



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 8 maja 2001 r.

35104

RPO/274907/98/VII/17

Pan  
Prof. dr Jerzy BUZEK  
Prezes Rady Ministrów  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Premierze

Przepełnienie aresztów śledczych i zakładów karnych jest źródłem coraz liczniejszych naruszeń praw osób pozbawionych wolności. Bardzo negatywne skutki wywołuje również brak zatrudnienia więźniów. W tych warunkach trudno więc zapobiegać ich demoralizacji oraz prowadzić oddziaływania resocjalizacyjne. Dlatego szczególnie cenne w świadomości społecznej staje się uznanie prawidłowości, iż jest liczna grupa sprawców przestępstw, którzy potrafią odkupić swoją winę i wykazać poprawę w społeczności ludzi wolnych. Dla tej grupy osób skazanych, ale również dla racjonalizacji naszej polityki kryminalnej, zostały przyjęte w obecnie obowiązującej kodyfikacji karnej rozwiązania, które w praktyce sądowego orzekania przenoszą punkt ciężkości z kary pozbawienia wolności na stosowanie tańszych i skuteczniejszych kar nieizolacyjnych, gdzie pierwszorzędną rolę odgrywa probacja. Aby jednak tego dokonać, niezbędne jest systematyczne rozwijanie podstaw funkcjonowania w Polsce systemu probacyjnego, którego wiodącym elementem będzie kuratela sądowa.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w skierowanych w latach 1998-2000 do Premiera Rządu RP oraz Ministra Sprawiedliwości wystąpieniach wnosił o podejmowanie systematycznych działań, które zmierzają do przyspieszenia zmiany kurateli na zawodowo-społeczną, zwiększenia liczby kuratorów zawodowych oraz modyfikacji

systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego kuratorów sądowych. Jednocześnie w oparciu o wyniki badań dotyczących wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w zamian za nieuiszczoną grzywnę, Rzecznik domagał się podjęcia działań, które będą zmierzały do poprawy sposobu wykonywania kar nieizolacyjnych. W ostatnim okresie wnioski w tych sprawach były również przedmiotem moich wystąpień.

Przyjęte przez obecnie obowiązujący Kodeks karny wykonawczy zasady wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym nie znajdują właściwego wykorzystania. Na postawione w tym przedmiocie wnioski uzyskuję z resortu sprawiedliwości - zwłaszcza w ostatnim czasie - odpowiedzi wymijające, w których wskazuje się, że sytuacja nie wymaga radykalnych zmian i poprawy. Nadal też w przedmiotowej sprawie otrzymuję odpowiedzi od sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, chociaż wcześniej kwestionowałem jego stanowisko i sposób reakcji na poruszone przeze mnie problemy.

Resort sprawiedliwości w sposób przewlekły i nieudolny przygotowywał dotychczas, na podstawie delegacji zawartej w art. 176 Kkw, projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby, określenia zakresu praw i obowiązków kuratorów sądowych oraz stowarzyszeń, organizacji i osób, którym powierzono sprawowanie dozoru, a także zasad i trybu wykonywania dozoru. Tymczasem wydanie tego aktu prawnego warunkuje realne przeprowadzenie reformy systemu probacji w Polsce, a w szczególności poddanie skutecznej kontroli skazanych na kary nieizolacyjne za przestępstwa o mniejszej szkodliwości społecznej.

Na niezadowolające wykorzystanie możliwości tkwiących w przyjęciu nowych unormowań w zakresie wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym ma też wpływ odwlekanie blisko 3 lata przez Ministerstwo Sprawiedliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu przygotowania projektu ustawy o kuratorach sądowych. Nad projektem tym zaczęto intensywnie pracować dopiero wtedy, gdy był zgłoszony poselski projekt takiej ustawy. Wprowadzenie jej w życie pozwoli zbudować autonomiczną, sprawną służbę kuratorów sądowych.

2. Wprawdzie dane dotyczące prawomocnych orzeczeń sądów karnych publikowane są z dwuletnim opóźnieniem (oficjalna statystyka kończy się na dacie 31 sierpnia 1998 r.), to jednak dostępne informacje statystyczne pokazują, że kary i środki o charakterze probacyjnym są stosowane obecnie w szerszym zakresie niż w ubiegłych latach. Tak więc pomimo opisanych trudności, zwłaszcza braku dostatecznej liczby kuratorów zawodowych, probacja w Polsce rozwija się, co każe zaprzeczyć tezie, jaką wyrażają w mediach jej przeciwnicy, jakoby była fikcją.

