



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-437520-VII/03/17

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, 9 grudnia 2003 r.

Pan
Grzegorz Kurczuk
Minister Sprawiedliwości
- Prokurator Generalny
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze,

W ramach badań sondażowych, jakie w bieżącym roku przeprowadzili pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, ustalono warunki i możliwości wykonywania w latach 2001-2002 i w I kwartale 2003 r. kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę.

W objętych badaniem 80 sądach rejonowych w latach 1999-2001 liczba skazań prawomocnych na karę ograniczenia wolności stanowiła 46,4% średniej ogólnopolskiej skazań prawomocnych na tę karę. W dniu 31 grudnia 2002 r. w sądach tych podlegało wykonaniu 31,3% kar ograniczenia wolności wykonywanych w całym kraju w związku z przestępstwami i wykroczeniami oraz 52,6% ogółu wykonywanych w kraju orzeczeń o zamianie nieściągalnej grzywny na pracę społecznie użyteczną.

Jednocześnie w dniu 31 grudnia 2002 r. w objętych badaniem sądach zatrudniano 49,4% ogółu kuratorów zawodowych dla dorosłych oraz 49,5% ogółu kuratorów społecznych dla dorosłych w Polsce.

Badaniem objęto więc duży obszar praktyki, co pozwala na sformułowanie w analizowanym zakresie wniosków i ocen, które odzwierciedlają sytuację w całym kraju.

Szczegółowe wyniki badań zostały zawarte w pracy dr Janusza Zagórskiego, dyrektora Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego w Biurze Rzecznika, którą załączam do niniejszego wystąpienia.

I. W tym miejscu chciałbym natomiast zwrócić uwagę Pana Ministra na stwierdzone w toku badań nieprawidłowości i problemy dotyczące wykonania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej.

1. W wielu sądach rejonowych skazani oczekują przez dłuższy okres czasu na wyznaczenie zakładu pracy i przystąpienie do zatrudnienia.

W dniu 31 marca 2003 r. w objętych badaniem sądach na wyznaczenie zakładu pracy w celu wykonania orzeczeń o karze ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej oczekiwało 1767 skazanych. We wskazanym terminie zjawisko to występowało w 38 sądach (47,5%), a okres oczekiwania skazanych na wyznaczenie zakładu pracy i przystąpienie do zatrudnienia wynosił:

- do 1 m-ca – dla 705 osób (39,8%),
- powyżej 1 do 3 m-cy – dla 641 osób (36,3%),
- powyżej 3 m-cy do 6 m-cy – dla 266 osób (15,1%),
- powyżej 6 m-cy – dla 155 osób (8,8%).

W związku z występującymi trudnościami w zapewnieniu miejsc pracy dla skazanych sądy podejmowały wprawdzie przedsięwzięcia, które miały zachęcać do tworzenia nowych miejsc pracy oraz wyjaśniać zasady współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów, jednak działania te w wielu przypadkach nie przyniosły pozytywnych efektów. Potrzebne są więc nowe rozwiązania prawne i organizacyjne, które przyniosą poprawę w tym zakresie.

2. Problemem zasługującym na szczególną uwagę jest niewykonywanie kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej z przyczyn leżących po stronie skazanych.

W dniu 31 marca 2003 r. nie wykonywało kar ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej łącznie 8531 skazanych. Do przyczyn tej absencji należało zwłaszcza: uchylanie się 4529 skazanych od wykonania kary (53,1% ogólnej liczby osób nie wykonujących kar) oraz niezgłoszenie się 1198 skazanych na wezwanie kuratora (14,0%).

W dniu 31 marca 2003 r. skazani, którzy z różnych przyczyn nie wykonywali kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej wraz z oczekującymi na wyznaczenie zakładu pracy (łącznie 10298 osób) stanowili aż blisko połowę liczby osób odbywających jedną z tych kar (47,8%).

Zwraca zwłaszcza uwagę wysoka liczba skazanych, którzy uchylają się od wykonania kary lub od kontaktu z kuratorem sądowym. To grupa osób, którym sąd w najbliższym czasie prawdopodobnie zmieni orzeczoną karę na zastępczą karę grzywny lub pozbawienia wolności. Pytanie, jakie nasuwa się w tym miejscu, dotyczy sposobu

oddziaływania sądu i kuratora zawodowego na postawy tych osób w celu doprowadzenia do podjęcia przez nie pracy. Analiza akt sądowych wskazuje, że w szeregu przypadków oddziaływania takiego nie podejmowano albo było ono niewystarczające.

3. O możliwościach szerokiego stosowania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej na danym terenie decyduje przede wszystkim zakres i sposób współpracy sądu z organami samorządu terytorialnego oraz z samymi zakładami pracy, w których są wykonywane obie kary.

