonania zleconej pracy lub organizowali zastępstwa).

(dowód: akta kontroli str. 204-288, 404-497, 507)

5.2. Wymieniając główne problemy związane z pracą kuratorów zawodowych i społecznych, Kierownicy obu Zespołów wskazali m. in. na:

- brak systemowego rozwiązania problemu używania samochodów prywatnych do celów służbowych (korzystanie tylko z komunikacji publicznej uniemożliwiałoby właściwe i terminowe wywiązywanie się z obowiązków przez kuratorów),
- używanie telefonów prywatnych przez kuratorów społecznych⁴⁰, co uniemożliwia stosowanie się do wymogów w zakresie kontaktów telefonicznych z podopiecznymi,
- wymaganie od kuratorów wiedzy z wielu dziedzin nauki przy sporządzaniu sprawozdania z dozoru⁴¹ (np. z zakresu psychologii, pedagogiki, psychiatrii czy medycyny),
- agresję zarówno słowną jak i fizyczną ze strony podopiecznych, ryzyko pogryzienia przez psy, kontakty z osobami chorymi na choroby zakaźne czy pasożyty, niebezpieczeństwo przeprowadzania wywiadów z osobami psychicznie chorymi, z problemami osobowościowymi czy uzależnionymi i brak w związku z tym środków ochrony osobistej,
- konieczność realizacji niektórych zadań w dni ustawowo wolne od pracy, zbyt niskie wynagrodzenie w stosunku do zaangażowania czy konieczność używania w terenie własnych środków do pracy (samochód, odzież),

⁴⁰ W sprawach poddanych szczegółowemu badaniu nie wystąpiła ww. sytuacja.

⁴¹ W sprawach poddanych szczegółowemu badaniu, w sprawozdaniach z objęcia, przebiegu i zakończenia dozoru, kuratorzy opisywali diagnozę osobopoznawczą skazanego, opisywali jego warunki osobiste i bytowe (odnosili się do kwestii inteligencji, osobowości, postaw i sposobu myślenia swoich podopiecznych).

- zbyt dużą liczbę środowiskowych wywiadów jednorazowych (co skutkuje tym, że aby dochować terminowości ich wykonania, kurator staje zawsze w sytuacji wyboru i oceny ważności zadania),
- brak specjalistycznych, obowiązkowych szkoleń dotyczących radzenia sobie w sytuacji zagrożenia oraz brak obowiązkowego wsparcia psychologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 507-508)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Kierownicy obu Zespołów rzetelnie i terminowo opracowywali wymagane sprawozdania.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli⁴², wnosi o poinformowanie Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu oraz Kuratora Okręgowego Sądu Okręgowego w Poznaniu o fakcie przekroczenia standardów obciążenia pracą kuratorów sądowych.

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 Poznaniu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwag i wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, 17 stycznia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Bartosz Tomczyk
Specjalista k. p.

Dyrektor
Z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524

.....

.....