W 1999 r., pierwszym pełnym roku obowiązywania nowego Kodeksu karnego, wzrosła w porównaniu do 1997 r., ostatniego pełnego roku obowiązywania Kodeksu karnego z 1969 r., liczba orzeczonych przez sądy rejonowe kar ograniczenia wolności o ponad 4,5 tys., tj. o 37%. Udział skazań na karę ograniczenia wolności w ogólnej liczbie

skazań wzrósł z 5,3% w 1997 r. do 7,9% w 1999 r. W 1999 r. orzeczono w trybie art. 65 Kkw karę zastępczą w zamian za karę ograniczenia wolności w 20% przypadków, a więc znacznie mniej niż w 1997 r., kiedy zamianą objęto 33% przypadków, co zdaje się wskazywać, że w porównywanych latach zwiększyła się efektywność wykonywanej kary ograniczenia wolności. Działo się tak mimo, iż w niektórych regionach kraju występują poważne trudności z realizacją tej kary, o czym piszę w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Liczba dozorów wykonywanych w przypadku zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności wzrosła z 124.023 w 1997 r. do 150.133 w 1999 r. Spośród dozorów zakończonych w 1997 r. w 19% przypadków nastąpiło to z powodu zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności, w 1999 r. w 17,8% przypadków. W obu analizowanych latach ponad połowa wydanych zarządzeń o wykonaniu kary pozbawienia wolności była następstwem ponownego popełnienia przestępstwa.

Warto także odnotować, że odwołanie warunkowych zwolnień nastąpiło w 1997 r. w 15,8%, a w 1999 r. w 13,6% przypadków. Zakończenie dozoru na skutek odwołania warunkowego zwolnienia spowodowanego popełnieniem przestępstwa miało miejsce w 1997 r. w 7,4%, a w 1999 r. w 6,3% przypadków.

Powołane wyżej dane dotyczące wykonania dozoru w ramach dwóch najważniejszych środków probacyjnych pozwalają stwierdzić, że:

- ich stosowanie nie jest fikcją, jeżeli w znacznym odsetku następowało zarządzenie wykonania warunkowo zawieszanej kary lub odwołanie warunkowego zwolnienia z jej odbycia (najczęściej w wyniku popełnienia przestępstwa, uchylania się od obowiązków nałożonych przez sąd, rażącego naruszenia porządku prawnego w inny sposób niż popełnienie przestępstwa);
- ich efektywność w stosunku do odbytej w całości kary pozbawienia wolności będzie zapewne znacznie większa skoro wskaźnik popełnionych przestępstw kształtuje się tu na niższym poziomie, aniżeli szacowany na 40-50% dla kary pozbawienia wolności (w 1999 r. dla dozoru z tyt. warunkowego zawieszenia wykonania kary - 10,7% i dla dozoru z tyt. warunkowego zwolnienia - 6,3%). Teza ta może być jednak dyskusyjna w sytuacji, gdy brakuje aktualnych wyników badań nad efektywnością kar.

3. W latach 1998 - 1999 przedmiotem analizy przeprowadzonej przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich były warunki i możliwości wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę. Wyniki podjętych w tym zakresie badań Rzecznik przekazał Panu Premierowi do wiadomości w wystąpieniu z dnia 5 lipca 1999 r. Do tej pory jednak nie podjęto działań, które wskazywałyby na poprawę warunków wykonywania zarówno obu tych kar, jak i innych kar i środków o charakterze probacyjnym. Sytuacja taka zmusza mnie więc do przedstawienia w tym miejscu najważniejszych problemów

związanymi z wykonaniem wymienionych kar, które w wielu państwach Europy Zachodniej znajdują szerokie i efektywne wykorzystanie.

W dotychczasowej praktyce wykonywania kary ograniczenia wolności oraz zamiany nieściągalnej grzywny na pracę społecznie użyteczną największe problemy realizacyjne sprawia znalezienie (skazanemu lub przez skazanego) właściwie zorganizowanego zatrudnienia. Zebrane przez pracowników Biura Rzecznika dane wskazują, że sytuacja taka występuje na obszarze właściwości miejscowej większości sądów okręgowych w Polsce. Są rejony kraju, gdzie od lat nie wykonuje się kary ograniczenia wolności, bowiem na danym terenie nie uruchomiono w tym czasie w komunalnych zakładach pracy stanowisk, na których mogłaby być wykonywana praca wskazana przez sąd.

Największe problemy z wykonywaniem kary ograniczenia wolności w postaci nieodpłatnej i kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian nieściągalnej grzywny występują w dużych aglomeracjach miejskich, takich jak: Warszawa, Łódź, Lublin, Katowice i Bielsko Biala. Prezesi tamtejszych sądów rejonowych mieli trudności z otrzymaniem od organów samorządu terytorialnego wykazów komunalnych zakładów pracy, w których wykonywane są te kary. Często też otrzymywali je ze znacznym opóźnieniem. Na terenie całego kraju mają miejsce z różnym nasileniem przypadki odmowy zatrudniania skazanych, również w wyznaczonych przez organ samorządu komunalnych zakładach pracy. Skutkiem tego jest długotrwałe oczekiwanie licznych grup skazanych na ustalenie miejsca pracy.