Z informacji uzyskanych w 77 sądach rejonowych (3 sądy nie wypowiedziały się w tej sprawie) wynika, że:

- 1) brak współpracy z zakładami pracy wyznaczonymi przez organ samorządu terytorialnego wykazało 16 sądów rejonowych (20,8%),
- 2) w 28 sądach (36,4%) nie wyznaczono zakładów pracy pozyskanych bezpośrednio przez sąd (bez udziału organu samorządowego),
- 3) w 47 sądach (61,0%) potwierdzono, że w 2002 r. i w I kwartale 2003 r. kuratorzy zawodowi zrealizowali kontrole zakładów pracy i sposobu wywiązywania się skazanych z obowiązku pracy. Jednak w 5 sądach to potwierdzenie zawierało się w wieloznacznym stwierdzeniu: „kuratorzy utrzymują stały kontakt”. W 26 sądach (33,8%) przyznano, że we wskazanym okresie nie odbyły się takie kontrole, zaś 4 sądy (5,2%), które również kierowały skazanych do wyznaczonych zakładów pracy, nie wypowiedziały się w tej sprawie.

Sytuacja w zakresie współpracy sądów z organami samorządu terytorialnego oraz zakładami pracy zatrudniającymi skazanych musi budzić niepokój. Aż jedna piąta badanych sądów nie doprowadziła w swoim rejonie do wskazania przez organy samorządu zakładów pracy zatrudniających skazanych. A przecież zgodnie z art. 56 § 1 Kkw jest to podstawowa forma kierowania skazanych do nieodpłatnej pracy na cele społeczne. Z kolei ponad jedna trzecia badanych sądów nie wykazuje inicjatywy związanej z pozyskiwaniem miejsc pracy dla skazanych, albo ta inicjatywa nie jest skuteczna.

Jedna trzecia sądów zaniedbuje też sprawowanie nadzoru nad zakładami pracy i sposobem wykonywania kary przez skazanych, zwłaszcza poprzez realizację przez kuratorów kontroli w tym zakresie. Należy sądzić, że w dużym stopniu na ten brak aktywności ma wpływ nadmierne obciążenie kuratorów sądowych nałożonymi na nich obowiązkami.

4. Wyniki analizy dokumentacji sądowej dot. wykonania kary ograniczenia wolności oraz wypowiedzi kuratorów zawodowych każą poddać w wątpliwość realizację przez pracodawców nałożonych na nich obowiązków wynikających z przepisów art. 58

Kkw i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 sierpnia 1998 r. Należy sądzić, że w wielu przypadkach nieprzestrzeganie tych obowiązków ma miejsce za przyzwoleniem zarówno kierownictwa poszczególnych sądów rejonowych, jak i samych kuratorów zawodowych. Rzecz bowiem w tym, że próba wyegzekwowania obowiązków ciążących na zakładach pracy mogłaby spowodować „paraliż w wykonywaniu kary ograniczenia wolności”. Kuratorzy wybierają „mniejsze zło”, akceptując nieprzestrzeganie określonych prawem obowiązków.

Blisko połowa objętych badaniem sądów (39, tj. 48,8%) wskazała, że nie z wszystkich swoich zadań zakłady pracy wywiązują się właściwie. Najczęściej nie są przestrzegane następujące obowiązki:

- 1) sporządzania i przesyłania w terminie do sądu harmonogramu prac skazanego oraz informacji o rozpoczęciu i zakończeniu pracy lub uchyłaniu się od niej skazanego (20 sądów – 51,3% wskazujących na nieprzestrzeganie obowiązków przez zakład pracy),
- 2) ubezpieczenia skazanego od następstw nieszczęśliwych wypadków (19 sądów – 48,7%),
- 3) wyposażenia w odzież ochronną i obuwie robocze (18 sądów – 46,2%),
- 4) poddania skazanego badaniom lekarskim (17 sądów – 43,6%),

Znacznie gorzej przedstawiała się realizacja przez zakład pracy podstawowych uprawnień skazanych w ocenie osób, które odbyły już karę ograniczenia wolności:

- a) badaniom lekarskim poddano tylko 16 osób (25,4%), zaś zrezygnowano z nich w stosunku do 47 skazanych (74,6%),
- b) zapoznanie z przepisami i zasadami BHP potwierdziły 23 osoby (36,5%), a 37 (58,7%) zaprzeczyło temu. Pozostali 3 respondenci nie pamiętali tego,
- c) bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz odzież i obuwie robocze zapewniono 20 badanym (31,7%). Inni badani stwierdzili, że brakowało im tego,
- d) ubezpieczono od następstw nieszczęśliwych wypadków 10 osób (15,9%), nie podlegało takiemu ubezpieczeniu 41 osób (65,0%), zaś pozostałe nie potrafiły odpowiedzieć na to pytanie.

5. Poważne zastrzeżenia budził sposób udokumentowania przez kuratorów przebiegu wykonywania kary ograniczenia wolności. Tymczasem reguły 70 i 71 Zalecenia Nr R(92)16 Komitetu Ministrów Rady Europy z 19 października 1992 r. propagują w wykonywaniu sankcji alternatywnych realizację zasady indywidualizacji, która obejmuje zarówno budowanie zindywidualizowanych programów wykonania kary jak i stosunków roboczych pomiędzy skazanym a osobą nadzorującą i innymi osobami i instytucjami biorącymi udział w tym procesie. Na podstawie analizy sądowych akt

wykonania kary ograniczenia wolności trudno jednak mówić o zindywidualizowanym postępowaniu ze skazanymi. W wielu aktach brakowało harmonogramów pracy, informacji zakładu pracy o rodzaju pracy wykonywanej przez skazanego i sposobie wywiązywania się z obowiązków pracowniczych, a także sporządzonych przez kuratora zawodowego informacji o sposobie wypełnienia przez podopiecznego innych obowiązków oraz o wynikach przeprowadzonych kontroli wykonywania kary.

6. W wielu przypadkach brak wyników przeprowadzonych kontroli wykonywania kary miał miejsce również wtedy, gdy kurator występował na podstawie art. 83 Kk z wnioskiem do sądu o zwolnienie skazanego od reszty kary. Zawarte najczęściej w tym wniosku dwa argumenty wykazujące, że podopieczny przepracował sumiennie przynajmniej połowę wyznaczonego przez sąd limitu godzin pracy oraz nie naruszył w tym czasie porządku prawnego nie znajdowały pokrycia w zebranej dokumentacji.

Spośród analizowanych 64 przypadków zwolnień przez sąd od reszty kary i uznania jej za wykonaną, tylko w 22 z nich (34,4%) kuratorzy poprzedzili zwolnienie udokumentowaną kontrolą przebiegu wykonywania kary przez skazanego, chociaż każdorazowo występowali z wnioskiem w tej sprawie.

III. Wyniki badań pozwoliły określić kierunki doskonalenia procesu wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznej użytecznej.

1. Przede wszystkim wykonywanie przez organy samorządowe orzeczonych kar powinno otrzymać formę zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, bądź w oparciu o odrębną ustawę, bądź porozumienie zawarte z tymi organami przez wojewodów. Rozwiązanie takie sprzyjać będzie jednocześnie tworzeniu poczucia współodpowiedzialności sądów i organów samorządowych za organizację i wykonywanie kar.

O przyjęcie takiego rozwiązania Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się już wcześniej do Prezesa Rady Ministrów w wystąpieniach z 5 lipca 1999 r. i 8 maja 2001 r. Jednak pomimo uznania przez Ministra Sprawiedliwości, iż zasługuje ono na rozważenie (odpowiedź z 20 lipca 2001 r.), nie podjęto żadnych działań w tym kierunku.

2. Niezależnie od czynników ekonomicznych (ogólnie zła kondycja finansowa przedsiębiorstw komunalnych, redukcja zatrudnienia itp.), podstawową barierą w tworzeniu miejsc pracy dla skazanych jest obawa zakładów pracy przed dodatkowymi kosztami. Zyski z pracy skazanych z reguły nie pokrywają w całości wydatków pracodawcy na obowiązkowe ubezpieczenie, wstępne badania lekarskie, odzież ochronną, a także na wynagrodzenia dla pracowników wyznaczonych do nadzoru.

Warto więc rozważyć możliwość zwolnienia pracodawców od ponoszenia wszystkich lub niektórych kosztów zatrudnienia skazanych. O wysokości obciążeń decydować powinien rachunek ekonomiczny, którego podstawą jest wyliczenie zysków z pracy skazanych oraz wypełnianie obowiązków z tytułu ich zatrudnienia. Sytuacja materialna skazanych może z kolei decydować o warunkach pokrywania przez nich tzw. kosztów ubocznych wykonania kary, do których zalicza się z pewnością koszty dojazdów do miejsca pracy, kopiowania dokumentacji lekarskiej, świadectw pracy lub posiadanych kwalifikacji.

Wykazana przez pracodawcę strata z tytułu zatrudnienia skazanych mogłaby zostać pokryta z budżetu organu samorządu terytorialnego lub właściwego sądu rejonowego.

Innym możliwym rozwiązaniem jest pokrywanie przez Skarb Państwa niektórych wydatków z tyt. zatrudnienia skazanych np. związanych z ubezpieczeniem lub badaniami lekarskimi. Wymagałoby to jednak odpowiedniej zmiany art. 618 Kpk.

3. Należy doprowadzić do upowszechnienia w sądach praktyki posiedzeń wykonawczych, w trakcie których podejmowane byłyby wszystkie decyzje dotyczące wykonania kary ograniczenia wolności, a w szczególności akceptowanie przez skazanego i przedstawiciela zakładu pracy opracowanego w tym zakresie programu.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o odniesienie się do przedstawionych w niniejszym piśmie problemów i nieprawidłowości w sposobie wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej za nieuiszczoną grzywnę oraz do sformułowanych propozycji działań zmierzających do poprawy w tym zakresie.

W załączeniu praca: Orzekanie i wykonywanie kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej w Polsce.

Z wyrazami szacunku

/-/