Zdaniem prezesów niektórych sądów, wiele miast i gmin nie jest przygotowanych do wykonywania zadań związanych z realizacją kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej. Istnieje więc obawa, że te instytucje prawa karnego wkrótce przestaną funkcjonować w praktyce. Dlatego też przychylają się oni do stanowiska wyrażonego przez przedstawicieli samorządów miast i gmin, zgodnie z którym wykonywanie przez samorzady orzeczonych kar powinno być zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. bądź w oparciu o odrębną ustawę, bądź porozumienie zawarte z tymi organami przez wojewodów. Chodzi bowiem o wytworzenie poczucia współodpowiedzialności sądów i organów samorządu terytorialnego za organizację i wykonywanie obu kar.

Źródłem opisanych postulatów są wykazywane przez samorzady trudności finansowe. W budżetach miast i gmin brakuje bowiem środków, którymi samorzady mogłyby wspomóc placówki użyteczności publicznej w tworzeniu miejsc pracy dla skazanych. Z kolei kierownicy komunalnych zakładów pracy odmawiając zatrudnienia skazanych podnoszą, iż przysługujące im z tego tytułu ulgi podatkowe nie są wystarczające i nie rekompensują poniesionych nakładów, związanych na przykład z przeprowadzonymi badaniami lekarskimi skazanych, zapewnieniem im stosownej odzieży

robotniczej, ubezpieczeniem od nieszczęśliwych wypadków, czy opłaceniem pracowników nadzorujących skazanych.

Nieprawidłowości występują również na etapie realizacji zatrudnienia skazanych. Niektóre urzędy lub zakłady pracy nieterminowo informują sądy o przebiegu kary. Brakuje w nich wyznaczonego pracownika odpowiedzialnego za współpracę z sądem, który dbałby o zabezpieczenie odpowiedniego frontu pracy oraz szybko informował kuratora sądowego o wypadkach uchylania się skazanych od wykonywania obowiązków pracowniczych. Z drugiej zaś strony, sądy nie zawsze w odpowiednim czasie reagują na zgłaszane przypadki uchylania się skazanych od zatrudnienia.

Nad przebiegiem wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej czuwać może sprawujący dozór nad skazanym kurator lub osoba godna zaufania, stowarzyszenie, instytucja lub organizacja społeczna, do której działalności należy wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym. W praktyce obowiązek ten spoczywa prawie wyłącznie na kuratorach sądowych, którzy poza organizowaniem i kontrolowaniem wykonania tych kar, bardzo często podejmują indywidualne działania zmierzające do nakłonienia administracji zakładów pracy lub innych placówek do tworzenia miejsc pracy dla skazanych. W ocenie kuratorów, ich aktywność w tym kierunku nie przynosi jednak rezultatów adekwatnych do wniesionego wkładu pracy.

Występujące od wielu lat w różnych rejonach kraju zaniedbania związane z przygotowaniem warunków do wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej budzą poważny niepokój. Należy liczyć się z sytuacją, że wskutek błędów popełnianych w ich wykonywaniu, coraz liczniejsza grupa sędziów i prokuratorów przestaje być w pełni przekonana do skuteczności tych kar, a zwłaszcza do ich społecznego oddziaływania.

Sformułowana powyżej konkluzja może odnosić się do innych kar nieizolacyjnych.

4. Stworzenie w praktyce szerokiej możliwości właściwego wykonywania kar i środków o charakterze probacyjnym może przyczynić się do rozwiązania problemu wzrastającej liczby odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. W trybie określonym w art. 151 Kkw następują one coraz częściej z powodu wysokiego przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych.

Uważam, że sytuacja ta rodzi bardzo negatywne skutki nie tylko dla wymiaru sprawiedliwości, ale również dla całego społeczeństwa. W opinii społecznej kształtuje się bowiem przekonanie o bezkarności licznej grupy sprawców przestępstw, których wina została już dowiedziona przed sądem. Dlatego też jednym ze słusznych działań zmierzających do zmniejszenia liczby skazanych, którzy oczekują na wykonanie kary, jest częstsze korzystanie przez sądy z możliwości warunkowego zawieszania kar w wymiarze nie przekraczającym 2 lat pozbawienia wolności na zasadach określonych w art. 69-75 Kk. Zawieszenie wykonania kary następuje na okres próby i uruchamia dozór kuratora

sądowego, który czuwa nad realizacją przez skazanego nałożonych na niego przez sąd obowiązków.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) pozwalam sobie zwrócić się do Pana Premiera o spowodowanie podjęcia działań, które przyczynią się do poprawy warunków wykonywania kar i środków karnych o charakterze probacyjnym.

Załączam wyrazy szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll