

METODYKA PRACY KURATORA SĄDOWEGO

redakcja naukowa Krzysztof Stasiak

Henryk Haak, Anna Janus-Dębska, Tadeusz Jedynak, Maria Kokorzecka-Piber
Łukasz Kwadrans, Andrzej Martuszewicz, Andrzej Rzepniewski
Aleksander Samek, Rafał Skręt, Krzysztof Stasiak
Łukasz Wirkus, Ewa Wysocka, Wojciech Zalewski

METODYKA PRACY KURATORA SĄDOWEGO

Aspekty ustrojowo-organizacyjne i prawne

redakcja naukowa Krzysztof Stasiak

Henryk Haak, Anna Janus-Dębska, Tadeusz Jedynak, Maria Kokorzecka-Piber
Łukasz Kwadrans, Andrzej Martuszewicz, Andrzej Rzepniewski
Aleksander Samek, Rafał Skręt, Krzysztof Stasiak
Łukasz Wirkus, Ewa Wysocka, Wojciech Zalewski

Stan prawny na 1 czerwca 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Jarosław Utrat-Milecki, profesor Uniwersytetu Warszawskiego

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Henryk Haak: rozdz. IV pkt 1

Tadeusz Jedynak, Krzysztof Stasiak, Andrzej Martusiewicz: wprowadzenie pkt 2

Łukasz Kwadrans: rozdz. IV pkt 8

Aleksander Samek: rozdz. IV pkt 6

Rafał Skręt: rozdz. III pkt 11

Krzysztof Stasiak: wprowadzenie pkt 1; rozdz. I pkt 1, 7, 9; rozdz. III pkt 3, 5, 6, 9, 10;
rozdz. IV pkt 7, 9

Krzysztof Stasiak, Anna Janus-Dębska: rozdz. III pkt 2

Krzysztof Stasiak, Tadeusz Jedynak: rozdz. I pkt 2, 3, 8; rozdz. IV pkt 2

Krzysztof Stasiak, Maria Kokorzecka-Piber: rozdz. III pkt 7

Krzysztof Stasiak, Andrzej Rzepniewski: rozdz. I pkt 4–6; rozdz. III pkt 4, 8

Łukasz Wirkus: rozdz. IV pkt 5

Łukasz Wirkus, Tadeusz Jedynak: rozdz. IV pkt 4

Łukasz Wirkus, Tadeusz Jedynak, Krzysztof Stasiak: rozdz. IV pkt 3

Ewa Wysocka: rozdz. II

Wojciech Zalewski: rozdz. III pkt 1

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-681-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	19
Wprowadzenie – historia kurateli sądowej w Polsce	21
1. Rozwój kurateli sądowej w Polsce do 1986 r. (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	21
1.1. Uwagi ogólne	21
1.2. Okres międzywojenny	21
1.3. Okres od zakończenia wojny do 1986 r.	23
1.4. Instytucja kurateli sądowej określona w rozporządzeniu z 1986 r.	28
2. Od 1986 r. do ustawy o kuratorach sądowych (<i>Tadeusz Jedynak,</i> <i>Krzysztof Stasiak, Andrzej Martusiewicz</i>)	30
2.1. Ewolucja poglądów na organizację i zadania służby kuratorskiej w latach 90. XX w.	30
2.2. Inspiracje	32
2.3. Czas reform	36
2.3.1. Etatyzacja	36
2.3.2. Profesjonalizacja	38
2.3.3. Legislacja	48
2.3.4. Starania o unowocześnienie systemu wynagrodzeń kuratorów zawodowych	51
2.4. Prace legislacyjne nad ustawą o kuratorach	61
2.5. Epilog – kuratorzy w obronie swojej ustawy	69
Rozdział I	
Ustrój kuratorskiej służby sądowej	71
1. Zadania kuratorów sądowych (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	71
1.1. Uwagi ogólne	71
1.2. Zadania kuratorów dla dorosłych	74
1.3. Zadania kuratorów rodzinnych	75
2. Kwalifikacje kuratorów sądowych (<i>Krzysztof Stasiak, Tadeusz Jedynak</i>)	81

3. Stosunek pracy kuratora sądowego i aplikanta kuratorskiego (<i>Krzysztof Stasiak, Tadeusz Jedynak</i>)	86
3.1. Nawiązanie stosunku pracy	86
3.2. Czas pracy kuratora zawodowego	90
3.3. Awans	97
3.4. Wynagrodzenie, nagroda i gratyfikacja jubileuszowa	99
3.5. Urlop	102
3.6. Zasady wykonywania przez kuratora zawodowego stosunku pracy wynikające z przepisów prawa pracy	103
3.7. Delegowanie kuratora	105
3.8. Zawieszenie kuratora w pełnieniu obowiązków	108
3.9. Ustanie stosunku pracy	110
3.10. Kontrola i ocena pracy kuratora	114
3.11. Regulacje prawne dotyczące warunków pracy kuratora sądowego	116
4. Organizacja kuratorskiej służby sądowej (<i>Krzysztof Stasiak, Andrzej Rzepniewski</i>)	117
4.1. Wprowadzenie	117
4.2. Wyjaśnienie niektórych pojęć	119
4.3. Działalność administracyjna w sądach i nadzór nad działalnością administracyjną	122
4.4. Powołanie kuratorskiej służby sądowej i jej charakterystyka	125
4.5. Kurator okręgowy	126
4.5.1. Warunki i tryb powołania kuratora okręgowego	126
4.5.2. Zakres działania kuratora okręgowego	128
4.6. Zespół kuratorskiej służby sądowej	134
4.6.1. Tworzenie zespołów	134
4.6.2. Kierownik zespołu	134
4.6.3. Sekretariat zespołu i obsługa biurowa	135
4.7. Praktyczne wskazówki dotyczące działalności kierowniczej w służbie kuratorskiej	136
5. Obowiązki i uprawnienia kuratora zawodowego (<i>Krzysztof Stasiak, Andrzej Rzepniewski</i>)	138
5.1. Rozróżnienie pojęć. Uprawnienia i obowiązki	138
5.2. Obowiązki kuratora	139
5.3. Uprawnienia kuratora	143
6. Samorząd kuratorski i jego kompetencje (<i>Krzysztof Stasiak, Andrzej Rzepniewski</i>)	144
6.1. Wprowadzenie	144
6.2. Krajowa Rada Kuratorów	145
6.3. Okręgowe zgromadzenie kuratorów	151
7. Odpowiedzialność dyscyplinarna kuratora zawodowego i aplikanta kuratorskiego (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	152
7.1. Wprowadzenie	152
7.2. Zakres odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej	153

7.3. Rozmowa dyscyplinująca	156
7.4. Kary dyscyplinarne	157
7.5. Stosowanie kar	163
7.6. Rzecznik dyscyplinarny i postępowanie wyjaśniające	164
7.7. Sąd dyscyplinarny i postępowanie przed sądem	168
7.8. Odwołanie od orzeczenia sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji i sąd odwoławczy	174
7.9. Obwiniony i obrońca	176
7.10. Postępowanie po wydaniu orzeczenia	177
8. Aplikacja kuratorska i aplikanci kuratorscy (<i>Krzysztof Stasiak,</i> <i>Tadeusz Jedynak</i>)	179
9. Społeczni kuratorzy sądowi (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	184
9.1. Wprowadzenie	184
9.2. Funkcja kuratora społecznego	185
9.3. Zadania kuratora społecznego	192
9.4. Ryczałt kuratora społecznego	195

Rozdział II

Diagnoza osobopoznawcza i środowiskowa w polskim modelu kurateli

sądowej – wybrane problemy i dylematy (<i>Ewa Wysocka</i>)	199
1. Profesjonalizacja zawodu kuratora sądowego w aspekcie kompetencji diagnostycznych	199
2. Definicja i funkcje diagnozy w naukach społecznych	201
3. Funkcje diagnozy w kurateli sądowej	203
4. Kompetencje diagnostyczne kuratora sądowego jako wyznaczniki roli zawodowej	206
5. Diagnoza pozytywna (salutogeneza) i negatywna (patogeneza) w pracy kuratora sądowego	208
6. Diagnoza osobopoznawcza i środowiskowa jako zaniedbane obszary diagnozy kuratorskiej	213
7. Obszary diagnozy i narzędzia diagnostyczne w pracy kuratora sądowego	216
8. Refleksja końcowa – czy jest możliwa sensowna diagnoza w pracy kuratora	222

Rozdział III

Kurator dla dorosłych jako instytucja prawa karnego 224 |

1. Zadania sądowego kuratora dla dorosłych w wykonywaniu kar i środków w reakcji na popełnienie przestępstwa (<i>Wojciech Zalewski</i>)	224
1.1. Kuratela sądowa – wprowadzenie	224
1.2. Modele kurateli sądowej – uwagi historyczne na tle rozwoju probacji w prawie karnym	224
1.3. Modele probacji – próba generalizacji	230

1.4. Zadania i wymogi formułowane wobec kuratorów. Misja kurateli w świetle dokumentów Rady Europy	237
1.5. Podsumowanie	239
2. Dozór wykonywany przez kuratora sądowego (<i>Krzysztof Stasiak, Anna Janus-Dębska</i>)	240
2.1. Wprowadzenie	240
2.2. Cel dozoru i rola w nim kuratora sądowego	245
2.3. Rodzaje dozorów	251
2.3.1. Dozór przy warunkowym zawieszeniu kary pozbawienia wolności	251
2.3.2. Dozór przy warunkowym zwolnieniu z odbycia reszty kary pozbawienia wolności	254
2.3.3. Dozór przy warunkowym umorzeniu postępowania karnego ...	256
2.3.4. Dozór w związku z wykonaniem środków zabezpieczających ...	258
2.4. Prawa i obowiązki kierownika zespołu, kuratora sądowego oraz skazanego	259
2.4.1. Czynności początkowe w dozorze oraz prawa i obowiązki kierownika zespołu w związku z wykonywaniem dozoru	259
2.4.2. Obowiązki i uprawnienia kuratora sądowego związane z wykonywaniem dozoru	263
2.4.3. Prawa i obowiązki skazanego	271
2.5. Procedury postępowania kuratora w dozorze	274
2.5.1. Kwalifikacja dozorowanego do grupy ryzyka	274
2.5.2. Metodyka wykonywania dozoru	278
2.5.3. Model postępowania resocjalizującego i techniki pracy kuratora w dozorze	284
2.5.4. Realizacja przez kuratora zawodowego zadań kontrolnych w dozorze, w tym w dozorach wykonywanych przez kuratorów społecznych	293
2.6. Dokumentacja przebiegu dozoru	297
2.7. Trudności w wykonywaniu dozoru	308
3. Zadania sądowego kuratora zawodowego w wykonywaniu kary ograniczenia wolności i prac społecznie użytecznych (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	309
3.1. Istota kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej	309
3.2. Czynności poprzedzające rozpoczęcie wykonywania przez skazanego (ukaranego) pracy na cele społeczne (społecznie użyteczne)	312
3.3. Wykonywanie prac społecznie użytecznych oraz kary ograniczenia wolności w formie pracy na cele społeczne	316
3.3.1. Uwagi ogólne	316
3.3.2. Czynności kuratora zawodowego	319
3.3.3. Zadania podmiotu, w którym jest wykonywana praca	325
3.3.4. Obowiązki skazanego (ukaranego) w związku z wykonywaniem kary ograniczenia wolności lub pracy społecznie użytecznej	326

3.4. Kara ograniczenia wolności w formie potrącenia części wynagrodzenia	327
3.5. Zakończenie kary ograniczenia wolności (prac społecznie użytecznych)	327
4. Kontrola wykonania obowiązków nałożonych na skazanego (sprawcę), który nie został oddany pod dozór (<i>Krzysztof Stasiak</i> , <i>Andrzej Rzepniewski</i>)	335
4.1. Wprowadzenie	335
4.2. Dokonywanie ustaleń dotyczących zachowania skazanego i wykonywania obowiązków w okresie próby	335
4.3. Dokumentacja związana z kontrolą wykonania przez skazanego obowiązków w okresie próby	341
5. Wywiady środowiskowe i zbieranie informacji (art. 43h § 2 k.k.w.) realizowane przez kuratora dla dorosłych (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	342
5.1. Uwagi ogólne	342
5.2. Wywiad zarządzany na podstawie art. 14 § 1 k.k.w.	342
5.3. Wykonywanie niektórych orzeczeń sądowych z zastosowaniem art. 14 k.k.w.	347
5.4. Wywiad zarządzony na podstawie art. 214 k.p.k.	348
5.5. Metodyka przeprowadzania wywiadu środowiskowego	352
5.6. Zebranie informacji przez kuratora na podstawie art. 43h § 4 k.k.w. ...	355
6. Zadania kuratora sądowego w związku z wykonywaniem kar, środków karnych i środków zabezpieczających w systemie dozoru elektronicznego (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	356
6.1. Wprowadzenie	356
6.2. Strona techniczna wykonywania kary w systemie dozoru elektronicznego	357
6.3. Rozpoczęcie wykonywania dozoru elektronicznego	359
6.4. Wykonywanie kary, środka karnego i zabezpieczającego w systemie dozoru elektronicznego	364
6.5. Warunkowe przedterminowe zwolnienie skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego	373
6.6. Zadania sądowego kuratora zawodowego w związku z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego	373
6.7. Zakończenie dozoru elektronicznego	377
7. Przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu z placówki penitencjarnej (<i>Krzysztof Stasiak</i> , <i>Maria Kokorzecka-Piber</i>)	379
7.1. Uwagi ogólne	379
7.2. Polskie rozwiązania prawne dotyczące przygotowania więźnia do życia na wolności na tle standardów europejskich	380
7.3. Sens i cel pracy kuratora nad przygotowaniem osób skazanych do wolności	382

7.4. Metodyka pracy kuratora ze skazanym	386
7.5. Realizacja zadań kuratorskich na podstawie obowiązujących przepisów	387
7.5.1. Przyjęcie zadania	387
7.5.2. Przygotowanie do skonstruowania programu wolnościowego	388
7.5.3. Opracowanie programu wolnościowego i zasada kontraktu	389
7.5.4. Realizacja programu	391
7.5.5. Problemy związane z realizacją programu	397
7.5.6. Ocena przebiegu i wyników programu	400
7.6. Dokumentacja działań kuratora	400
7.6.1. Przepisy regulujące zasady dokumentowania pracy	400
7.6.2. Dokumenty niezbędne do wykonywania i rejestrowania zadań	401
7.7. Ograniczenia udziału kuratorów w procesie wdrażania więźniów do społeczeństwa	402
8. Pomoc postpenitencjarna udzielana przez sądowego kuratora zawodowego jako forma pomocy społecznej (<i>Krzysztof Stasiak, Andrzej Rzepniewski</i>)	403
8.1. Praca socjalna i pomoc społeczna	403
8.2. Pojęcie funduszu. Charakterystyka Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej. Rola kuratora	405
8.3. Przeznaczenie środków	408
8.4. Uprawnienia do otrzymywania pomocy	411
8.5. Warunki uzyskania pomocy	412
8.6. Tryb postępowania	412
8.7. Odwołanie od decyzji kuratora	413
9. Wnioski, do składania których jest uprawniony kurator dla dorosłych (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	415
9.1. Wprowadzenie	415
9.2. Forma i treść wniosku	416
9.3. Rodzaje wniosków	418
9.3.1. Wniosek o zarządzenie wykonania kary pozbawienia wolności	418
9.3.2. Wniosek o odwołanie warunkowego zwolnienia	422
9.3.3. Wniosek o podjęcie warunkowo umorzonego postępowania karnego	423
9.3.4. Wniosek o zwolnienie od dozoru	425
9.3.5. Wniosek o oddanie pod dozór	428
9.3.6. Wniosek o ustanowienie, rozszerzenie lub zmianę obowiązku	429
9.3.7. Wniosek o zwolnienie z obowiązku	431
9.3.8. Wniosek o zmianę okresu próby	432

9.3.9. Wniosek o odroczenie wykonania kary pozbawienia wolności i o odwołanie odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności	434
9.3.10. Wniosek o przerwę w wykonaniu kary pozbawienia wolności i wniosek o odwołanie tej przerwy	436
9.3.11. Wniosek o warunkowe zwolnienie	437
9.3.12. Wniosek o zarządzenie wykonania kary zastępczej	438
9.3.13. Wniosek o odroczenie wykonania kary ograniczenia wolności i odwołanie odroczenia	440
9.3.14. Wniosek o przerwę w wykonywaniu kary ograniczenia wolności	441
9.3.15. Wniosek o zwolnienie z reszty kary ograniczenia wolności i uznanie jej za wykonaną	442
9.3.16. Wniosek o zmianę sposobu wykonywania kary ograniczenia wolności	442
9.3.17. Wniosek o umorzenie postępowania	443
9.3.18. Wniosek o rozstrzygnięcie wątpliwości co do wykonania orzeczenia	444
9.3.19. Wniosek o udzielenie zezwolenia na odbycie przez skazanego kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego	445
9.4. Przykłady wniosków	445
10. Nadzór realizowany przez kuratora zawodowego nad wykonywaniem przez skazanego niektórych środków karnych (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	450
10.1. Wprowadzenie	450
10.2. Wykonywanie nadzoru, o którym mowa w art. 181a § 2 k.k.w.	451
10.2.1. Czas stosowania środka karnego	451
10.2.2. Wykonywanie nadzoru. Zadania kuratora zawodowego	453
11. Zadania kuratora sądowego w związku z zawieszeniem postępowania wykonawczego (<i>Rafał Skręt</i>)	456

Rozdział IV

Rola kuratora rodzinnego w realizacji ochrony prawnej udzielanej

przez sąd rodzinny	467
1. Sądowy kurator rodzinny jako podmiot uczestniczący w udzielaniu ochrony prawnej przez sąd rodzinny (<i>Henryk Haak</i>)	467
1.1. Wprowadzenie	467
1.2. Sądownictwo rodzinne – wybrane zagadnienia	470
1.2.1. Powstanie i rozwój sądownictwa rodzinnego na świecie i w Polsce	470
1.2.2. Rozmieszczenie sądów rodzinnych w Polsce	471
1.2.3. Istota sądownictwa rodzinnego	472

1.2.4. Zakres spraw podlegających rozpoznaniu w sądzie rodzinnym	473
1.2.5. Sąd rodzinny a sąd opiekuńczy	474
1.2.6. Organizacja pracy sądów rodzinnych	476
1.3. Zadania kuratorów rodzinnych	478
1.3.1. Zadania kuratorów rodzinnych określone w Prawie o ustroju sądów powszechnych	478
1.3.2. Zadania kuratorów rodzinnych oznaczone w ustawie o kuratorach sądowych	479
1.3.3. Zadania kuratorów rodzinnych przewidziane w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym	481
1.3.4. Zadania kuratorów rodzinnych wynikające z Kodeksu postępowania cywilnego	483
1.3.5. Zadania kuratorów rodzinnych określone w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich	485
1.3.6. Zadania kuratorów rodzinnych przewidziane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ...	488
1.4. Próba określenia roli kuratorów rodzinnych	490
1.4.1. Próba określenia roli kuratorów rodzinnych na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych	490
1.4.2. Próba określenia roli kuratorów rodzinnych na podstawie ustawy o kuratorach sądowych	491
1.4.3. Próba określenia roli kuratorów rodzinnych na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz innych ustaw	492
1.4.4. Podsumowanie	494
1.5. Wnioski	496
2. Wywiady środowiskowe realizowane przez kuratora rodzinnego (<i>Krzysztof Stasiak, Tadeusz Jedynek</i>)	497
2.1. Uwagi ogólne	497
2.2. „Regulamin” przeprowadzania wywiadu środowiskowego	500
3. Uwarunkowania prawne i organizacyjne nadzoru wykonywanego przez kuratora sądowego (<i>Łukasz Wirkus, Tadeusz Jedynek, Krzysztof Stasiak</i>)	506
3.1. Uwagi ogólne	506
3.2. Rodzaje nadzorów i ich cechy charakterystyczne	508
3.2.1. Uwagi wprowadzające	508
3.2.2. Nadzór w sprawach opiekuńczych	508
3.2.2.1. Nadzór kuratora nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej	508
3.2.2.2. Wnioski o zmianę orzeczenia lub umorzenie postępowania	513
3.2.2.3. Okoliczności uzasadniające złożenie wniosku	515

3.2.2.4.	Przykładowe wnioski	517
3.2.2.5.	Procedura postępowania w nadzorze w sprawach opiekuńczych	521
3.2.3.	Nadzór kuratora w sprawach nieletnich	527
3.2.3.1.	Wprowadzenie	527
3.2.3.2.	Wnioski dotyczące modyfikacji orzeczenia o oddaniu nieletniego pod nadzór kuratora sądowego	532
3.2.3.3.	Przykładowe wnioski	534
3.2.3.4.	Procedura postępowania w nadzorze nad nieletnim	537
3.2.3.5.	Terminarz nadzoru	540
3.2.3.6.	Treść dokumentacji związanej z nadzorem	541
3.2.4.	Nadzór nad osobami zobowiązanymi do leczenia uzależnienia alkoholowego	542
3.2.4.1.	Zobowiązanie do leczenia odwykowego	542
3.2.4.2.	Przykładowe wnioski	545
4.	Wybrane metody pracy w nadzorze kuratora sądowego (<i>Łukasz Wirkus,</i> <i>Tadeusz Jedynak</i>)	547
4.1.	Uwagi ogólne	547
4.2.	Założenia i znaczenie metody <i>casework</i>	549
4.3.	Zasady pracy kuratora w nadzorze prowadzonym metodą <i>casework</i> ...	551
4.4.	Etapy pracy kuratora w nadzorze	553
4.5.	Kontrakt w nadzorze prowadzonym metodą <i>casework</i>	557
4.6.	Współpraca ze środowiskiem w nadzorze kuratora	559
4.7.	Problemy związane z realizacją nadzoru	563
5.	Działania kuratora sądowego w sytuacji odebrania dziecka – procedury i rekomendacje (<i>Łukasz Wirkus</i>)	565
5.1.	Dziecko w przestrzeni społecznej	565
5.2.	Dobro dziecka w regulacjach prawnych	567
5.3.	Instytucja ograniczenia władzy rodzicielskiej	569
5.4.	Inne formy ingerencji sądu w sposób wykonywania władzy rodzicielskiej	570
5.5.	Odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką. Postępowanie kuratora sądowego w procedurze odebrania dziecka osobie nieuprawnionej w celu przekazania go rodzicowi (opiekunowi)	579
5.6.	Postępowanie w celu wykonania orzeczenia o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub rodzinie zastępczej	591
5.7.	Postępowanie kuratora sądowego w przypadku stwierdzenia faktu pozostawienia dziecka bez opieki lub zagrożenia jego życia lub zdrowia	595

6. Udział kuratora sądowego w ustalonym przez sąd kontakcie z dzieckiem (<i>Aleksander Samek</i>)	601
6.1. Uwagi ogólne	601
6.2. Kontakt – definicja, zakres i cel kontaktów	602
6.3. Ewolucja przepisów regulujących kontakty rodziców z dziećmi	605
6.4. Standardy międzynarodowe określające prawo do kontaktów z dzieckiem	606
6.5. Zasady regulowania kontaktów rodziców z dzieckiem	608
6.6. Ingerencja sądu w przebieg kontaktów rodziców z dzieckiem	609
6.7. Statystyczny obraz udziału kuratorów sądowych w realizacji orzeczeń dotyczących kontaktów	610
6.8. Czynności kuratora podczas kontaktu rodziców z dzieckiem	612
6.9. Funkcja kontaktów	613
6.10. Zasady postępowania kuratora	615
6.11. Problemy związane z realizacją orzeczenia	616
6.12. Dobre praktyki i rekomendacje Krajowej Rady Kuratorów	617
6.13. Ryczałt za udział kuratora sądowego w kontaktach osoby uprawnionej z dzieckiem	620
7. Inne zadania realizowane przez kuratora rodzinnego (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	621
7.1. Uwagi ogólne	621
7.2. Czynności kontrolne w sprawach opiekuńczych	621
7.3. Czynności kontrolne w sprawach nieletnich, ich rodziców bądź opiekuna	622
8. Skierowanie do ośrodka kuratorskiego – środek wychowawczy wykonywany przez kuratorów sądowych (<i>Łukasz Kwadrans</i>)	627
8.1. Uwagi ogólne	627
8.2. Działalność ośrodków kuratorskich	635
8.3. Metody pracy w ośrodku kuratorskim	640
8.4. Kadra ośrodków kuratorskich i jej zadania	648
8.5. Dokumentacja ośrodka i nadzór	650
8.6. Podsumowanie	655
9. Zobowiązanie nieletniego do wykonania pracy społecznej (<i>Krzysztof Stasiak</i>)	659
9.1. Uwagi ogólne	659
9.2. Zobowiązanie nieletniego do wykonania pracy społecznej jako środek wychowawczy	661
9.3. Zadania kuratora sądowego w związku z wykonywaniem orzeczenia sądu o zobowiązaniu nieletniego do wykonania pracy społecznej	662
9.4. Podmioty, w których są realizowane przez nieletnich prace społeczne ...	664
9.5. Zakończenie postępowania	666
Bibliografia	667
O Autorach	685

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2024 r. poz. 706)
- k.k.w. z 1969 r. – ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 13, poz. 98 ze zm.) – uchylona
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
- KPD – Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119)
- nowelizacja z 20.02.2015 r. – ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396)
- nowelizacja z 1.12.2022 r. – ustawa z 1.12.2022 r. o zmianie ustawy o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 27)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334)
- p.u.s.p. z 1985 r. – ustawa z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) – uchylona
- r.FPPiPP – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13.09.2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości (Dz.U. z 2019 r. poz. 683 ze zm.)

r.o.k.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23.11.2022 r. w sprawie ośrodków kuratorskich (Dz.U. poz. 2449)
r.p.k.o.w.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 1.06.2010 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna (Dz.U. Nr 98, poz. 634)
r.r.c.w.ś.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11.06.2003 r. w sprawie regulaminu czynności w zakresie przeprowadzania wywiadu środowiskowego oraz wzoru kwestionariusza tego wywiadu (Dz.U. Nr 108, poz. 1018)
r.s.n.n.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28.11.2022 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad nieletnimi przez kuratorów sądowych, organizacje społeczne, pracodawców oraz osoby godne zaufania (Dz.U. poz. 2544)
r.s.s.w.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9.12.2022 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kar, środków karnych i środków zabezpieczających w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. poz. 2684)
r.s.s.w.u.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12.06.2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 989)
r.s.t.w.c.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13.06.2016 r. w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz.U. poz. 969 ze zm.)
r.u.s.p.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 867)
u.k.s.	– ustawa z 27.07.2001 r. o kuratorach sądowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1095)
u.p.p.r.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2024 r. poz. 424 ze zm.) (obecnie: ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej)
u.p.s.n.	– ustawa z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2018 r. poz. 969 ze zm.) – uchylona
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2024 r. poz. 177 ze zm.)
u.w.r.n.	– ustawa z 9.06.2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U. z 2022 r. poz. 1700 ze zm.)
u.w.t.p.a.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151)
z.o.z.d.s.	– zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19.06.2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz. MS poz. 138 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz.Pr.P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.Urz. MS	– Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości

KZS	– Krakowskie Zeszyty Sądowe
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RiP	– Rodzina i Prawo
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia

Inne

DSiN	– Departament Sądów i Notariatu
DSRiN	– Departament Sądów Rodzinnych i Nieletnich
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KRK	– Krajowa Rada Kuratorów
KSZKS	– Krajowe Stowarzyszenie Zawodowych Kuratorów Sądowych
MOPR	– miejski ośrodek pomocy rodzinie
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OZSS	– opiniodawczy zespół sądowych specjalistów
PCPR	– powiatowe centrum pomocy rodzinie
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SR	– sąd rejonowy
SSW	– sędzia sądu wojewódzkiego
SW	– sąd wojewódzki

WSTĘP

Do rąk czytelników przekazujemy książkę *Metodyka pracy kuratora sądowego*, licząc na życzliwe jej przyjęcie. Jest ona kontynuatką kilku wydań *Zarysu metodyki pracy kuratora sądowego*, ale też zawiera wiele nowych elementów. Mamy pełną świadomość, iż tytuł książki w kontekście jej zakresu merytorycznego jest pewnym uproszczeniem. Jednak pomimo tych ograniczeń, w naszym przekonaniu, jest najbardziej adekwatny do jej zawartości. Sam termin „metodyka” jest przez *Słownik Języka Polskiego PWN* definiowane jako „zbiór zasad dotyczących sposobu wykonywania jakiejś pracy”¹. W związku z tym w książce szczegółowo omówiono sposób wykonywania przez kuratorów sądowych ich zadań, zwracając szczególną uwagę na ich aspekty prawne. Natomiast mniej miejsca poświęcono przedstawieniu i omówieniu metod pracy pedagogicznej kuratora sądowego. Takie ujęcie poszczególnych zadań jest świadomą decyzją autorów niniejszej książki. Wynika ona z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze, obecnie większość realizowanych przez kuratorów sądowych zadań ma charakter kontrolny i przy ich wykonywaniu należy przestrzegać ustalonego schematu postępowania, na ogół określonego przez przepisy prawa. Po drugie, ponad 60% kuratorów sądowych posiada wykształcenie pedagogiczne, dlatego w przypadku konieczności stosowania przepisów prawa czują się oni mniej pewnie niż przy korzystaniu w pracy z podopiecznym z metod pedagogicznych. Po trzecie, niniejsza książka stanowi odpowiedź na oczekiwania środowiska kuratorów sądowych często wyrażane na różnego rodzaju spotkaniach lub szkoleniach, gdyż najczęściej zadawanych wówczas pytań dotyczy prawnych aspektów wykonywanych zadań. Tym bardziej że stanowią one istotny element oceny ich pracy przez przełożonych.

Książka zawiera także dwie istotne części: omówienie historii kurateli sądowej w Polsce oraz omówienie jej ustroju i uwarunkowań wykonywania tego zawodu. Są one ważne, gdyż nie tylko pozwalają na zrozumienie roli, jaką kurator sądowy pełni w wymiarze sprawiedliwości i w społeczeństwie, lecz także wpływają na budowanie tożsamości tego zawodu.

¹ Zob. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/metodyka.html> (dostęp: 23.06.2024 r.).

Kuratorzy sądowi, do których ta publikacja jest przede wszystkim adresowana, wykonują zadania, które cały czas dynamicznie się zmieniają. Jest to konsekwencja przeobrażeń społecznych, gospodarczych, politycznych oraz prawnych, do których w Polsce dochodzi. Warto wspomnieć o dwóch najistotniejszych wydarzeniach, które w ostatnich kilku latach wpłynęły na funkcjonowanie nas wszystkich, w tym także na sposób pracy kuratorów: epidemia COVID-19 i wojna w Ukrainie. Stałe zagrożenie epidemiologiczne oddziałuje na sposób pracy kuratorów sądowych, ale też uważa się poszerzenie zakresu zadań wykonywanych przez nich w środowiskach wielokulturowych, co wynika z większej liczby przebywających w Polsce cudzoziemców. Niejednokrotnie, z uwagi na bariery językowe, praca z cudzoziemcami stanowi duże wyzwanie. Zasygnalizowane zjawiska powodują, że kuratorzy sądowi, wykonując swoją pracę, muszą być otwarci na różne zmiany i potrafić się do nich dostosować.

Należy też dodać, że ostatnio doszło do poważnych zmian legislacyjnych, które w istotny sposób wpłynęły na pracę kuratorów sądowych. Szczególnie ważny pod tym względem był 2022 r., w którym została uchwalona ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, dokonano poważnej nowelizacji ustawy o kuratorach sądowych oraz zmieniono Kodeks karny wykonawczy. Stanowiły one inspirację do przygotowania *Metodyki pracy kuratora sądowego*.

Autorzy

WPROWADZENIE – HISTORIA KURATELI SĄDOWEJ W POLSCE

1. Rozwój kurateli sądowej w Polsce do 1986 r.

1.1. Uwagi ogólne

Pisząc o kurateli sądowej, trudno nie odnieść się do jej historii. Dlatego również w niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione fakty, które były istotne w rozwoju kurateli sądowej w Polsce. Jednakże opisując je, starano się uchwycić przede wszystkim kierunki ewolucji omawianej instytucji. Przedstawiany okres jest o tyle ważny, że wówczas instytucja kurateli ulegała istotnym, czasami dosyć radykalnym przeobrażeniom. Ponadto w tym czasie została w sposób trwały umiejscowiona w wymiarze sprawiedliwości. W ten sposób stała się organizacyjnie i merytorycznie powiązana z sądami powszechnymi.

1.2. Okres międzywojenny

Wkrótce po odzyskaniu przez Polskę niepodległości dostrzeżono konieczność utworzenia specjalnych sądów dla nieletnich, co niewątpliwie wynikało z dużej liczby spraw nieletnich wpływających do sądów, ale także ze zmiany poglądów co do sposobu ich karania. Na wprowadzenie takich zmian był to moment trudny, gdyż państwo polskie dopiero się odradzało i w związku z tym miało bardzo wiele poważnych problemów. W tym miejscu wystarczy chociażby wspomnieć o powstaniu wielkopolskim, trzech powstaniach śląskich, wojnie polsko-bolszewickiej i plebiscytach ustalających przebieg niektórych polskich granic. Obraz Polski tamtych czasów dopełnia informacja, że była ona jednym z najbardziej zniszczonych państw w wyniku I wojny światowej, także pod względem liczby osób, które zginęły. To wszystko powodowało, że ludziom żyło się wówczas niezmiernie trudno. Taka sytuacja zawsze wpływa na stopień przestrzegania porządku prawnego, w tym również przez osoby nieletnie. Z uwagi na skalę tego problemu uznano za celowe utworzenie specjalnych sądów dla nieletnich.

Sądy dla nieletnich zostały utworzone na mocy dekretu Naczelnika Państwa, podpisanego 7.02.1919 r.² Na jego podstawie Minister Sprawiedliwości 26.07.1919 r.³ wydał rozporządzenie w przedmiocie urządzenia sądów dla nieletnich. Na podstawie tych przepisów utworzono trzy sądy dla nieletnich: w Warszawie, Łodzi i Lublinie, które zaczęły działać od 1.09.1919 r. Miały rozpatrywać wszystkie sprawy karne nieletnich do ukończenia przez nich 17. roku życia. Rozporządzeniem tym minister określił także zadania dla powołanej wymienionym wyżej dekretem instytucji stałych opiekunów sądowych. Byli oni powoływani przez sędziego. Do ich zadań należały: zbieranie, na polecenie sędziego, informacji o nieletnich, opieka „nad nieletnim, pozostającym pod dozorem rodzicielskim, lub gdy dozór rodzicielski wymaga jeszcze dodatkowej kontroli odpowiedzialnej” oraz nadzorowanie nieletnich, wobec których zawieszono wykonywanie kary. Opiekunowie ci pobierali stałe wynagrodzenie wypłacane z funduszy dyspozycyjnych sądu⁴. Mimo że formalnie nie byli nazwani kuratorami, z uwagi na charakter wykonywanych zadań można ich uznać za pierwszych kuratorów sądowych. Po powołaniu tych opiekunów stale wzrastała liczba prowadzonych przez nich spraw. Dla sądu warszawskiego było to odpowiednio: w 1925 r. – 90 nieletnich pozostających pod dozorem, w 1926 r. – 190 nieletnich, w 1927 r. – 362 nieletnich⁵.

Jak wynika z danych pochodzących z lat 20. XX w., w 1927 r. utworzone 2 lata wcześniej Warszawskie Koło Opiekunów Sądowych liczyło 43 osoby, zaś takie koło funkcjonujące w Łodzi liczyło 20 osób. Natomiast w Lublinie, według danych z 1922 r., działało jedynie czterech opiekunów sądowych. Przy czym tylko nieliczni opiekunowie sądowi działający w wymienionych miastach otrzymywali wynagrodzenie⁶.

Pewna zmiana w statusie opiekunów sądowych zaszła w 1929 r., gdy na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 25.06.1929 r. w sprawie przekształcenia instytucji opiekunów sądowych na kuratorów nieletnich przy sądach grodzkich i przy sądach dla nieletnich⁷ zostali oni przekształceni w kuratorów nieletnich działających przy sądach grodzkich oraz przy sądach dla nieletnich, jeżeli zostały one utworzone.

Ważna zmiana w nowo powstałej instytucji kurateli nastąpiła w 1935 r., gdy Minister Sprawiedliwości 25.06.1935 r. wydał rozporządzenie o kuratorach nieletnich⁸. Na jego mocy zrezygnowano z zawodowego modelu kurateli i zastąpiono go modelem spo-

² Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 171.

³ Dz.Pr.P.P. Nr 63, poz. 378 ze zm.

⁴ M. Pawlicka, *Kuratela sądowa w Polsce, Europie i świecie – historia i stan obecny*, Warszawa 2007, s. 15–16.

⁵ P. Stępnia, *Funkcjonowanie kurateli sądowej. Teoria a rzeczywistość*, Poznań 1992, s. 40 i 41.

⁶ A. Komorowski, *Nieletni przestępcy* [w:] *Zagadnienia opieki nad macierzyństwem, dziećmi i młodzieżą w Polsce*, red. B. Krakowski, Warszawa 1929, s. 53; K. Szymków, *Instytucja stałych opiekunów sądowych 1919–1929*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018/7(1), s. 77–78; K. Stasiak, *Ustawa o kuratorach sądowych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 25; K. Stasiak, *Czy potrzebna jest nam reforma kurateli sądowej?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/3(47), s. 103–104.

⁷ Dz.U. Nr 47, poz. 387 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 46, poz. 316 ze zm.

łecznym. Określono, że kurator dla nieletnich jest funkcją honorową i mogą ją pełnić osoby mające odpowiednie kwalifikacje „w zakresie opieki nad dzieckiem moralnie zaniedbanym”. Kuratora powoływał prezes sądu apelacyjnego, Minister Sprawiedliwości określał zaś liczbę kuratorów dla nieletnich w poszczególnych sądach apelacyjnych. Kuratorzy ci za wykonywanie powierzonych im zadań otrzymywali przyznany przez prezesa sądu apelacyjnego ryczałt w maksymalnej wysokości 200 zł miesięcznie.

W okresie międzywojennym nie doszło do powstania kurateli sądowej dla dorosłych, mimo że powołanie takiej instytucji umożliwiał Kodeks karny z 1932 r.

1.3. Okres od zakończenia wojny do 1986 r.

Tuż po zakończeniu II wojny światowej zaczęło odradzać się państwo polskie, w tym także sądownictwo i instytucja kurateli sądowej. W tym zakresie początkowo opiekano się przede wszystkim na regulacjach prawnych przedwojennych. Pierwszych kuratorów zaczęto powoływać w 1949 r. Jednak już w 1951 r. dokonano pierwszej zmiany w funkcjonowaniu tej instytucji. Minister Sprawiedliwości 30.03.1951 r. wydał rozporządzenie o kuratorach sądowych dla nieletnich⁹. Zgodnie z jego treścią kurator dla nieletnich był od tego momentu organem pomocniczym sądu, ale nadal utrzymano społeczny charakter tej instytucji.

Do zasadniczego przełomu organizacyjnego kurateli dla nieletnich doszło w 1959 r., gdy 13 lutego Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie o kuratorach sądowych dla nieletnich¹⁰. Zastąpiło ono rozporządzenie z 1951 r. Zmiana była o tyle istotna, iż nieco zmieniono model kurateli, przewidując możliwość powołania kuratorów zawodowych dla nieletnich. Oczywiście nie zrezygnowano z kuratorów społecznych, którzy nadal wykonywali większość zadań, ale pod nadzorem kuratora zawodowego. W dniu 1.04.1959 r. przez Ministra Sprawiedliwości zostało także wydane rozporządzenie w sprawie wynagradzania kuratorów zawodowych dla nieletnich¹¹. Natomiast 10.04.1959 r. Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie – instrukcję w sprawie kuratorów sądowych dla nieletnich (nr 36/59/N)¹². Te trzy akty prawne stanowiły pewną całość i określały status kuratora sądowego (zawodowego i społecznego) w tamtym czasie. Do jego zadań należało wykonywanie czynności zleconych w toku śledztwa przez sędziego dla nieletnich oraz sprawowanie dozorów nad nieletnimi, które zostały mu powierzone zgodnie z orzeczeniem sądów karnych. W trakcie tego dozoru kurator miał za zadanie poczynić wszelkie starania w celu zapobieżenia dalszej demoralizacji nieletnich¹³. Kuratorów sądowych dla nieletnich

⁹ Dz.U. Nr 25, poz. 188.

¹⁰ Dz.U. Nr 18, poz. 113.

¹¹ Dz.U. Nr 26, poz. 164.

¹² Zbiór resortowych aktów prawnych Ministerstwa Sprawiedliwości, t. 1, poz. 121.

¹³ M. Pawlicka, *Kuratela...*, s. 17.

powoływał i odwoływał prezes sądu wojewódzkiego na wniosek przewodniczącego wydziału dla nieletnich. Kuratorzy w związku z wykonywaniem tej funkcji mogli otrzymywać ryczałt.

W 1956 r. utworzono instytucję inspektorów społecznych przy sądach powiatowych (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3.07.1956 r. o inspektorach społecznych przy sądach powiatowych¹⁴). Inspektorzy pełnili tę funkcję jedynie społecznie oraz byli powoływani i odwoływani przez prezesa sądu powiatowego. Do zakresu ich zadań należało: ustalanie warunków życia małoletnich, nad którymi ustanowiono opiekę, lub małoletnich pozostających u rodziców, którym ograniczono władzę rodzicielską; udzielanie pomocy rodzicom i opiekunom w zakresie wykonywania władzy rodzicielskiej i sprawowania opieki; wskazywanie kandydatów na opiekunów oraz wykonywanie innych czynności zleconych przez władzę opiekuńczą¹⁵. Podobnie jak kuratorom, inspektorom w związku z wykonywanymi przez nich zadaniami można było przyznać ryczałt.

Obie te instytucje, bardzo podobne pod względem charakteru wykonywanych zadań, uległy połączeniu w 1973 r. Wówczas to – 3 maja – Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie kuratorów nieletnich¹⁶. Na jego mocy kurator nieletnich był traktowany jako organ pomocniczy sądu w sprawach nieletnich i w sprawach opiekuńczych małoletnich. W rozporządzeniu tym utrzymano podział kuratorów na zawodowych i społecznych. Kuratorów zawodowych powoływał, odwoływał i zawieszał w czynnościach prezes sądu wojewódzkiego, zaś w stosunku do kuratorów społecznych takie same kompetencje miał prezes sądu powiatowego.

Obowiązki kuratora zostały odrębnie uregulowane w odniesieniu do spraw nieletnich i spraw opiekuńczych.

W pierwszym przypadku do obowiązków tych należało:

- 1) wykonywanie czynności zleconych przez sędziego dla nieletnich do czasu wydania orzeczenia,
- 2) sprawowanie dozoru nad nieletnim,
- 3) wykonywanie innych czynności zleconych przez sąd lub sędziego dla nieletnich.

Natomiast w sprawach opiekuńczych do obowiązków kuratora należało:

- 1) wykonywanie czynności zleconych przez sąd przed wydaniem orzeczenia;
- 2) sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem obowiązków rodzicielskich przez rodziców, którym władzę rodzicielską w ten sposób ograniczono, oraz udzielanie tym rodzicom pomocy w wychowywaniu dziecka;

¹⁴ Dz.U. Nr 29, poz. 134.

¹⁵ M. Pawlicka, *Kuratela...*, s. 17.

¹⁶ Dz.U. Nr 18, poz. 107 ze zm.

- 3) wskazywanie kandydatów na opiekunów, kontrolowanie sytuacji dzieci, nad którymi ustanowiono opiekę, i udzielanie pomocy w zakresie sprawowania tej opieki;
- 4) wykonywanie innych czynności zleconych przez sąd opiekuńczy.

Ponadto kurator zawodowy w szczególności miał także obowiązki:

- 1) organizowania i kontrolowania pracy kuratorów społecznych, jak również udzielania kuratorom społecznym pomocy i wskazówek oraz organizowania szkoleń tych kuratorów;
- 2) współdziałania z instytucjami realizującymi zadania z zakresu opieki nad dziećmi;
- 3) podejmowania inicjatyw mających na celu zapobieganie demoralizacji dzieci i młodzieży.

Zarówno kuratorowi społecznemu, jak i kuratorowi zawodowemu przysługiwał miesięczny ryczałt stanowiący zwrot kosztów ponoszonych w związku z wykonywanymi przez nich czynnościami.

Ważnym wydarzeniem dla kuratorów nieletnich było powołanie w 1978 r. sądów rodzinnych. Od tego momentu kuratorzy ci byli organizacyjnie związani z tymi sądami i wykonywali zadania na ich rzecz.

Odmienne od wyżej przedstawionej rozwijała się instytucja kuratora dla dorosłych. Powstała ona znacznie później niż instytucja kuratora dla nieletnich, gdyż jej początki sięgają 1958 r. Jej powstanie poprzedziło wydanie ustawy z 29.05.1957 r. o warunkowym zwolnieniu osób odbywających karę pozbawienia wolności¹⁷. Następnie 15.01.1958 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie nadzoru nad osobami warunkowo zwolnionymi¹⁸, które wprowadziło instytucję kuratorów sądowych dla nadzoru nad warunkowo zwolnionymi. Zostało ono potem zastąpione przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.07.1961 r. w sprawie nadzoru nad osobami warunkowo zwolnionymi oraz udzielania poręczeń za te osoby¹⁹. Tego samego roku, lecz kilka dni wcześniej (24 czerwca) zostało także wydane przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenie w sprawie sposobu wykonania orzeczeń, o których mowa w art. 62 kodeksu karnego²⁰. W ten sposób doszło do określenia obowiązków, które miał wykonywać kurator dla dorosłych. Polegały one na dołożeniu wszelkich starań, by oddany pod nadzór lub dozór stosował się do zasad współżycia społecznego, a zwłaszcza nie wkroczył ponownie na drogę przestępstwa i wykonywał należycie wyznaczone obowiązki. Kurator był zobowiązany do udzielenia skazanemu

¹⁷ Dz.U. Nr 31, poz. 134 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 10, poz. 35.

¹⁹ Dz.U. Nr 34, poz. 174.

²⁰ Dz.U. Nr 34, poz. 173.

rad i wskazówek, jak również, w miarę możliwości, do pomocy w rozwiązaniu trudnych spraw życiowych²¹. Wszystkie te zadania wykonywali jedynie kuratorzy społeczni, gdyż wówczas nie przewidziano jeszcze zatrudnienia kuratorów zawodowych dla dorosłych. Kuratorzy działali w sądach wojewódzkich oraz sądach powiatowych i byli powoływani przez prezesów tych sądów. Tytułem zwrotu poniesionych kosztów i utraconych zarobków przyznawany był im miesięczny ryczałt.

Dwa wyżej przywołane rozporządzenia zostały zastąpione jednym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 3.03.1965 r. w sprawie dozoru ochronnego nad osobami, którym wykonanie kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszono, oraz w sprawie nadzoru nad osobami warunkowo zwolnionymi²². Rozporządzenie to określiło obowiązki kuratora dla dorosłych bardzo podobnie do rozporządzeń z 1961 r. Nowością było wprowadzenie instytucji kuratora zawodowego, który mógł być powołany jedynie w sądzie wojewódzkim. Kuratorzy zawodowi, poza wykonywaniem tych samych zadań co kuratorzy społeczni, mieli także obowiązek organizowania i kontrolowania pracy kuratorów społecznych, kontrolowania ich działalności, udzielania im pomocy i wskazówek oraz współpracowania z właściwymi organami władzy, administracji państwowej i organizacjami społecznymi.

Ważnym wydarzeniem w historii kurateli dla dorosłych było uchwalenie w 1969 r. nowej kodyfikacji karnej. Wymusiło to zmianę aktu prawnego regulującego instytucję kurateli dla dorosłych. Z tego względu 2.04.1971 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie dozoru i nadzoru ochronnego²³. Następnie 2.10.1972 r. wydał zarządzenie dotyczące instrukcji w sprawie zakresu, organizacji i metod pracy kuratorów zawodowych²⁴. Zgodnie z tymi aktami prawnymi kurator zawodowy zajmował się całokształtem czynności resocjalizacyjnych w swoim okręgu, wynikających z orzeczeń sądu powiatowego oraz zleconych przez sąd wojewódzki. Przewidziano także nowe kategorie spraw, którymi miał się on zajmować (była to m.in. kontrola okresu próby bez orzeczonego dozoru kuratora sądowego). Kuratorów zawodowych nadal przyjmował do pracy prezes sądu wojewódzkiego, jednakże wykonywali oni swoje zadania nie tylko w sądzie wojewódzkim, lecz także w sądzie powiatowym. Tryb powoływania kuratorów społecznych się nie zmienił. Po raz pierwszy została także wprowadzona funkcja koordynatora pracy wszystkich kuratorów działających w okręgu. Takim koordynatorem był kurator zawodowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału penitencjarnego spośród kuratorów zawodowych działających w siedzibie sądu wojewódzkiego. Jego zadaniem było organizowanie pracy i pomoc w niej pozostałym kuratorom oraz wykonywanie zleconych czynności kontrolnych wobec innych kuratorów zawodowych.

²¹ M. Pawlicka, *Kuratela...*, s. 25.

²² Dz.U. Nr 12, poz. 80.

²³ Dz.U. Nr 9, poz. 95 ze zm.

²⁴ Dz.Urz. MS poz. 37.

Przywołana wyżej instrukcja określiła, że do obowiązków kuratora zawodowego należało:

- 1) organizowanie i nadzorowanie wykonywania środków resocjalizacyjnych wynikających z sądowych orzeczeń o nadzorze ochronnym wobec przestępców powrotnych, dozore przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności, dozore przy warunkowym przedterminowym zwolnieniu, karze ograniczenia wolności, warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności wobec osób nieobjętych dozorem, warunkowym przedterminowym zwolnieniu bez ustanowienia dozoru oraz warunkowym umorzeniu postępowania karnego;
- 2) zbieranie, na zlecenie sądu, wiadomości o zachowaniu się skazanego m.in. w drodze wywiadu środowiskowego, w szczególności w wypadkach: odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności, przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, zawieszenia postępowania wykonawczego, czasowego pobytu poza ośrodkiem przystosowania społecznego;
- 3) współdziałanie z kuratorami społecznymi, instytucjami i organizacjami społecznymi w zakresie: organizacji sieci kuratorów społecznych, kontroli i oceny ich pracy i innych podmiotów upoważnionych do sprawowania dozorów i nadzorów ochronnych, czuwania nad szybkością obejmowania obowiązków, reagowanie na przypadki uchylania się od dozoru lub nadzoru niewykonywania obowiązków nałożonych przez sąd oraz inne czynności związane z organizacją i funkcjonowaniem kuratorów społecznych, a opisane w rozporządzeniu z 1971 r.;
- 4) osobisty udział w procesie resocjalizacji skazanego poprzez bezpośrednie sprawowanie dozorów i nadzorów ochronnych, wykonywanie czynności przekraczających możliwości lub kompetencje społecznych współpracowników sądu, współudział w organizowaniu i świadczeniu pomocy postpenitencjarnej, wykonywanie innych czynności zleconych przez sąd, jeżeli miały one na celu resocjalizację skazanych²⁵.

Warto podkreślić, że w omawianym okresie można zauważyć stały wzrost liczby kuratorów, zarówno dla nieletnich, jak i dla dorosłych. W przypadku tej pierwszej specjalizacji liczba kuratorów zawodowych wzrosła z 97 (w 1961 r.) do 876 (w 1986 r.). Natomiast liczba kuratorów dla dorosłych wzrosła ze 124 (w 1970 r.) do 659 (według stanu na 30.06.1987 r.). Stale także wzrastała liczba kuratorów społecznych²⁶.

Jak wyżej zostało to przedstawione, instytucja kurateli sądowej w ciągu kilkudziesięciu lat ewoluowała i można tutaj wyróżnić kilka charakterystycznych cech tej ewolucji:

- 1) na początku powstała kuratela dla nieletnich (w 1919 r.), później kuratela dla dorosłych (w 1958 r.), chociaż możliwość powoływania kuratorów dla dorosłych przewidziano już w 1932 r.; instytucje te przez wiele lat rozwijały się odrębnie;

²⁵ M. Pawlicka, *Kuratela...*, s. 31; T. Jedynak, K. Stasiak, *Komentarz do ustawy o kuratorach sądowych*, Warszawa 2008, s. 26–27.

²⁶ P. Stępnia, *Funkcjonowanie...*, s. 43 i 44.

inaczej także w tych dwóch specjalnościach przebiegało powołanie, już jako stałego rozwiązania, kuratorów zawodowych (kurator zawodowy nieletnich – 1959 r., kurator zawodowy dla dorosłych – 1965 r.);

- 2) kuratela sądowa od samego początku swojego istnienia była organizacyjnie związana z sądami i kuratorzy zawsze wykonywali zadania na rzecz sądów;
- 3) z biegiem czasu ulegały zmianie zakres i charakter zadań kuratora zawodowego, przy czym podstawowe zadania pozostały takie same, natomiast zauważalne jest dodawanie nowych zadań lub zwiększanie zakresu obowiązków w zadaniach dotychczas wykonywanych;
- 4) przez długi czas nie istniało wyraźne rozgraniczenie pojęć nadzoru i dozoru; w efekcie mieliśmy nadzór z tytułu ograniczenia władzy rodzicielskiej, ale także nadzór nad warunkowo zwolnionym, dozór zaś występował nad nieletnim i nad skazanym, któremu warunkowo zawieszono karę.

1.4. Instytucja kurateli sądowej określona w rozporządzeniu z 1986 r.

Kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju instytucji kurateli sądowej w Polsce miało uchwalenie 20.06.1985 r. Prawa o ustroju sądów powszechnych. W jego wyniku nastąpiło zwiększenie roli kuratora sądowego w wymiarze sprawiedliwości. Konsekwencją tej ustawy było stworzenie jednej instytucji kurateli sądowej dzielącej się na dwie specjalizacje: kuratora dla dorosłych i kuratora rodzinnego. Swoje funkcje kuratorzy pełnili zawodowo lub społecznie.

Na podstawie wymienionej ustawy Minister Sprawiedliwości wydał 24.11.1986 r. rozporządzenie w sprawie kuratorów sądowych²⁷. Znaczenie tego aktu prawnego w historii kurateli jest bardzo duże, gdyż po raz pierwszy w sposób kompleksowy dokonano w nim regulacji tej instytucji, nie tylko szczegółowo ustalając prawa i obowiązki kuratorów, lecz także określając jej organizację i zasady działania.

W rozporządzeniu w § 1 określono, że kuratorzy sądowi pełnią funkcje związane ze szczególną odpowiedzialnością za ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego w celu wychowania i resocjalizacji podopiecznych, wykonując w sądach powszechnych czynności o charakterze wychowawczo-resocjalizacyjnym i profilaktycznym oraz inne czynności określone w tym rozporządzeniu lub w odrębnych aktach prawnych. Organizacyjnie kuratorzy sądowi zostali włączeni do odpowiednich wydziałów w sądach. Kuratorzy wykonujący swe czynności w wydziałach karnych i penitencjarnych byli więc kuratorami dla dorosłych, natomiast ci, którzy wykonywali je w wydziałach rodzinnych i nieletnich, byli kuratorami rodzinnymi.

²⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 212 ze zm.

W rozporządzeniu tym po raz pierwszy wprowadzono też funkcję kuratora wojewódzkiego (obecnie okręgowego). Kurator wojewódzki był powoływany odrębnie dla kuratorów rodzinnych i dla kuratorów dla dorosłych, jednakże w sądach, w których nie zostały utworzone wydziały lub referaty wizytacyjne, należało powołać tylko jednego kuratora wojewódzkiego wykonującego funkcję kuratora wojewódzkiego dla dorosłych i rodzinnego. Kuratora wojewódzkiego powoływał prezes sądu wojewódzkiego spośród kuratorów specjalistów, a w wyjątkowych wypadkach spośród starszych kuratorów, wyróżniających się zdolnościami organizacyjnymi.

Do kompetencji kuratora wojewódzkiego należało:

- 1) koordynowanie działań kuratorów zawodowych;
- 2) kontrolowanie kuratorów sądowych;
- 3) organizowanie szkoleń kuratorów sądowych, udzielanie kuratorom pomocy w doskonaleniu metod ich pracy;
- 4) współdziałanie z różnego rodzaju instytucjami i organizacjami społecznymi;
- 5) udział w planowaniu środków na ryczałty kuratorskie i na kuratorskie ośrodki pracy z młodzieżą.

Rozporządzenie to wprowadziło obowiązek odbycia stażu kuratorskiego przed mianowaniem na kuratora zawodowego, a także wprowadziło możliwość awansu w strukturze poziomej (awans taki nie zmieniał zakresu kompetencji kuratorów), poczynawszy od kuratora poprzez starszego kuratora i skończywszy na kuratorze specjalście.

Do zakresu obowiązków kuratorów zawodowych zaliczono w szczególności:

- 1) organizowanie i kontrolowanie pracy kuratorów społecznych, a także sprawujących dozory lub nadzory instytucji, organizacji społecznych oraz osób wyznaczonych do sprawowania dozorów i nadzorów;
- 2) współuczestnictwo w organizowaniu szkoleń kuratorów społecznych oraz innych osób sprawujących dozory lub nadzory;
- 3) analizowanie sprawozdań składanych przez kuratorów społecznych i inne osoby wyznaczone do sprawowania dozorów i nadzorów oraz kontrolę terminowości ich składania;
- 4) udzielanie pomocy kuratorom społecznym i innym osobom uprawnionym do sprawowania dozorów i nadzorów co do metod i form oddziaływania wychowawczego;
- 5) przedstawianie wniosków co do wysokości ryczałtów należnych kuratorom społecznym;
- 6) sprawowanie co najmniej pięciu dozorów lub nadzorów, zwłaszcza w sprawach trudnych albo w wypadkach wymagających bezzwłocznego podjęcia czynności;
- 7) współdziałanie ze szkołami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się wychowaniem, leczeniem, terapią, sprawującymi opiekę oraz udzielającymi pomocy podopiecznym;

- 8) współpracę ze służbą penitencjarną zakładów karnych oraz z pracownikami pedagogicznymi zakładów poprawczych i placówek opiekuńczo-wychowawczych;
- 9) przeprowadzanie na zlecenie sądu wywiadów środowiskowych;
- 10) informowanie prezesa sądu o sposobie wykonywania przez kuratora społecznego powierzonych mu obowiązków;
- 11) informowanie o przyczynach przewlekłości postępowania wykonawczego lub o innych uchybieniach w działalności pozasądowych organów wykonawczych;
- 12) stałe podnoszenie swoich kwalifikacji zawodowych.

W § 23 i 24 omawianego rozporządzenia wymieniono jeszcze obowiązki wynikające z danej specjalizacji (kuratora dla dorosłych i kuratora rodzinnego). Natomiast w § 26 rozporządzenia określono, że w celu realizacji swoich obowiązków kurator jest uprawniony do:

- 1) odwiedzania osób, których dotyczy postępowanie, w miejscu ich zamieszkania lub pobytu, w tym również w zakładach karnych i zakładach poprawczych;
- 2) żądania niezbędnych wyjaśnień i informacji od osób objętych dozorem lub nadzorem;
- 3) przeglądania akt sądowych i sporządzania z nich odpisów w związku z wykonywaniem czynności zleconych przez sąd;
- 4) zasięgania koniecznych informacji z zakładów pracy, szkół, organów administracji państwowej i organizacji społecznych.

Omawiane rozporządzenie, pomimo niewątpliwych korzystnych zmian organizacyjnych, nie wprowadziło zmiany modelu kurateli sądowej i w związku z tym kuratorzy społeczni nadal odgrywali główną rolę. Dopiero lata 90. ubiegłego wieku miały zapoczątkować przekształcanie tego modelu, które zaczęło się od zwiększenia etatyzacji kurateli.

2. Od 1986 r. do ustawy o kuratorach sądowych²⁸

2.1. Ewolucja poglądów na organizację i zadania służby kuratorskiej w latach 90. XX w.

Ostatnie dwie dekady XX w. były dla polskich kuratorów sądowych okresem rodzenia się i kształtowania tożsamości zawodowej oraz świadomości własnej odrębności wśród innych grup zawodowych sądownictwa. Szczegółowym momentem tego

²⁸ Pragniemy w tym miejscu wyrazić podziękowanie za udostępnienie swoich archiwów kuratorom: A. Korpanty – emerytowanemu kuratorowi okręgowemu w Warszawie, T. Boruckiej – kuratorowi okręgowemu w Gorzowie Wielkopolskim, M. Dąbskiej – kuratorowi okręgowemu w Lublinie, śp. A. Bałazy – byłemu kuratorowi okręgowemu w Świdnicy i śp. A. Rzepniewskiemu – kuratorowi okręgowemu w Białymstoku.

procesu było uchwalenie 27.07.2001 r. ustawy o kuratorach sądowych²⁹. Zanim jednak do tego doszło, przedstawiciele środowiska kuratorskiego aktywnie oddziaływali zarówno na członków własnej profesji, rozbudzając w nich aspiracje zawodowe, jak i na ludzi polityki i nauki oraz przedstawicieli resortu sprawiedliwości oraz sędziów, z którymi złączyły ich więzi służbowe. Efektem tych oddziaływań były wypracowane we współpracy z kuratorami koncepcje organizacji służby kuratorskiej, jej metodycznej odmienności, samorządu kuratorskiego szczebla lokalnego i krajowego, a wreszcie konkretne rozwiązania legislacyjne. Warto zatem przed podjęciem rozważań na temat metodyki pracy kuratora wskazać na pewne ważniejsze wydarzenia oraz na ich uczestników, którzy w znaczący sposób wpłynęły na kształt kuratorskiej służby sądowej i ustawy konstytuującej tę służbę.

Rozważania teoretyków i praktyków, uczonych, sędziów i kuratorów w okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy o kuratorach sądowych dotyczyły bardzo różnorodnych problemów. Podejmowano kwestie rozwiązań organizacyjnych: jedna czy dwie służby kuratorskie (rodzinna i dla dorosłych), usytuowanie w sądownictwie (w sądzie, przy sądzie) czy raczej poza nim (w strukturze więziennictwa czy pomocy społecznej). Starano się określić charakter tej służby – czy ma to być formacja czysto pomocnicza, której działalność sprowadza się do ścisłego wykonywania orzeczeń i zarządzeń sądu, o ograniczonym zakresie autonomii i odpowiedzialności, czy też raczej powinna mieć szeroki zakres autonomii i inicjatywy w zakresie środków i metod wykonywania orzeczeń i zarządzeń sądu, co jednak implikuje znacznie szerszy zakres odpowiedzialności. Podejmowano także rozważania na temat zakresu zadań, które mogą być powierzone kuratorom – czy są to działania tylko kontrolne, czy raczej wychowawcze, profilaktyczne, resocjalizacyjne i readaptacyjne, czy odnoszą się wyłącznie do postępowania wykonawczego, czy do wszystkich faz postępowania sądowego. Rozważano, czy w zakresie obowiązków kuratora w postępowaniu wykonawczym powinny znaleźć się wyłącznie zadania „ściśle kuratorskie” (dozory lub nadzory, kara ograniczenia wolności), czy też całość postępowania wykonawczego, które jest realizowane w naturalnym środowisku podopiecznego (nie w warunkach izolacji od tego środowiska). Podejmowano kwestie modelu organizacyjnego służby (społeczno-zawodowego, zawodowo-społecznego, zawodowego), rangi w strukturze sądu (wyrażonej również wysokością uposażenia), a także organizacji samorządu zawodowego. Kwestie te wyznaczały kierunek debaty na temat kształtu służby kuratorskiej, a równocześnie żywo interesowały środowisko kuratorskie i jego liderów. Warto zatem przyrzeć się proponowanym rozwiązaniom, zanim przejdzie się do analizowania ich finalnego i najbardziej dojrzałego kształtu określonego w ustawie o kuratorach, w kodeksach i innych ustawach oraz w aktach wykonawczych do nich.

²⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1071, obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 1095.

2.2. Inspiracje

Zalążki dzisiejszych rozwiązań organizacyjnych kurateli sądowej w Polsce można znaleźć już pod koniec lat 70. ubiegłego wieku, na długo przed wydaniem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24.11.1986 r. w sprawie kuratorów sądowych³⁰, które było aktem normatywnym określającym zadania kuratorów do czasu uchwalenia ustawy o kuratorach sądowych.

W. Stojanowska i A. Strzembosz, omawiając nowe zasady organizacji sądów rodzinnych, podjęli także kwestię organizacji ich organów pomocniczych, a wśród nich kuratorów rodzinnych. Stwierdzili niewielką efektywność dotychczasowych rozwiązań organizacyjnych. Zauważyli m.in., że całkowite podporządkowanie służbowe kuratorów sędziom ogranicza inicjatywę kuratorów i często sprowadza ich do roli biernych wykonawców poleceń sędziów, a w przypadku wielu kuratorów skutkuje różnorodnymi frustracjami. Poza tym ścisła podległość służbowa uzależniała karierę zawodową kuratora i osiąganie przez niego kolejnych szczebli awansu zawodowego od charakteru współpracy z sędzią, czyli ostatecznie od woli tego ostatniego. Ponadto osiąganie kolejnych stopni awansowych nie było skorelowane ze zmianą zakresu obowiązków służbowych – zasadniczo zakres ten był identyczny na wszystkich szczeblach hierarchii kuratorskiej. Czynniki te, w połączeniu ze stosunkowo niskimi prestiżem i uposażeniami na poziomie przeciętnego wynagrodzenia pracowników sekretariatów (a poniżej średniej płacy krajowej), były przyczyną dużej płynności kadry kuratorskiej i odchodzenia z zawodu osób kreatywnych i dynamicznych³¹.

W celu rozwiązania powyższych problemów zaproponowano powołanie przy wydziałach rodzinnych funkcjonalnie z nimi powiązanego, ale organizacyjnie odrębnego organu – zespołu kuratorów, na którego czele stałby kurator – kierownik. Zespół taki miał być podporządkowany bezpośrednio prezesowi sądu rejonowego. Miejsce kuratora w hierarchii zespołu, zakres samodzielności i związanych z tym uprawnień, w tym wysokość uposażenia, powinny zależeć nie tylko od stażu pracy i posiadanego wykształcenia, ale przede wszystkim od „nabytych umiejętności i osiągnięć w pracy nad nieletnimi i ich rodzinami stwierdzanych przez komisję państwową niezależną od administracji danego sądu”³². Zgodnie z tą koncepcją sprawozdania z działań kuratorów, z wywiadów i nadzorów byłyby przedkładane sędziom na dotychczasowych zasadach. Na ich podstawie sędziowie podejmowaliby wszelkie decyzje merytoryczne w sprawach podlegających wykonaniu. Sędziowie nie mieliby jednak uprawnień do wydawania kuratorom szczegółowych instrukcji postępowania w sprawach, a jedynie sygnalizowaliby, jakich form pomocy lub kontroli wymaga dana rodzina (lub

³⁰ Dz.U. Nr 43, poz. 212 ze zm.

³¹ Por. W. Stojanowska, A. Strzembosz, *O nowe zasady organizacji i postępowania przed sądem rodzinnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1978/10, s. 255–256.

³² W. Stojanowska, A. Strzembosz, *O nowe zasady...*, s. 257.

nieletni), ewentualnie powiadamialiby kierownika zespołu o dostrzeżonych w pracy kuratora uchybieniach. Nadzór merytoryczny nad zasadnością podejmowanych przez kuratorów działań wychowawczych, korekcyjnych, resocjalizacyjnych, ocena ich skuteczności i prawidłowości oraz weryfikacja informacji dostarczanych przez kuratorów w zespole należałyby do obowiązków kierownika zespołu. Zdaniem W. Stojanowskiej i A. Strzembosza dopiero takie rozwiązanie stworzyłoby perspektywy kariery zawodowej i awansu zawodowego spowodowało, wzrost poczucia sprawczości i odpowiedzialności kuratorów za podejmowane działania, a jednocześnie zapewniło realną i kompetentną kontrolę tych działań. Równocześnie sędziowie rodinni, obarczeni nadmierną ilością obowiązków orzeczniczych, zostaliby odciążeni od tej części zajęć, która jest związana z organizowaniem i kontrolowaniem pracy kuratorów³³.

Przedstawiona propozycja jest zbliżona do rozwiązań przyjętych w ustawie o kuratorach sądowych, niemniej jednak niektóre jej elementy (zasady awansu oraz uzależnienie zakresu samodzielności zawodowej i obowiązków od doświadczenia i kompetencji zawodowych) idą dalej niż rozwiązania ustawowe. Niestety koncepcja ta, żywa w świadomości liderów środowiska kuratorskiego, nie została recypowana w praktyce. Została nawet skrytykowana za wyłączenie części spraw spod kompetencji sądów i powierzenie ich kuratorom, za dołożenie kolejnego ogniwa do łańcucha sądowego stosowania prawa, co nie może pozostać bez wpływu na obniżenie tempa postępowania i zwiększenie zawodności systemu. Wreszcie kwestią wątpliwą jest – zdaniem krytyków – celowość tego typu rozwiązań. Zadania kuratorów – jako organu pomocniczego – powinny się bowiem ograniczać do „szeroko pojętej informacji sądu o faktach uzasadniających wszczęcie postępowania z urzędu, [...] o zachowaniu się określonych osób, gdy obowiązek pewnych zachowań wynika z orzeczenia sądu, a także do wykonywania czynności dochodzenia związanych z wykrywaniem środków dowodowych”³⁴.

Przytoczone tu stanowiska w kwestii umiejscowienia kuratorów w strukturze sądów oraz zakresu ich zadań i odpowiedzialności za ich wykonanie zasadniczo po dziś dzień spotkać można w dyskusjach o kuratorach sądowych oraz w istniejących i tworzonych rozwiązaniach legislacyjnych. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24.11.1986 r. w sprawie kuratorów sądowych, wydane na podstawie delegacji z art. 131 § 1 pkt 1 i 2 p.u.s.p. z 1985 r., przyjęło koncepcję, zgodnie z którą kuratorzy sądowi pracowali w wydziałach – odpowiednio – karnym i rodzinnym, służbowo zaś podlegali przewodniczącym tych wydziałów. Pod względem statusu społecznego i finansowego kuratorzy nie odróżniali się od kadry urzędniczej wydziału. Z biegiem czasu sytuacja finansowa kuratorów uległa nawet pogorszeniu w porównaniu z sytuacją urzędników, o czym będzie mowa w dalszej części tych rozważań.

³³ W. Stojanowska, A. Strzembosz, *O nowe zasady...*, s. 257–258.

³⁴ F. Zedler, *Sądy rodzinne. Wybrane zagadnienia organizacyjne i procesowe*, Warszawa 1984, s. 49–50.

Trudno się zatem dziwić, że rozporządzenie nie usatysfakcjonowało kuratorów. W 1989 r. z inicjatywy A. Martuszewicza Ministerstwo Sprawiedliwości zorganizowało w Witkowicach pod Krakowem spotkanie robocze, w którym wzięli udział przedstawiciele Ministerstwa i kuratorzy. Wynikiem tego spotkania był projekt ustawy „o kurateli sądowej”. Projektowana ustawa kompleksowo regulowała praktykę zawodową kuratorów sądowych. W porównaniu z rozporządzeniem był to projekt nowatorski, a jednocześnie dojrzały. Świadczy o tym choćby fakt, że co najmniej 30 kwestii proponowano uregulować w sposób zbliżony do regulacji przyjętych 12 lat później lub wręcz identyczny. Dotyczyło to m.in.:

- 1) usytuowania kuratorów poza wydziałami sądu, w autonomicznych komórkach organizacyjnych: zespołach kuratorskich kierowanych przez kierownika, którym był kurator;
- 2) profilaktycznego, wychowawczo-resocjalizacyjnego, diagnostycznego i opiniodawczego charakteru wykonywanych zadań oraz uznania metodycznej autonomii;
- 3) hierarchii służbowej: kierownik i kurator okręgowy;
- 4) podporządkowania kuratorów prezesowi sądu wojewódzkiego;
- 5) wymagań stawianych kandydatom do zawodu;
- 6) odbywania stażu, opieki nad stażystą i egzaminu kuratorskiego;
- 7) warunków nawiązywania, rozwiązywania i wygaśnięcia stosunku pracy oraz zawierania kuratora w jego obowiązkach;
- 8) odpowiedzialności dyscyplinarnej kuratorów zawodowych;
- 9) obowiązków osób sprawujących funkcje kierownicze: kuratora okręgowego i kierownika zespołu;
- 10) obsługi biurowej zespołu i kuratora wojewódzkiego;
- 11) uprawnień socjalnych: dodatkowego urlopu wypoczynkowego (po 10 i 15 latach pracy), 6-miesięcznego urlopu dla poratowania zdrowia, odprawy emerytalnej lub rentowej, nagród jubileuszowych;
- 12) zasad powoływania i odwoływania kuratorów społecznych przez prezesa sądu rejonowego.

Projekt ustawy nadał kurateli sądowej wyraźnie profesjonalny charakter, kuratorzy społeczni mieli służyć pomocą kuratorom zawodowym. Można zatem uznać, że była to pierwsza próba ustawowego zatwierdzenia zawodowo-społecznego modelu kurateli sądowej. W projekcie tym po raz pierwszy pojawiły się regulacje dotyczące samorządu kuratorskiego. Wprawdzie samorząd ograniczał się do poziomu okręgu sądu wojewódzkiego (bez szczebla ogólnokrajowego), jednakże zaproponowane rozwiązania nie utraciły swojej aktualności i również obecnie z powodzeniem mogłyby służyć poprawie funkcjonowania lokalnych samorządów kuratorskich.

Dwa lata później, 7.10.1991 r., w Warszawie odbyło się zebranie w sprawie kuratorów sądowych, zorganizowane przez Towarzystwo Naukowe Prawa Karnego. Wzięli w nim udział: naukowcy, przedstawiciele zainteresowanych organów państwowych

(wśród nich Rzecznik Praw Obywatelskich) i liczne grono kuratorów z wielu województw. Owocem tego spotkania były dwa ważne wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości: wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 9.10.1991 r. w sprawie kuratorów sądowych (RPO/R/62/91) oraz opinia Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego z 8.01.1992 r. (TNPK/1/92).

W swoim wystąpieniu ówczesna Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Ewa Łętowska wniosła „o podjęcie przedsięwzięć zmierzających do usprawnienia funkcjonowania instytucji kurateli sądowej, a w tym zakresie rozważenie zwłaszcza możliwości:

- przejścia na model kurateli zawodowej,
- wprowadzenia modelu kurateli wychowującej w miejsce obecnego, określonego jako formalno-kontrolny,
- zorganizowania systemu zaocznego doskonalenia kuratorów zawodowych,
- zapewnienia odpowiedniego zakresu autonomii kuratorów przy zachowaniu ich związków z sądami,
- przygotowania projektu ustawy regulującej całokształt problemów kurateli sądowej, w tym właściwie kształtujących status kuratora. [...] Status materialny i zawodowy kuratorów zdecydowanie nie sprzyja stabilizacji tej kadry i nie stwarza jej pożądanych warunków działania”.

W odpowiedzi na to wystąpienie ówczesny Minister Sprawiedliwości prof. Wiesław Chrzanowski podzielił uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich. Poinformował równocześnie, że w Ministerstwie Sprawiedliwości „rozważana jest koncepcja przejścia na model kurateli zawodowej wspomaganej w ograniczonym zakresie – w zależności od potrzeb – kuratelą społeczną. [...] Z uwagi na fakt, iż nowe rozwiązania legislacyjne winny kompleksowo regulować kwestie kurateli, rozważana jest również koncepcja zmian organizacyjnych pracy kuratorów, wprowadzenia systemu doskonalenia ich kwalifikacji oraz elementów samorządności tej grupy zawodowej”³⁵.

Z kolei prof. Leon Tyszkiewicz w opinii Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego w kwestii reformy kurateli sądowej wsparł poruszane w wystąpieniu Rzecznika postulaty: uchwalenia kompleksowej ustawy o kurateli sądowej, podniesienia statusu zawodowego kuratorów przez zaliczenie ich do pracowników działalności podstawowej (merytorycznej) sądownictwa, przyjęcia zawodowo-społecznego modelu kurateli, odejścia od kurateli urzędniczo-kontrolnej na rzecz wychowawczo-opiekuńczej i pojmowanej jako służba społeczna, wydzielona ze struktur wydziałowych sądownictwa, a także „stworzenie przez ustawę formalnych podstaw dla utworzenia samorządu kuratorskiego, jako gwaranta prawidłowego funkcjonowania kurateli sądowej z jednej strony, z drugiej zaś wysokiej rangi zawodu kuratora”. Ponadto autorzy opinii opowiedzieli się za „konsekwentnym uporządkowaniem zadań i obowiązków kuratorów, aby pozostawić wśród nich tylko te, które mają charakter profilaktyczno-resocjali-

³⁵ S/R. III.7530/120/91 z 8.11.1991 r.

zacyjny, eliminując czynności o charakterze administracyjno-urzędniczym”. Zwrócono także uwagę na konieczność nowego i ustawowego uregulowania kwestii wynagrodzeń kuratorskich. Postulowano wprowadzenie jednolitych (na każdym szczeblu awansowym) zasad wynagradzania opartych na systemie „mnożnikowym” (mnożnik przeciętnego wynagrodzenia w sześciu podstawowych działach gospodarki).

Jak z tego wynika, od strony idei, rozwiązań modelowych i systemowych warunki dla rzeczywistej i głębokiej reformy kurateli sądowej istniały już na początku lat 90. ubiegłego wieku, jednak ich urzeczywistnienie miało nastąpić bez mała 10 lat później. Główne kierunki tej reformy, na których miała się skupiać aktywność osób i instytucji przez całą dekadę, zostały określone: etatyzacja, legislacja, resocjalizacja. Pod tymi hasłami kryje się zwiększenie kadry zawodowej, stworzenie odpowiednich regulacji ustawowych określających zadania kuratorów, zastosowanie profesjonalnych metod oddziaływania na podopiecznych, czyli generalnie profesjonalizacja kurateli sądowej. Wysokim standardom profesjonalnym, które odtąd spełniać mieli kuratorzy, musiała towarzyszyć poprawa warunków finansowych, co zapewniłoby stabilizację kadry kuratorskiej. Realizacji i promowaniu tych standardów miało służyć także powołanie samorządu kuratorskiego.

2.3. Czas reform

2.3.1. Etatyzacja

W połowie 1992 r., zgodnie z deklaracją Ministra Sprawiedliwości, podjęto próbę zmian organizacyjnych w kurateli sądowej. Miała ona polegać na zredukowaniu liczby kuratorów społecznych, a uzyskane w ten sposób środki zaplanowane na ryzałty kuratorskie zostałyby przeznaczone na zwiększenie puli środków na wynagrodzenia osobowe kuratorów zawodowych i stworzenie nowych etatów. Rozwiązanie takie stało się możliwe dzięki zgodzie Ministra Finansów i odpowiedniemu przepisowi (art. 25) w ustawie budżetowej na 1992 r., który upoważnił Radę Ministrów do przeniesienia środków z planowanych wydatków bieżących na wynagrodzenia pochodne w celu sfinansowania wzrostu zatrudnienia kuratorów zawodowych (pismo Dyrektora Departamentu Sądów i Notariatu z 1.06.1992 r., S/R III 7530/103/92). Proces zmiany modelu kurateli na model zawodowo-społeczny zapoczątkowano w czwartym kwartale 1992 r. w dziewięciu okręgach sądów wojewódzkich (białostockim, bydgoskim, gorzowskim, konińskim, płońskim, siedleckim, ślupskim, toruńskim i włocławskim – 20% wszystkich okręgów). „Ministerstwo Sprawiedliwości, przygotowując założenia do zmiany modelu kurateli na kuratelę zawodowo-społeczną, przyjęło, iż po zakończeniu tego procesu w skali kraju zwiększy się liczba kuratorów zawodowych rodzinnych ponad dwukrotnie w stosunku do aktualnej liczby (do ok. 2,5 tys.). Przy czym obciążenie ogólne kuratora rodzinnego mogłoby wynosić ok. 80–100 spraw, w tym ok. 30–35 nadzorów. Natomiast liczba kuratorów dla dorosłych wzrosłaby

o ok. 30% (do ok. 1 tys.) przy obciążeniu 50 dozorów własnych na jednego kuratora. Zwiększenie liczby kuratorów zawodowych i przejęcie przez tych kuratorów obowiązków sprawowania nadzorów i dozorów nad podopiecznymi powinno spowodować zmniejszenie się liczby kuratorów społecznych o ok. 60%” (pismo Dyrektora Departamentu Sądów i Notariatu z 14.08.1992 r., S/R III 7530/173/92). Przez cały trzeci kwartał w wymienionych sądach kuratorzy wojewódzcy we współpracy z prezesami sądów wojewódzkich i służbami administracyjnymi dokonywali szczegółowych wyliczeń potrzeb kadrowych i finansowych dla zrealizowania założeń reformy. Zmiana modelu funkcjonowania kurateli na zawodowo-społeczną pociągnęła za sobą zmianę wielkości obciążenia kuratorów zawodowych w okręgach nią objętych. Kuratorzy zawodowi powinni mieć obciążenie około 100 spraw w każdym pionie, przy czym kuratorzy rodzinni mieli prowadzić osobiście do 35 nadzorów, a kuratorzy dla dorosłych – do 50 dozorów. W stosunku do panujących wówczas warunków stanowiło to zmniejszenie ogólnej liczby spraw w referacie kuratora, ale równocześnie zwiększenie (w przedziale od trzy i pół do pięciokrotnego) liczby nadzorów i dozorów wykonywanych osobiście, z tendencją do sukcesywnego obniżania obciążeń w tych ostatnich rodzajach zadań kuratorskich. W następnych latach do zmian modelowych przystąpiły kolejne okręgi³⁶.

Okręg warszawski nie od razu przystąpił do reformy modelu kurateli. Wiceprezes Sądu Wojewódzkiego w Warszawie w piśmie do Dyrektora Departamentu Sądów i Notariatu w Ministerstwie Sprawiedliwości tłumaczył swoje stanowisko koniecznością zachowania kurateli społecznej i – co się z tym wiązało – niemożnością wygospodarowania ich kosztem środków na powołanie większej liczby kuratorów zawodowych (pismo z lipca 1992 r., Wiz 4522/568/92). Ponadto wskazał na brak obsługi biurowej i trudności lokalowe, z którymi boryka się kadra kuratorska. Poruszył także inne bardzo istotne kwestie, które powracały później przez całą dekadę: przede wszystkim „konieczność dalej idących zmian w kurateli sądowej, zwłaszcza w statusie kuratora, jego godnym wynagradzaniu”. Zasygnalizował również niezwykle ważny problem, który do tej pory nie został rozwiązany. W jego opinii „kuratorzy zawodowi wykonują wiele czynności, z których liczba wykonywanych nadzorów i dozorów jest obecnie fragmentem działalności. Dlatego ważnym jest dokonanie kategoryzacji określającej przeciętny czas czynności różnego rodzaju, co pozwoli dopiero ocenić obiektywnie rzeczywiste obciążenie pracą. Liczba nadzorów i dozorów oraz ilość

³⁶ W 1993 r. – okręg Sądu Wojewódzkiego w Płocku, w 1994 r. – Sądy Wojewódzkie w Łodzi, Poznaniu i Świdnicy, w 1995 r. – Sądy Wojewódzkie w Bielsku-Białej, Częstochowie, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Piotrkowie Trybunalskim, Skierniewicach, Sieradzu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze, w 2000 r. – Sąd Okręgowy w Radomiu. Do momentu uchwalenia ustawy o kuratorach sądowych do zmiany modelu przystąpiło 26 z 43, czyli 60%, okręgów sądowych w Polsce. Spośród okręgów „wielkich” do reformy modelu przystąpiły okręgi: warszawski, gdański, lubelski, łódzki, poznański i wrocławski; natomiast okręgi katowicki, krakowski i szczeciński nie zostały nią objęte. Por. K. Gromek, *Probacja czy kuratela albo środki alternatywne – próba optymalizacji systemu w ujęciu ewolucyjnym* [w:] *Probacyjne środki polityki karnej – stan i perspektywy. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności, 20–21.10.2000 r.*, red. B. Cichońska, Warszawa 2001, s. 242.

spraw w referacie kuratora zawodowego – takiego obiektywnego obrazu nie daje”. Kategoryzacja zadań kuratorów oraz określenie ich pod kątem realizowanych czynności i czasu na ich wykonanie stanowią w pewnym sensie cel niniejszej publikacji i zagadnienia te zostaną szerzej omówione w dalszych częściach pracy.

W tym samym okresie w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Białymstoku ówczesny kurator wojewódzki dla dorosłych M. Kokorzecka-Piber, korzystając z możliwości etatowych, wdrożyła program, o który zabiegała niemal od połowy lat 70. – wprowadzenia kuratora do jednostek penitencjarnych w celu przygotowania skazanych do życia na wolności, czyli program kuratora penitencjarnego. Ten tzw. eksperyment białostocki, przynoszący nadspodziewanie dobre efekty, jako przygotowanie i antycypacja dozoru kuratorskiego jeszcze w okresie przed zwolnieniem z zakładu karnego, znalazł późnij wyraz w art. 164 § 1 k.k.w.³⁷

2.3.2. Profesjonalizacja

W 1994 r. P. Stępniaak przedstawił Ministerstwu Sprawiedliwości dwuwariantową propozycję reorganizacji kurateli sądowej. Jego propozycja zakładała oddzielenie kurateli dla dorosłych od kurateli dla nieletnich oraz całkowite (wariant I) lub częściowe (wariant II – tylko w odniesieniu do kuratorów dla nieletnich) wydzielenie kurateli ze struktur wydziałowych sądownictwa powszechnego. Zwierzchnictwo nad kuratelą sprawowałaby powołana na szczęblu Ministerstwa Sprawiedliwości struktura kierownicza (wariant I) za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego lub prezesa sądu wojewódzkiego (wariant II), któremu podlegałyby dyrektor wojewódzki (odpowiednik kuratora wojewódzkiego). Od szczębla wojewódzkiego następowałoby wyodrębnienie zespołów, które byłyby tworzone przy sądach. W zespołach pracowałiby przede wszystkim profesjonaliści powoływani przez dyrektora (kuratora) wojewódzkiego za zgodą prezesa sądu wojewódzkiego i naczelnika rejonowego zakładu karnego – w przypadku kuratorów penitencjarnych (wariant II), albo przez dyrektora (kuratora) wojewódzkiego samodzielnie po zasięgnięciu opinii wyżej wymienionych: prezesa i dyrektora (wariant I). Jako rozwiązanie optymalne P. Stępniaak zaproponował wariant I oraz powołanie wspólnego dla kuratorów dla dorosłych i nieletnich kuratora okręgowego. Wariant ten doprowadziłby docelowo do pełnego uniezależnienia służb kuratorskich od władz sądowych, co – zdaniem P. Stępniaaka – wzmocniłoby pozycję kuratorów w sądownictwie. Rozwiązanie takie według tego autora jest zgodne z aspiracjami samych kuratorów, postulatami specjalistów w zakresie polityki karnej i standardami europejskimi.

³⁷ Por. M. Kokorzecka-Piber, *Założenia instytucji „kuratora penitencjarnego” i warunki jej wprowadzenia w okręgu białostockim* [w:] *ABC kuratora penitencjarnego (doświadczenia z pracy kuratorów zawodowych)*, Białystok 2000, s. 7–11; M. Kokorzecka-Piber, *Wprowadzenie do modelu kurateli penitencjarnej* [w:] *Kurator penitencjarny – wstęp do probacji. Materiały konferencyjne*, Białystok 1997, s. 26–43.

Koncepcja P. Stępniaaka nie zyskała akceptacji. Przeciwnie – spotkała się z krytyką prof. J. Ignatowicza (ocena w piśmie S/R III 7530/194/94 z 29.07.1994 r.), K. Gromek z Departamentu Sądu i Notariatu (pismo S/R III 7530/137/94 z 20.06.1994 r.) oraz Departamentu Organizacji i Informatyki (pismo O.I. 0133/64/94 z 21.06.1994 r.). Pomysł ten krytykowano za brak wewnętrznej spójności i przekonującego uzasadnienia proponowanych zmian, a nawet brak logiki. Teza P. Stępniaaka, że przez wyodrębnienie kuratorów ze struktury sądów zostanie wzmocniona pozycja kuratorów na terenie sądownictwa, jest – zdaniem K. Gromek – logicznie wątpliwa, ponieważ żaden podmiot nie może wzmocnić swojej pozycji na terenie, który opuścił. J. Ignatowicz stwierdził, że sama nazwa „kuratela sądowa” wskazuje na ścisłe powiązanie tej instytucji z sądem, a zatem proponowany model nie odpowiada jej istocie. Oponenci byli zgodni, że propozycji P. Stępniaaka nie sposób ocenić z punktu widzenia jej efektów dla sądownictwa, ponieważ ogranicza się ona wyłącznie do rozwiązań organizacyjnych kurateli i jednocześnie abstrahuje od konkretnych zadań, które ma ona do wykonania na terenie sądownictwa. Poza tym wskazywano na brak uzasadnienia rozdzielenia kurateli dla dorosłych i kurateli rodzinnej (J. Ignatowicz) oraz negatywne konsekwencje, do których może to prowadzić. Wśród niepożądanych konsekwencji krytycy projektu P. Stępniaaka wymieniali: rozluźnienie więzi funkcjonalnych i organizacyjnych między kuratorami i sądem, „rozkład sądów rodzinnych, skutek wyeliminowania ze struktury sądów kadry kuratorów rodzinnych, niezbędnych zarówno w procesie wykonania orzeczeń tych sądów, jak i w postępowaniu rozpoznawczym, we wszystkich sprawach należących do właściwości rzeczowej sądów rodzinnych” (K. Gromek), wydłużenie obiegu informacji o podopiecznych sądu, powodujące przelekłość w postępowaniu, a nawet bardzo poważne nakłady finansowe konieczne do zrealizowania nowych rozwiązań organizacyjnych. Ostatecznie pomysł został odrzucony, ale trudno wykluczyć, że przyczynił się on do podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości bardziej dynamicznych działań w kierunku wypracowania modelu kurateli sądowej adekwatnego do potrzeb sądownictwa i społeczeństwa, zgodnego z wiedzą uczonych i doświadczeniem kuratorów oraz odpowiadającego uzasadnionym aspiracjom tych ostatnich.

W drugiej połowie 1994 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości uznano, że sytuacja dojrzała już do rozpoczęcia kolejnego etapu reformy – stworzenia nowych rozwiązań organizacyjnych i opracowania na tej podstawie ustawy nadającej odpowiedni status zawodowy i materialny tej grupie zawodowej (por. pismo Dyrektora Departamentu Sądów i Notariatu z 17.08.1994 r., S/R III.7530/189/94).

Pod koniec 1994 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało okręgom sądowym biorącym udział w reformie utworzenie w ramach struktury wydziału zespołów kuratorskich grupujących kuratorów sądowych jednego pionu i kierowanych przez kuratorów koordynatorów. Zespoły te powinny dysponować obsługą biurową (pismo Dyrektora Departamentu Sądów i Notariatu z 22.12.1994 r., S/R.III.7530/ 255/94). W następnym roku Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich poinformował pre-

zesów sądów realizujących reformę modelu kurateli, że Ministerstwo Sprawiedliwości przydzieliło na 1995 r. **900 etatów kuratorskich**, co umożliwiło rozpoczęcie reformy w kolejnych 11 okręgach sądowych. Godny podkreślenia jest fakt, że równocześnie wygospodarowano środki na **180 etatów administracyjnych, przeznaczonych do obsługi biurowej kuratorów**, zaznaczając równocześnie, że taki sposób kalkulacji etatów urzędniczych w stosunku do kuratorskich powinno się także utrzymać w przyszłości, tzn. jeden etat urzędniczy na pięć etatów kuratorskich (pismo Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich z 14.05.1995 r., S/R.III.7530/99/95).

W styczniu 1995 r. rozpoczął prace powołany w Ministerstwie Sprawiedliwości Zespół do spraw Reformy Kurateli Sądowej pod kierownictwem K. Sawickiej, pracownika naukowego Instytutu Pedagogiki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego i doradcy Ministra Sprawiedliwości. W skład zespołu weszli pracownicy naukowcy: I. Budrewicz (Wyższa Szkoła Pedagogiki Społecznej w Bydgoszczy), A. Paszkiewicz (filia Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku), A. Węgliński (Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie), kuratorzy: A. Korpanty (kurator wojewódzki w Warszawie), A. Duński (kurator wojewódzki w Lublinie), A. Martuszewicz (kurator w Sądzie Rejonowym w Warszawie), S. Kępka (kurator w Sądzie Rejonowym w Warszawie), M. Książek (kurator wojewódzki w Bydgoszczy), H. Szyfman (kurator w Sądzie Rejonowym w Białymstoku). W posiedzeniach zespołu uczestniczyli także sędziowie: H. Włazewicz (SSW w Warszawie) i K. Gromek (SSW w Warszawie, reprezentująca Ministerstwo Sprawiedliwości – DSRiN) oraz pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości: M. Dąbek (DSRiN) i H. Zmorzyńska (DSiN). Zespół pracował w systemie seminaryjnym i odbył 10 spotkań. Na podstawie materiałów przygotowanych przez poszczególnych uczestników wypracowano propozycje rozwiązań istotnych problemów kurateli. Stanowiska dyskutowano tak długo, aż zyskały one aprobatę zespołu. Efektem pracy był optymalny w tamtych warunkach (i chyba także obecnie) model kurateli sądowej, na który złożyły się: model organizacyjny, model roli zawodowej kuratora sądowego, struktura awansu poziomego, propozycje zakresów czynności kuratorów rodzinnych na poszczególnych szczeblach awansu zawodowego oraz model edukacji sądowych kuratorów zawodowych. Zarówno raport zespołu, jak i protokoły jego posiedzeń stanowią ważne źródło wiedzy na temat formowania się oryginalnej koncepcji kurateli sądowej i jako takie wymagałyby pogłębionej refleksji i systemowego rozwinięcia. Nie jest to jednak zadanie, które można by podjąć w ramach niniejszej książki. Jednakże wypracowany model w sposób tak zdecydowany wpłynął na ukształtowanie samoświadomości i tożsamości profesjonalnej kuratorów (w szczególności kuratorów rodzinnych), że nie sposób nie poświęcić mu nieco więcej uwagi.

W sprawach rozwiązań organizacyjnych kurateli i umiejscowienia kuratorów w strukturze organizacyjnej sądów stanowisko zespołu jest bliskie omówionym wyżej propozycjom W. Stojanowskiej i A. Strzembosza. Zespół opowiedział się za wyodrębnieniem w strukturze organizacyjnej sądu samodzielnej komórki organizacyjnej – początkowo

zespołu kuratorów, a docelowo wydziału kuratorskiego, którym kierowałby kurator – kierownik zespołu (przewodniczący wydziału). Bezpośrednim przełożonym kuratorów byłby kurator mianowany na to stanowisko przez prezesa sądu. „Jego zadaniem byłoby organizowanie pracy podległym kuratorom, kontrolowanie i motywowanie do pracy, planowanie i koordynowanie działań profilaktycznych i resocjalizacyjnych. [...] Zespół kuratorski będący równorzędną komórką organizacyjną do wydziału rodzinnego, nie byłby z nim powiązany hierarchicznie, lecz funkcjonalnie. Ten sam rodzaj więzi organizacyjnych łączyłby sędziów i kuratorów”³⁸. Dotychczasową podległość służbową kuratorów sędziom miałyby zastąpić więź oparta na współpracy – kooperacji, na uzgadnianiu, powiadamianiu, porozumiewaniu się. Rozwiązanie takie pociągałoby za sobą konieczność wypracowania odpowiednich kanałów informacyjnych między wydziałem a zespołem (wydziałem kuratorskim) w zakresie łączności dokumentacyjnej, kontaktów typu konferencyjnego i technicznych środków przekazu³⁹.

Wśród korzyści płynących z takiego rozwiązania autorzy raportu wymieniają:

- 1) spłaszczenie struktury hierarchicznej z większą ilością więzi funkcjonalnych i poprzecznych więzi informacyjnych, co jest zgodne z postulatami teorii organizacji i zarządzania;
- 2) uproszczenie kanałów informacyjnych, co zmniejsza zakłócenia w odbiorze informacji;
- 3) bezpośredni kontakt kierownika z podwładnymi;
- 4) uproszczenie i ujednolicenie drogi służbowej;
- 5) zaistnienie warunków do innowacji i zwiększonego poczucia odpowiedzialności⁴⁰.

Wymienione propozycje organizacyjne wynikają z przyjętych przez zespół założeń:

- 1) kuratorzy są merytorycznymi pracownikami sądu;
- 2) kuratorzy pracują w zespołach, które są autonomicznymi komórkami organizacyjnymi w strukturze organizacyjnej sądu, podlegającymi bezpośrednio prezesowi sądu;
- 3) więzi kuratorów z sędziami mają charakter funkcjonalny i informacyjny, a nie służbowej podległości; zakres uprawnień kontrolnych sędziego zostałby ograniczony do kontroli legalności i praworządności wykonywanych orzeczeń; kontrolę merytoryczną w zakresie prowadzonych przez kuratora oddziaływań resocjalizacyjnych bądź opiekuńczo-wychowawczych sprawowałby kuratorzy funkcyjni: kierownik zespołu (przewodniczący wydziału), kuratorzy-wizytatorzy, kuratorzy wojewódzcy⁴¹.

³⁸ *Model kurateli sądowej opracowany przez Zespół do Spraw Reformy Kurateli Sądowej Ministerstwa Sprawiedliwości*, pod kierunkiem dr K. Sawickiej (RN.III.7530-z/3/96), Warszawa 1996, s. 84.

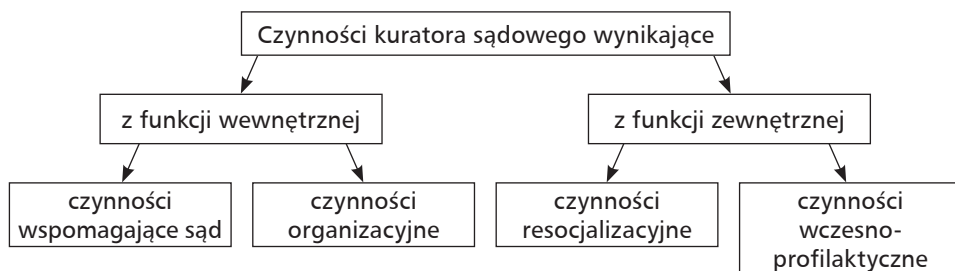
³⁹ *Model kurateli sądowej...*, s. 85.

⁴⁰ *Model kurateli sądowej...*, s. 85.

⁴¹ *Model kurateli sądowej...*, s. 85 i n.

Zespół podjął również niezwykle ważną kwestię – wypracowania modelu roli zawodowej kuratora sądowego. Za opracowanie tej części raportu odpowiedzialni byli K. Sawicka oraz kuratorzy A. Korpanty, A. Martuszewicz i S. Kępka. Zagadnienie to miało zasadnicze znaczenie dla modelu kurateli sądowej, a w raporcie zostało bodaj po raz pierwszy opracowane tak systematycznie i kompleksowo. Autorzy wyraźnie osadzili zawód kuratora sądowego w systemie sądownictwa, stwierdzając, że w Polsce ma on charakter usługowy. Powstał i rozwinął się na potrzeby wymiaru sprawiedliwości, ale jednocześnie – ze względu na wypełniane przez kuratorów zadania – odpowiada na potrzeby społeczne. Autorzy określili model roli zawodowej kuratorów sądowych przez odniesienie go do jego funkcji wewnętrznej (w strukturze sądu) i zewnętrznej (wobec społeczeństwa) (por. schemat 1).

Schemat 1. System czynności kuratora sądowego



Źródło: K. Sawicka, A. Korpanty, A. Martuszewicz, S. Kępka, *Model roli zawodowej kuratora sądowego*, niepubl.

Czynności kuratora sądowego, wynikające z jego funkcji w ramach sądownictwa, są określone przez fazy postępowania jurysdykcyjnego (wyjaśniającą, rozpoznawczą i wykonawczą). Nazwano je „czynnościami wspomagającymi sąd”. Drugą grupę czynności stanowią tzw. czynności organizacyjne – są one związane z pracą zespołu: organizacją pracy, samokształceniem, wewnętrzną kontrolą i oceną efektywności.

Pierwsza grupa czynności stanowi największą i zasadniczą część zadań wykonywanych przez kuratora. W fazie rozpoznawczej postępowania jurysdykcyjnego czynności te mają charakter diagnostyczny, ich celem jest zebranie wszechstronnej wiedzy o problemach rodziny i małoletnich dzieci, które się w niej wychowują, potrzebnej sądowi rodzinnemu do orzekania. W tej fazie wykonywany jest także nadzór tymczasowy, z jednej strony mający za zadanie pogłębienie diagnozy środowiskowej, a z drugiej – umożliwiający szybkie rozpoczęcie procesu korekcyjnego lub podjęcie działań opiekuńczych. Jest to zatem rola diagnosty oraz osoby udzielającej pomocy i wsparcia. Autorzy wyraźnie podkreślali, że „kurator jako osoba reprezentująca interesy dziecka, wychowująca, kształtująca system wartości zgodny z oczekiwaniami społecznymi nie może podejmować czynności zawartych w aktualnych przepisach prawnych typu: «prokuratorskiego», «sędziowskiego», «komorniczego», «policyjnego» czy

«administracyjnego»”. Role te wzajemnie się wykluczają i uniemożliwiają kuratorom realizację ich podstawowych zadań merytorycznych, do których zostali powołani⁴².

Pewną trudność stanowiło określenie czynności kuratora w fazie wykonawczej. Wszyscy członkowie zespołu byli zgodni, że kurator sprawuje nadzory nad rodzinami, w których sąd ograniczył rodzicom władzę rodzicielską, nad nieletnimi, którzy ulegli demoralizacji, i nad osobami zobowiązanymi do leczenia uzależnienia od alkoholu oraz opracowuje wnioski merytoryczne na sesje wykonawcze sędziego, w których bierze udział. Nadzory te powinny być prowadzone sprawdzoną w pracy socjalnej metodą indywidualnych przypadków. Czynności związane z prowadzeniem akt postępowania wykonawczego to zadania należące do sekretariatów sądowych. Część zespołu wyrażała pogląd, że oprócz nadzorów kuratorzy powinni też przejąć nadzór merytoryczny nad wykonywaniem orzeczonych środków, co jednak musiałoby się wiązać z nadaniem im pewnych kompetencji, które przysługują sędziom⁴³. Takie stanowisko zajęła m.in. SSW H. Włazewicz: „osobiście optuję za powierzeniem kuratorowi całego postępowania wykonawczego, a co za tym idzie wyposażenie kuratorów w niezbędne środki prawne, które umożliwią realizację tych zadań. Sędzia zaś winien podejmować jedynie decyzje formalnoprawne zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami”⁴⁴.

Wyodrębnienie zespołu w strukturze sądu wiąże się z nałożeniem na kuratorów, a w szczególności na kierownika zespołu (przewodniczącego wydziału) nieznanych dotąd obowiązków organizacyjnych, związanych z funkcjonowaniem takiej struktury w sądzie i ze współpracą z innymi komórkami organizacyjnymi. Ważniejsze i trudniejsze byłoby jednak wypracowanie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych wewnątrz zespołu – stworzenie zespołów zadaniowych (do realizacji konkretnych zadań), warunków do kolegiałnego stylu pracy w celu omawiania i rozwiązywania trudniejszych przypadków, udzielania sobie nawzajem wsparcia i pomocy. Taki system pracy powinien – zdaniem autorów tego modelu – przyczynić się do zwiększenia efektywności zespołu kuratorskiego, jego prestiżu i pozycji społecznej oraz poczucia odrębności zawodowej. Sprzyjałby temu także wewnątrzzespołowy system kontroli ze strony zarówno kierownika zespołu, jak i kuratorów w zespołach zadaniowych.

„Zewnętrzny” aspekt roli zawodowej kuratora sądowego wiąże się z czynnościami resocjalizacyjnymi realizowanymi w nadzorach oraz z czynnościami profilaktycznymi, które przy okazji sprawowania nadzorów są podejmowane lub inicjowane w środowisku lokalnym. Pierwszy rodzaj zadań ukierunkowany jest na działania korygujące zachowania i postawy oraz środowisko wychowawcze podopiecznego. Realizuje się je równocześnie przez bezpośrednie oddziaływania kuratora na podopiecznego, budo-

⁴² *Model kurateli sądowej...*, s. 25–28.

⁴³ *Model kurateli sądowej...*, s. 29.

⁴⁴ *Model kurateli sądowej...*, s. 75.

wanie więzi emocjonalnej i motywowanie do przemiany wewnętrznej oraz przez włączanie podopiecznego w krąg pozytywnych oddziaływań wychowawczych, w kręgi społeczne, które mogą zaoferować mu alternatywne dla dotychczasowych, pozytywne wzorce postępowania. Kurator, zdaniem autorów *Modelu kurateli sądowej...*, powinien włączać podopiecznych w istniejące w środowisku lokalnym instytucje pomocy i wsparcia, a w przypadku gdy oferta ta nie jest wystarczająca, powinien stać się inicjatorem lub koordynatorem działań środowiskowych na rzecz podopiecznych. Działania o charakterze socjoterapeutycznym, o które tu chodzi, powinny być ukierunkowane na „wzmocnienie i rozwój autokontroli emocjonalnej, ćwiczenie zachowań społecznych, trening redukcji zachowań agresywnych, grup ukierunkowanych na wyzwalanie aktywności twórczej i jej wykorzystywanie do budowania siebie”⁴⁵.

Aktywność kuratora w środowisku w związku z nadzorem łączy się, jak widać, z koniecznością współdziałania z instytucjami lokalnymi i samorządowymi w zakresie:

- „– organizowania doradztwa wychowawczego i niekiedy prawnego,
- inspirowania i współrealizowania programów zapobiegających ubóstwu i biedzie dotyczących w szczególności podopiecznych sądu,
- inspirowania i współrealizowania programów edukacyjnych w środowisku lokalnym,
- podejmowania działań wspierających rodzinę,
- wzbogacania środowiska w instytucje pomocy, aktywność kulturalną itp.”⁴⁶.

W *Modelu kurateli sądowej...* podjęto także zagadnienie zasad awansu poziomego kuratorów. Zaproponowano, by tak jak dotychczas były to cztery stopnie awansowe, zróżnicowane pod względem finansowym. Optowano jednak za powiązaniem awansu z odpowiednią zmianą zakresu obowiązków: im wyższy stopień, tym mniejsza liczba zadań o charakterze rutynowym, a większa liczba zadań o charakterze specjalistycznym (diagnostycznych, terapeutycznych, menadżerskich), szerszy także zakres samodzielności i odpowiedzialności. Przedstawiono nawet propozycje szczegółowych zakresów obowiązków na poszczególnych szczeblach drabiny awansowej oraz warunki formalne i merytoryczne osiągnięcia awansu. Ich spełnienie dawałoby kuratorowi możliwość ubiegania się o wyższy stopień i uniezależniłoby go od wniosku przełożonego. Proponowane rozwiązania są, jak z tego wynika, rozwinięciem koncepcji W. Stojanowskiej i A. Strzembosza.

Zespół opracowujący *Model kurateli sądowej...* podjął także kwestię wykształcenia oraz edukacji specjalistycznej w różnych formach kształcenia: kursach i studiach podyplomowych organizowanych przez szkoły wyższe lub Centrum Szkolenia Kadr przy Ministerstwie Sprawiedliwości.

⁴⁵ *Model kurateli sądowej...*, s. 33.

⁴⁶ *Model kurateli sądowej...*, s. 33.

Z perspektywy czasu, jaki upłynął od opracowania raportu, wypada zauważyć, że był on najpełniejszą dotąd próbą określenia modelu kurateli sądowej we wszystkich wymiarach jej funkcjonowania. W sposób niekwestionowany wpłynął na pokolenia kuratorów rodzinnych, którzy z większym lub mniejszym powodzeniem starali się realizować jego wskazania. Bez wątpienia odcisnął wyraźne piętno na kolejnych raportach, opiniach, projektach aktów prawnych oraz na kształcie ustawy o kuratorach sądowych.

Po zapoznaniu się z efektami pracy Zespołu do spraw Reformy Kurateli Sądowej Minister Sprawiedliwości powołał 2.01.1996 r. komisję do opracowania systemu sądowej kurateli dla dorosłych pod przewodnictwem prof. A. Bałandynowicza. W przedmiocie modelu organizacyjnego, profesjonalizacji kurateli, modelu roli zawodowej kuratora i pożądaných metod jego pracy, wymagań co do wykształcenia kuratorów i ich permanentnego szkolenia komisja doszła do wniosków niemal identycznych z wnioskami zespołu K. Sawickiej. Komisja opowiedziała się za profesjonalizacją kurateli zarówno w wymiarze kadrowym, jak i metodycznym, czyli za wprowadzeniem modelu zawodowo-społecznego z dominującą rolą dobrze przygotowanych i stale doskonalących swoje kwalifikacje kuratorów zawodowych⁴⁷. Profesjonalna kuratela sądowa powinna w sposób kompetentny oddziaływać na swoich podopiecznych. Komisja opowiedziała się za odrzuceniem dotychczasowego, mało efektywnego, kontrolno-represyjnego modelu pracy kuratora i zastąpieniem go modelem klinicznym – wychowującym. Ponieważ „podopieczni kuratorów charakteryzują się znacznym stopniem nieprzystosowania społecznego, zaburzeniami funkcjonowania w sferze psychospołecznej i somatycznej, trudnościami w podejmowaniu i pełnieniu podstawowych ról społecznych, uzależnieniem od alkoholu, wykołajaniem obyczajowym, trwałą utratą zdrowia”⁴⁸, wymagają działań specjalistycznych. Taki charakter powinny mieć działania kuratorów podejmowane w dozorze sprawowanym według procedury *casework*. „*Casework* jest sumą działań i usług ukierunkowanych na pomoc jednostce w rozwiązywaniu istotnych życiowych spraw i problemów rzutujących na sferę jej postaw. W procedurze oddziaływania, opartej na diagnozie przypadku, należy stosować bezpośrednie i pośrednie metody pracy (świadczenie praktycznych usług oraz oddziaływania środowiskowe)”⁴⁹. Podobnie jak zespół K. Sawickiej, komisja A. Bałandynowicza sedno działalności kuratorskiej widzi w korygowaniu sfery postaw i psychicznego funkcjonowania podopiecznego, poprzez wykorzystanie oddziaływań werbalnych, organizowanie sytuacji korygujących i oddziaływanie własnym przykładem osobowym. Równie ważny jest zewnętrzny wymiar działalności kuratora, czyli organizowanie środowiska społecznego, świadczenie usług socjalnych i pracy na rzecz środowiska podopiecznego przez zapewnienie wsparcia emocjonalnego,

⁴⁷ Raport Komisji powołanej do opracowania systemu sądowej kurateli dla dorosłych (SK.VII 652/14/96), Warszawa 1996, s. 8–9.

⁴⁸ Raport..., s. 10.

⁴⁹ G. Hamilton, *The Theory and Practice of Social Casework*, New York 1961, za: Raport..., s. 11.

przychylnego nastawienia najbliższego otoczenia, które może pomóc w rozwiązaniu problemów oraz wspierać kuratora w korygowaniu postaw podopiecznych. Bez zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb egzystencjalnych (w tym ekonomicznych) trudno oddziaływać na sferę osobowości podopiecznego, trudno też oczekiwać zmian w tych sferach. Praca socjalna na rzecz podopiecznego jest więc jednym z istotnych wymiarów działalności kuratora w dozorze.

Według propozycji komisji kurator dla dorosłych powinien zyskać rangę merytorycznego organu sądu, który współdecydowałby o wyborze środka karnego oraz o jego treści, co jest związane z zaprojektowaniem dozoru w okresie próby. Kurator miałby zostać uczestnikiem postępowania sądowego w zakresie orzekania o karze (środku probacji). Z kolei prowadząc pracę z osobą oddaną pod dozór, powinien mieć zagwarantowane prawo do permanentnej modyfikacji treści orzeczenia oraz do kontroli efektów podejmowanych działań. Komisja podkreśliła przy tym, że takie określenie roli procesowej kuratora w żaden sposób nie narusza niezawisłości sądu w zakresie orzekania o winie i o rodzaju odpowiedzialności oraz nie podważa sądowej kontroli legalności wykonywanych orzeczeń⁵⁰. W zaproponowanym modelu kurator, oprócz tradycyjnie ugruntowanej roli w postępowaniu wykonawczym, otrzymał zatem także określoną rolę w procesie orzekania – w zakresie współdecydowania o zastosowaniu adekwatnego środka karnego. Ponadto przewidziano dla niego funkcję informacyjno-diagnostyczną, polegającą na zbieraniu danych osobopoznawczych i opracowywaniu diagnoz w celu umożliwienia składowi orzekającemu o rodzaju i wymiarze kary wydawania orzeczeń zindywidualizowanych ze względu na warunki podmiotowe i środowiskowe podsądnego. Tak określona rola zawodowa kuratora dla dorosłych przybliżyła go wyraźnie do kuratora rodzinnego, który ma do wykonania różnego rodzaju zadania we wszystkich fazach postępowania sądowego.

W strukturze organizacyjnej sądów komisja umieściła kuratorów w wydziałach probacji kierowanych przez kuratorów. „Zwierzchnikiem służbowym wszystkich kuratorów pełniących służbę w danym okręgu powinien zostać kurator wojewódzki, powoływany przez Ministra Sprawiedliwości spośród kuratorów zawodowych – w drodze konkursu. Kurator wojewódzki wykonywać powinien swoje zadania za pomocą Biura Kuratora Wojewódzkiego. Nadzór nad legalnością i przebiegiem wykonywania orzeczeń sądowych przez kuratorów sprawować winni prezesi właściwych sądów. Natomiast nadzór dotyczący prawidłowości wykonywania orzeczeń sądowych, a zwłaszcza stosowania metod i środków oddziaływania resocjalizacyjnego powierzyć należy w całości kuratorom wojewódzkim”⁵¹.

Komisja postulowała również utworzenie podobnej, samodzielnej struktury organizacyjnej w Ministerstwie Sprawiedliwości. W ramach istniejącej wówczas struktury

⁵⁰ Por. *Raport...*, s. 6–7.

⁵¹ *Raport...*, s. 12–13.

organizacyjnej resortu mógłby to być wydział probacji w Departamencie Wykonania Kary, jednak komisja postulowała stworzenie Departamentu Probacji i powołanie w jego ramach wydziałów: kurateli dla dorosłych i kurateli rodzinnej⁵².

Wypracowanie adekwatnego modelu kurateli sądowej było w tamtym czasie tematem bardzo ważnym nie tylko dla kuratorów. W dniu 30.10.1996 r. Polskie Towarzystwo Kryminologiczne i Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych PAN zorganizowały konferencję pod tytułem „O nowy model kurateli sądowej dla nieletnich”, na której referaty problemowe wygłosiły Z. Ostrianska (*Problemy współczesnej kurateli sądowej*) i K. Sawicka (*Model kurateli sądowej*). W konferencji wzięło udział liczne grono kuratorów rodzinnych z całej Polski. Przedstawione referaty spotkały się z żywym odbiorem zebranych. W trakcie konferencji powołano komisję wnioskową w składzie: A. Korpanty (kurator specjalista rodzinny), A. Martusiewicz (kurator specjalista rodzinny) i H. Tatarczuk (kurator specjalista dla osób dorosłych). Komisja opracowała i przedstawiła Ministerstwu Sprawiedliwości wnioski następującej treści: „Przebieg konferencji, głosy w dyskusji⁵³ oraz złożone do protokołu materiały pokazują złożony i niezadowolający stan kurateli sądowej. Pomimo aktywności i presji środowiska kuratorskiego, podjętych prac i zapoczątkowanych zmian przez resort sprawiedliwości, naprawa istniejącego stanu rzeczy może nastąpić przede wszystkim przez:

1. Stworzenie warunków do wypracowania spójnego modelu kurateli sądowej na podstawie dotychczasowych koncepcji zawartych w raportach zespołu i komisji powołanych w Ministerstwie Sprawiedliwości.
2. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej i rozpoczęcie prac legislacyjnych nad ustawą o zawodzie kuratora.
3. Wprowadzenie reformy powinno nastąpić w sposób kompleksowy, uwzględniający również bardzo ważny element, jakim jest przygotowanie kuratorów zawodowych do nowych zadań. Postuluje się zatem utworzenie Centrum Doskonalenia Zawodowego dla Kuratorów.
4. Wzmocnienie finansowe kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą, gdyż wykonywanie tego środka wychowawczego zawartego w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich staje się niemożliwe.
5. Sukcesywne, stałe zwiększanie liczby kuratorów zawodowych poprzez przekazywanie dodatkowych etatów, zgodnie z wcześniejszymi założeniami.

⁵² *Raport...*, s. 13; A. Baładynowicz, *Raport Komisji powołanej do opracowania systemu sądowej kurateli dla dorosłych*, Warszawa 1996, s. 31.

⁵³ Kuratorzy wojewódzcy rodinni z sądów wojewódzkich w Lublinie i Świdnicy w swoich wystąpieniach dokonali oceny stanu kurateli sądowej w kierowanych przez nich okręgach, przedstawili problemy, jakie napotyka reforma, oraz sformułowali postulaty w sprawie ich rozwiązania. M. Dąbska, A. Duński, *Ocena funkcjonowania kurateli rodzinnej oraz zespołów kuratorskich z uwzględnieniem miejsca kuratora w strukturze organizacyjnej sądu*, „Biuletyn Kryminologiczny” 1996/5; A. Bałazy, *Ocena funkcjonowania kurateli rodzinnej i zespołów kuratorskich w okręgu wałbrzyskim*, „Biuletyn Kryminologiczny” 1996/5, s. 35–43. Zawarte w tych wystąpieniach wnioski znalazły odzwierciedlenie w wystąpieniu komisji wnioskowej.

6. Uczynienie uposażeń kuratorów adekwatnymi do stopnia trudności i skomplikowania ich pracy oraz zagrożeń i przykrości, na jakie są narażeni przy jej wykonywaniu”⁵⁴.

2.3.3. Legislacja

Obydwa omówione raporty stały się podstawą do przygotowania projektów aktów prawnych o kuratorach sądowych. Komisja do spraw opracowania systemu kurateli dla dorosłych opracowała projekt ustawy o kuratorach sądowych. Natomiast w Ministerstwie Sprawiedliwości powstał projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie kuratorów sądowych (RN.III.753/177/96). Obydwa projekty odwoływały się do delegacji zawartych w nieobowiązującym już Prawie o ustroju sądów powszechnych z 1985 r., przy czym ustawa do art. 126–127 p.u.s.p. z 1985 r., a rozporządzenie do art. 124 § 1 i 2 p.u.s.p. z 1985 r. Oba projekty obejmowały główne elementy zawartych w raportach rozwiązań modelowych. Dawały wyraz proponowanym modelom: zawodowo-społecznemu i wychowawczo-resocjalizacyjnemu, zawierały szczegółowe zakresy obowiązków poszczególnych stopni i funkcji kuratorskich, zasady rekrutacji i przygotowania do służby. Projekt ustawy był pełniejszy, zawierał bowiem wiele rozwiązań organizacyjnych, a także zasady organizacji i funkcjonowania samorządu kuratorskiego. Projekty te nie znalazły jednak uznania ani w kierownictwie Ministerstwa Sprawiedliwości, ani w środowisku kuratorskim. Ustawa ze względu na brak spójności i niedopracowanie wielu kwestii została negatywnie zaopiniowana przez Zarząd Krajowego Stowarzyszenia Kuratorów Zawodowych. Ostatecznie projekty te nie zostały przekazane do dalszego procedowania.

Kolejną próbę unormowania statusu kuratorów sądowych podjęto po uchwaleniu nowej kodyfikacji karnej. Kodeks postępowania karnego w art. 214 w pewnym stopniu odpowiedział na postulat komisji do spraw reformy, stwarzając podstawę prawną dla podejmowania przez kuratorów sądowych czynności o charakterze diagnostycznym już na etapie postępowania przygotowawczego i orzekania. Natomiast Kodeks karny wykonawczy nadał sądowemu kuratorowi zawodowemu status organu postępowania wykonawczego (art. 2 pkt 6 k.k.w.). Ustawodawca w Kodeksie karnym wykonawczym nie tylko wyznaczył zadania kuratora sądowego w postępowaniu karnym wykonawczym, lecz także w art. 176 w ówczesnym brzmieniu zobowiązał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia organizacji kuratorskiej służby sądowej, szczegółowego zakresu praw i obowiązków kuratorów sądowych, stowarzyszeń, organizacji, instytucji oraz osób, którym powierzono sprawowanie dozoru, a także zasad i trybu wykonywania dozoru stosowanego w związku z orzeczonymi karami, środkami karnymi, zabezpieczającymi i profilaktycznymi oraz trybu wyznaczania przedstawicieli przez stowarzyszenia, organizacje i instytucje.

⁵⁴ „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. Profesora Stanisława Batawii” 1996, s. 43–44.

W okresie od marca 1998 r. do marca 1999 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano kilka wersji projektu rozporządzenia w sprawie kurateli sądowej. Żadna z nich nie została zaakceptowana, a wręcz przeciwnie – stały się one przedmiotem szerokiej krytyki ze strony kuratorów sądowych, środowisk naukowych zajmujących się zagadnieniami polityki kryminalnej, Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich (DSRiN), Krajowego Stowarzyszenia Zawodowych Kuratorów Sądowych (KSZKS), Stowarzyszenia „Patronat” oraz Komisji do spraw Wprowadzania Reformy Kurateli Sądowej przy Ministrze Sprawiedliwości⁵⁵. Projekty krytykowano za:

- 1) niewypełnienie delegacji ustawowej (prof. T. Szymanowski i KSZKS);
- 2) brak propozycji uregulowania organizacji służby kuratorskiej i jej umiejscowienia w wymiarze sprawiedliwości, adekwatnego do roli zawodowej określonej przez zespół i komisję oraz nadanej przez Kodeks karny wykonawczy (prof. T. Szymanowski, KSZKS oraz uchwała Konferencji w Białymstoku);
- 3) proponowanie rozwiązań utrwalających dotychczasowy pomocniczy status kuratora w wydziale, co pozostaje w sprzeczności z doktryną prawa karnego, że jest on samodzielnym organem wykonawczym (prof. T. Szymanowski, KSZKS i uchwała Konferencji w Białymstoku);
- 4) brak szczegółowego określenia uprawnień i obowiązków kuratorów w wykonywaniu zadań wynikających z Kodeksu karnego wykonawczego (prof. T. Szymanowski, KSZKS i uchwała Konferencji w Białymstoku);
- 5) niebezpieczeństwo podziału kurateli sądowej na dwa odrębne piony: karny, mający za podstawę nowe kodyfikacje karne, oraz rodzinny, dotychczas bazujący na Prawie o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. (DSRiN i Sąd Najwyższy).

⁵⁵ T. Szymanowski, *Opinia o projekcie Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby sądowej, szczegółowego zakresu praw i obowiązków kuratorów sądowych [...] z 30.05.1998 r. (delegacja z art. 176 k.k.w.)*; T. Szymanowski, *Uwagi do projektu Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby sądowej, szczegółowego zakresu praw i obowiązków kuratorów sądowych [...] (WK III 652/23/98)*; T. Szymanowski, *Propozycje dotyczące opracowania nowego projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby sądowej [...] z 14 listopada 1998 r.*; T. Szymanowski, *Uwagi do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby sądowej [...] (delegacja z art. 176 k.k.w.) z 6.04.1999 r.*; Polskie Towarzystwo Kryminologiczne im. Profesora Stanisława Batawii, stanowisko z 2.07.1998 r. (uchwałę podjęli: prof. D. Wójcik, prof. Z. Ostrihanska, prof. T. Szymanowski, dr A. Mościskier, dr K. Sawicka, dr K. Gromek – MS, A. Martusiewicz – Prezes Krajowego Stowarzyszenia Kuratorów Zawodowych w Polsce, A. Korpanty – kurator wojewódzki rodzinny w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie, H. Tatarczuk – kurator wojewódzki dla dorosłych w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie); Sąd Najwyższy, Biuro Orzecznictwa, *Uwagi do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji kuratorskiej służby sądowej [...] (redakcja z 16.10.1998 r.)*; uchwała uczestników Konferencji „Model społecznej readaptacji skazanych w reformie prawa karnego” w Białymstoku z 25.10.1998 r. do Ministra Sprawiedliwości (wśród sygnatariuszy tej uchwały m.in.: prof. T. Szymanowski, prof. S. Leleńtal, prof. P. Hoffmański, prof. A. Bałandynowicz, prof. E. Pływczyński); Krajowe Stowarzyszenie Zawodowych Kuratorów Sądowych (KSZKS) do Ministra Sprawiedliwości H. Suchockiej (l.dz. 50/zew/98) z 10.07.1998 r.; KSZKS do J. Ziętka, wicedyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości (l.dz. 108/zew/98); KSZKS do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komisji Prawniczej Centrum Legislacyjnego Rządu (l.dz. 61/zew/99) z 26.10.1999 r.; KSZKS do Wiceministra Sprawiedliwości J. Niemcewicza (l.dz. 25/zew/99) z 14.04.1999 r.; KSZKS do Dyrektora Departamentu Sądów i Notariatu K. Karpińskiego (l.dz. 36/zew/99) z 24.05.1999 r.; pismo Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich (RN.III.753/175/99) z kwietnia 1999 r.

Warto przytoczyć niektóre uwagi natury ogólniejszej pod adresem projektu, sformułowane przez Biuro Orzecznictwa Sądu Najwyższego. Stwierdzono w nich, że projektowane rozporządzenie Rady Ministrów prowadzi „do rozbijania jednolitej i zwartej grupy zawodowej kuratorów sądowych, o wspólnym statusie i podstawowym zadaniu, jakim jest działalność wychowawczo-resocjalizacyjna i profilaktyczna [...]”. Zabieg ten nie tylko nie ma żadnego uzasadnienia, ale wobec potrzeby konsolidacji działań zwalczających przestępczość i przeciwstawiających się zjawiskom patologii społecznej – należy uznać wręcz za szkodliwy społecznie.

[...] Omawiany projekt rozporządzenia Rady Ministrów, dla którego umocowanie stanowi art. 176 k.k.w., reguluje jedynie sytuację kurateli działającej w pionie karnym, czyli kuratorów dla dorosłych. Kuratorzy rodzinni, tak ważni w walce z przestępczością nieletnich oraz jako wspierający małoletnich z rodzin patologicznych czy niewydolnych wychowawczo, nie zostali objęci nową regulacją, choć taka potrzeba istnieje. [...] Tak więc projektowane rozporządzenie, jako rozporządzenie naruszające dotychczasowy porządek prawny i wprowadzające destabilizację systemową, musi być ocenione negatywnie.

Konieczne jest bardzo pilne podjęcie prac przygotowujących akty prawne całościowo regulujące problematykę kurateli sądowej [...]. Niewątpliwie ustrój kurateli sądowej powinien być (tak jak to jest dotychczas) zakotwiczony w prawie o ustroju sądów powszechnych. Byłoby jednak pożądane przygotowanie ustawy o kuratorach sądowych, regulującej problematykę kurateli sądowej w sposób możliwie pełny i wyczerpujący, uwzględniającej również odmienności obu pionów kurateli i dającej podstawę do działania samorządu kuratorskiego”.

T. Szymanowski w ostrych słowach podsumował swoją opinię o projekcie rozporządzenia: „jest w takim stopniu nieudanym legislacyjnie tworem, iż nie nadaje się on do poprawienia”. Dlatego też zaproponował „powołanie kilkuosobowego zespołu (5–7 osób), który przygotowuje projekt. Powinien on się składać z kompetentnych w zakresie kurateli osób, np. 2 kuratorów zawodowych, 2 pracowników nauki, 2 sędziów (w tym jednego z doświadczeniem legislacyjnym). Należałoby w tych pracach wykorzystać gotowe materiały i propozycje zebrane przez środowisko kuratorów, komisję ds. wprowadzania kurateli dla dorosłych oraz zawarte w pracach naukowych” (opinia z 30.05.1998 r.). W listopadzie powtórzył on swoją propozycję powołania zespołu (propozycja z 14.11.1998 r.). Rok później, w czwartej już opinii na temat kolejnej wersji projektu T. Szymanowski stwierdził: „Nie wiem, dlaczego resort nie podejmuje oferty współdziałania w tej dziedzinie z przedstawicielami kuratorów sądowych, środowiskiem naukowym, ekspertami i organizacjami pozarządowymi. Zespół, który zaproponowałem w listopadzie ubiegłego roku dla przygotowania projektu Rozporządzenia [...] mógłby nowy dokument opracować w ciągu 3 do 4 tygodni” (uwagi z 6.04.1999 r.).

Pomimo tak fundamentalnej i miażdżącej krytyki projekt rozporządzenia (redakcja z 22.09.1999 r.) został przesłany do uzgodnień międzyresortowych. W dniu

27.10.1999 r. był on przedmiotem dyskusji Komisji Prawniczej Kancelarii Premiera. W posiedzeniu komisji wzięli udział reprezentanci KSZKS: M. Kokorzecka-Piber, A. Rzepniewski i A. Martusiewicz. Przedłożyli oni komisji stanowisko stowarzyszenia, wyżej wymienione opinie i swoje uwagi na piśmie (l.dz. 61/zew/99 z 26.10.1999 r.) oraz uwagi zawarte w swych wystąpieniach. W wyniku tego posiedzenia projekt Ministerstwa Sprawiedliwości mający na celu wykonanie delegacji z art. 176 k.k.w. został zwrócony do dalszych prac i uzgodnień z powodu niewypełnienia delegacji ustawowej i nieokreślenia organizacji służby kuratorskiej. Wobec faktu, że w tym czasie w Sejmie znajdował się już projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zapowiadający ustawowe uregulowanie organizacji kurateli sądowej, zaniechano dalszych prac nad projektem rozporządzenia⁵⁶.

2.3.4. Starania o unowocześnienie systemu wynagrodzeń kuratorów zawodowych

Nie wymaga szerokiego uzasadniania fakt, że status finansowy grupy zawodowej w sposób istotny wpływa na jej status społeczny, którego jest istotnym elementem. Przez długi czas kwestia ta, jak zresztą kwestia statusu kuratorów w ogóle, nie pozostawała w obszarze zainteresowania resortu sprawiedliwości. Kuratorzy usytuowani byli w grupie urzędniczej i obowiązywał ich „urzędniczy” system wynagrodzeń. Na wynagrodzenie kuratora składały się: wynagrodzenie zasadnicze według kategorii zaszeregowania, powszechny dodatek służbowy (stanowiący procent wynagrodzenia zasadniczego) i dodatek funkcyjny dla starszego kuratora i kuratora specjalisty określany według tabeli stawek (jako procent od wynagrodzenia zasadniczego i dodatku służbowego)⁵⁷ oraz dodatek stażowy. Zarówno kategoria zaszeregowania, jak i tabela stawek zawierały wielkości wynagrodzenia mieszczące się w tzw. widełkach. Taki system regulacji płac doprowadził do niesprawiedliwego i nieuzasadnionego merytorycznie zróżnicowania płac w zależności od okręgu, zarówno w zakresie płacy zasadniczej, jak i płacy łącznej (ze wszystkimi dodatkami). W 1996 r. Wydział do spraw Kurateli Rodzinnej Ministerstwa Sprawiedliwości dokonał zestawienia średnich płacy zasadniczej i łącznej we wszystkich 44 ówczesnych okręgach. Średnia płaca zasadnicza wynosiła na koniec 1995 r. 618,73 zł i wahała się od 513,17 zł w okręgu śląskim do 731,89 zł w okręgu opolskim. Natomiast średnia płaca łączna wyniosła 801,11 zł

⁵⁶ Nie oznacza to jednak, że poszedł on w zapomnienie; jego części wykorzystano w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 7.06.2002 r. w sprawie zakresu praw i obowiązków podmiotów sprawujących dozór, zasad i trybu wykonywania dozoru oraz trybu wyznaczania przez stowarzyszenia, organizacje i instytucje swoich przedstawicieli do sprawowania dozoru (Dz.U. Nr 91, poz. 812) oraz w uchylonych § 11–15 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12.06.2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 989).

⁵⁷ Na zasadach określonych w nieobowiązującym już rozporządzeniu Rady Ministrów z 18.02.1989 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych (Dz.U. Nr 8, poz. 50 ze zm.) oraz zarządzeń Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zasad wynagradzania urzędów państwowych (wielokrotnie zmienianych).

i wahała się od 702,40 zł w okręgu tarnobrzeskim do 988,28 zł w okręgu wałbrzyskim (Świdnica)⁵⁸.

Świadomość tych dysproporcji i poczucie niesprawiedliwości mobilizowały środowisko kuratorskie do zmiany takiego sposobu wynagradzania, który zaburzał stratyfikację płac, zarówno wewnątrz grupy zawodowej kuratorów, jak i wewnątrz sądownictwa, ponieważ kuratorzy byli wynagradzani na poziomie sekretarzy sądowych. Pierwsze próby rozwiązania tego problemu zawarto już w uzasadnieniu projektu ustawy o kurateli sądowej z 1989 r. Przewidywano m.in., że w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, które zostanie wydane w sprawie organizacji wewnętrznej i zakresu działania zespołów, stworzony zostanie mnożnikowy system wynagradzania uzależniony od stopnia awansowego i zakresu obowiązków z nim związanych. Zaproponowano odniesienie mnożnika do przeciętnego wynagrodzenia w sferze materialnej jako kwoty bazowej: dla stażysty od 0,8 do jednokrotności tej kwoty, a dla kuratora – 1,2, dla starszego kuratora – 1,4, dla specjalisty – 1,7 przeciętnego wynagrodzenia w sferze materialnej.

Ponieważ projekt nie wzbudził zainteresowania, idea racjonalnego i godziwego wynagradzania kuratorów zawodowych, adekwatnego do powagi zadań i uciążliwości wykonywanej pracy, nie została opracowana. Postulat uregulowania kwestii płacowych powrócił także w cytowanych wyżej wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich prof. E. Łętowskiej oraz prof. L. Tyszkiewicza – Prezesa Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego⁵⁹. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Sprawiedliwości prof. W. Chrzanowski tłumaczył brak reformy kurateli, w tym także w zakresie systemu wynagrodzeń, „ograniczonymi możliwościami finansowymi resortu”.

Początek przemian w omawianym zakresie uruchomiło wystąpienie kuratorów wojewódzkich A. Bałazy (kurator rodzinny) i H. Cyrbes (kurator dla dorosłych) w imieniu kuratorów okręgu wałbrzyskiego do posła J. Lityńskiego o wyjaśnienie w organach rządowych sprawy dodatku za pracę trudną (pismo z 6.03.1996 r.). Wyraziły przy tym pogląd, że argument kolejnych Ministrów Sprawiedliwości o braku środków finansowych jest nieprzekonujący, gdyż „licząca około trzech tysięcy kadra kuratorska nie może stanowić zagrożenia dla budżetu państwa”. Pismo to zapoczątkowało całą serię wystąpień do parlamentarzystów oraz do Ministra Sprawiedliwości i urzędników różnego szczebla w Ministerstwie. W piśmie z 24.05.1996 r., skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, kuratorzy rodzinni okręgu wałbrzyskiego (Świd-

⁵⁸ Zestawienie dokonane przez sędzię dr K. Gromek z Wydziału do spraw Kurateli Rodzinnej na wniosek zgłoszony na naradzie wojewódzkich kuratorów rodzinnych w listopadzie 1995 r. (RN.III.7530/1/96).

⁵⁹ W opinii Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego zaproponowano mnożniki identyczne z zawartymi w projekcie ustawy z 1989 r. i dodano mnożnik dla kuratora wojewódzkiego w wysokości dwukrotności kwoty bazowej, a ponadto dla kierowników zespołów kuratorskich i kuratorów wojewódzkich – dodatki funkcyjne.

nica) wśród wielu problemów środowiska kuratorskiego przedstawili listę tych, które powinny zostać rozwiązane niezwłocznie. Wśród nich wskazano przede wszystkim na „nadanie kuratorom odpowiedniego do zakresu ich odpowiedzialności statusu finansowego poprzez zmianę siatki płac i wyodrębnienie ich uposażenia spośród pracowników administracji i obsługi” (pkt 8). Stanowisko kuratorów okręgu wałbrzyskiego, jako wyrażające postulaty całego środowiska, przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości Prezes Stowarzyszenia Kuratorów Sądowych w Polsce A. Martuszewicz (27.05.1996 r.). Pismo skierowane do ministra kurator wojewódzki A. Bałazy przesłała do posła J. Lityńskiego z prośbą o zainteresowanie sprawami, które w nim przedstawiono, szerokiego grona parlamentarzystów i podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie ustawy o kurateli. Równocześnie przekazała projekt ustawy o kurateli z 1989 r. i zadeklarowała w imieniu środowiska kuratorskiego i Stowarzyszenia Kuratorów Sądowych, którego prezydium była członkiem, „gotowość współpracy i konsultacji, jeśli zajdzie taka potrzeba” (29.05.1996 r.). Dwa tygodnie później (17.06.1996 r.) poseł K. Budnik z Wałbrzycha złożył interpelację poselską do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wzmocnienia roli kuratorów sądowych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz w procesie wychowawczo-resocjalizacyjnym podopiecznych, w której stwierdza m.in., że „kuratorzy sądowi stanowią istotną część wymiaru sprawiedliwości *sensu largo*, wypełniając ważne zadania w zakresie profilaktyki, resocjalizacji i opieki. [...] Efektywność tych działań uzależniona jest w znacznej mierze od zabezpieczenia stosownych warunków pracy. [...] Należy jednak zadbać o godziwe wynagrodzenia, jak i odpowiednią ilość etatów”. W odpowiedzi przesłanej Marszałkowi Sejmu Minister Sprawiedliwości tłumaczył, że „poza możliwościami resortu jest również sprawa znaczącej poprawy wynagrodzenia kuratorów zawodowych, które aktualnie kształtuje się na poziomie 704 zł (dla porównania przeciętne wynagrodzenie pracownika administracji sądowej wynosi 635 zł)” (RN.III.753/181/96 z 15.07.1996 r.).

Postulaty kuratorów wałbrzyskich pojawiły się również w referacie A. Bałazy na wspomnianej już konferencji Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. Profesora S. Batawii, a następnie w rekomendacjach (wnioskach) z tej konferencji. W dniu 20.11.1996 r. posłowie K.M. Piekarska i J. Wierchowicz skierowali do Ministra Sprawiedliwości interpelację poselską w sprawie prac dotyczących kształtu, statusu prawnego oraz miejsca w systemie wymiaru sprawiedliwości instytucji kurateli, w której zwrócili uwagę na kwestie poruszane wcześniej w wystąpieniach kuratorów z okręgu wałbrzyskiego, w tym kwestię statusu finansowego i wyodrębnienia uposażeń kuratorów z puli na uposażenia pracowników administracji i obsługi. Minister Sprawiedliwości poinformował posłów, że rozwiązanie kwestii finansowych, o które się zwracają, wymaga daleko idących zmian prawnych, w tym uzgodnień międzyresortowych, głównie z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministerstwem Finansów. Minister Sprawiedliwości przypomniał też o swych wcześniejszych trzykrotnych bezskutecznych wystąpieniach do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie problemów środowiska kuratorskiego i wyraził gotowość ponowienia wystąpienia

w tej sprawie, jeżeli spotka się ono z poparciem parlamentarzystów (M.P. 467/96 z 20.12.1996 r.).

Kolejnym krokiem w kierunku racjonalizacji zasad i poprawy wynagradzania kuratorów była inicjatywa ustawodawcza grupy posłów Unii Wolności, którzy 19.02.1997 r. wnieśli do łaski marszałkowskiej projekt ustawy o zmianie ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wnioskodawców miał reprezentować poseł K. Budnik. Projekt zmieniał dotychczasowy kształt § 5 w art. 120 tej ustawy, nadając mu brzmienie następujące: „do kuratorów zawodowych stosuje się odpowiednio przepisy art. 71, art. 72 § 1 i art. 73 [tej ustawy]”⁶⁰ (II kadencja, druk sejm. nr 2287). W uzasadnieniu projektu projektodawcy wskazali mnożniki, jakie ich zdaniem powinny odpowiadać poszczególnym stopniom awansu: stażysta – 1,0, kurator – 1,2, starszy kurator – 1,4, kurator specjalista – 1,6, kurator wojewódzki – 1,8.

Rada Ministrów poparła unormowanie zawarte w projekcie poselskim o mnożnikowym systemie wynagradzania kuratorów, uznała jednak, że należy uregulować tę kwestię wprost w dziale dotyczącym kuratorów, a nie przez odwołanie się do przepisów dotyczących sędziów. Równocześnie wskazano, że organem upoważnionym do wydania stosownego rozporządzenia w sprawie wysokości mnożnika powinna być Rada Ministrów (DSPR-140-53/97 z 26.05.1997 r.).

Proponowana zmiana ustawy z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie wynagrodzeń kuratorów została uchwalona 21.08.1997 r. i przybrała ostatecznie następującą formę:

„Art. 120. § 6. Wynagrodzenie zasadnicze kuratorów zawodowych stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska, wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej”.

„Art. 123¹. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa wysokość wynagrodzenia kuratorów zawodowych”.

W ten sposób wynagrodzenia kuratorów zostały wyłączone z puli wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi. Nie rozwiązało to jednak automatycznie problemów kuratorów z systemem wynagrodzeń. Okazało się bowiem, że projekty rozpo-

⁶⁰ „Wynagrodzenie zasadnicze sędziów równorzędnych sądów jest równe i stanowi, odpowiednio do rangi stanowiska sędziego, wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej; wysokość wynagrodzenia sędziów sądów równorzędnych różnicuje staż pracy i pełnione funkcje” (art. 71 § 1 p.u.s.p. z 1985 r. w ówczesnym brzmieniu). „Wynagrodzenie sędziów określa, w drodze rozporządzenia, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa” (art. 71 § 2 p.u.s.p. z 1985 r. w ówczesnym brzmieniu).

„Sędziemu przysługuje corocznie urlop dodatkowy w wymiarze: 1) 6 dni roboczych – po 10 latach pracy; 2) 12 dni roboczych – po 15 latach pracy” (art. 72 § 1 p.u.s.p. z 1985 r. w ówczesnym brzmieniu).

„Sędziemu można udzielić płatnego urlopu dla poratowania zdrowia lub załatwienia ważnych spraw osobistych i rodzinnych” (art. 73 § 1 p.u.s.p. z 1985 r. w ówczesnym brzmieniu). Kolejne paragrafy regulowały czas trwania urlopu, określały też, kiedy urlop nie zostanie udzielony i kto go udziela.

rzządzenia przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie tylko rozmiągają się z postulatami środowiska kuratorskiego, lecz także wypaczają sens ustawy. Zaproponowano bowiem, aby w zależności od poziomu wykształcenia dla każdego stopnia awansowego przewidzieć trzy kategorie zaszerzegowania, a więc niejako kuchennymi drzwiami wprowadzono „widełki”, które zmiana ustawy miała zlikwidować. Poza tym wprowadzenie takich rozwiązań powodowałoby dość dziwną sytuację. Otóż kurator po egzaminie kuratorskim, legitymujący się wykształceniem wyższym o kierunkach preferowanych w rozporządzeniu o kuratorach otrzymywałby wynagrodzenie o 0,1 mnożnika wyższe od starszego kuratora z wykształceniem średnim, a starszy kurator z wykształceniem kierunkowym otrzymywałby wynagrodzenie wyższe od kuratora specjalisty z wykształceniem średnim.

O projektach takich rozwiązań poinformowano kuratorów na konferencji wojewódzkich kuratorów rodzinnych w Popowie w dniach 27–29.10.1997 r. Kuratorzy wojewódzcy w piśmie z 28.10.1997 r. wyrazili swoje zaniepokojenie tymi pomysłami i prosili Ministra Sprawiedliwości o osobiste zainteresowanie się sprawą projektu oraz o udostępnienie problematycznego projektu. Poinformowali także ministra, że w czasie prac sejmowych parlamentarzyści zasięgaliby opinii urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie wysokości mnożników i wówczas nie kwestionowali oni propozycji posłów. Kuratorzy wyrazili też zdziwienie zmianą ich poglądów już po uchwaleniu ustawy przez Sejm. Kopię pisma do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o interwencję w tej sprawie przesłano równocześnie do sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz posłów: J. Lityńskiego, J. Wierchowicza i K. Budnika. Powołano także spośród kuratorów wojewódzkich osoby do reprezentowania środowiska w tej sprawie: T. Borucką (SW Gorzów Wielkopolski), A. Bałazy (SW Wałbrzych), M. Dąbską (SW Lublin) i S. Kępkę (SW w Warszawie). Dyrektor Departamentu Kadr i Szkolenia w Ministerstwie Sprawiedliwości przesłał M. Dąbskiej przedmiotowy projekt (KD.IV-0201/240/97 z 19.11.1997 r.).

W dniu 20.11.1997 r. kuratorzy wojewódzcy rodinni A. Korpanty, A. Bałazy i M. Dąbska skierowali do Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolenia w Ministerstwie Sprawiedliwości swoje stanowiska dotyczące projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagrodzeń kuratorów zawodowych, wskazując na sprzeczność proponowanych „kategorii zaszerzegowań” z art. 120 § 6 p.u.s.p. z 1985 r., ponieważ ani ta ustawa, ani rozporządzenie z 24.11.1986 r. w sprawie kuratorów sądowych⁶¹ nie przewidywały gradacji czy stopniowości kuratorskich stopni awansowych. Kopie tych pism przesłano także do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, J. Lityńskiego (posła Unii Wolności) i J. Wierchowicza (przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa) oraz do Departamentu Spraw Rodzinnych i Nietletnich. Tydzień później, 28.11.1997 r., doszło do spotkania Minister Sprawiedliwości H. Suchockiej z przedstawicielkami środowiska kuratorskiego: A. Bałazy,

⁶¹ Dz.U. Nr 43, poz. 212 ze zm.

T. Borucką, M. Dąbską i A. Korpanty (zastąpiła S. Kępkę). Przedstawiona wówczas kolejna wersja rozporządzenia zawierająca propozycje mnożników (1,1 – specjalista, 0,9 – starszy kurator, 0,8 – kurator i 0,7 – stażysta) wywołała oburzenie. Na początku grudnia przedstawicielki kuratorów przesłały kolejne pisma do Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolenia (A. Bałazy 1.12.1997 r., M. Dąbska 5.12.1997 r.), w których przedstawiły skutki propozycji Ministerstwa: najniższe podwyżki w całej sferze budżetowej, możliwość realnego obniżenia uposażeń w wyniku nowej regulacji, wypaczanie intencji ustawy i jej inicjatorów, którzy chcieli poprawić sytuację kuratorów. „Mimo werbalnych deklaracji przedstawicieli MS o docenianiu roli i pracy kuratorów, fakty świadczą o tym, iż nadal są oni uważani za mało istotną grupę zawodową, a ich wkład i wysiłek w reformowanie Wymiaru Sprawiedliwości nie jest zauważany. [...] Przedstawiona nam kolejna propozycja [...] Rozporządzenia nie tylko łamie intencję ustawy i ustawodawców, ale jest wręcz krzywdząca, obniża pozycję kuratorów w hierarchii sądu i – wobec powyższego – jest nie do przyjęcia” (A. Bałazy). O sytuacji poinformowano sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, posłów Unii Wolności – inicjatorów ustawy oraz wszystkich kuratorów zawodowych w kraju. Pisma z protestami nadchodziły także z innych okręgów sądowych: 3.12.1997 r. kuratorzy okręgu łódzkiego (rodzinni i dla dorosłych) skierowali pismo o podobnej wymowie do Ministra Sprawiedliwości (oprócz wymienionych instancji zwrócili się także do Rzecznika Praw Obywatelskich, Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich i Departamentu Wykonywania Kar i Środków Karnych), a 5.12.1997 r. A. Korpanty i A. Martuszewicz z upoważnienia kuratorów rodzinnych, Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego oraz Krajowego Stowarzyszenia Zawodowych Kuratorów Sądowych przekazali Przewodniczącemu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka S. Iwanickiemu protesty kuratorów z całej Polski.

Na posiedzeniu 10.12.1997 r., w którym uczestniczyły A. Bałazy i A. Korpanty, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka dokonała przesunięć w budżetach Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, wydatkach na budowę Sądu Najwyższego i Sądu Łustracyjnego. Z wygenerowanych w ten sposób ponad 28 mln zł 13 mln zł przeznaczyła na podwyższenie wynagrodzeń kuratorów sądowych. Przedstawiciele środowiska kuratorskiego (najczęściej A. Korpanty i A. Martuszewicz – KSZKS) uczestniczyli odtąd regularnie w posiedzeniach komisji sejmowych, kiedy tylko podejmowano problematykę dotyczącą kuratorów sądowych.

Kiedy ostatecznie 17.03.1998 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń zawodowych kuratorów sądowych, przyjęte w nim mnożniki były wyższe od tych, które 3.12.1997 r. w piśmie (KD.IV.0201/240/97) skierowanym do przedstawicieli kuratorów przedstawiła Minister Sprawiedliwości H. Suchocka. Rozporządzenie ustaliło następujące mnożniki: 1,2 – specjalista, 1,0 – starszy kurator, 0,9 – kurator i 0,7 – stażysta. Oznaczały one wprowadzić niewielki, ale jednak wzrost uposażeń kuratorów zawodowych.

Opisana wyżej metoda pozyskiwania środków na podwyżki uposażeń kuratorów zawodowych weszła na stałe do kalendarza działań liderów kuratorskich, aż do uruchomienia regulacji płacowych wynikających z ustawy o kuratorach, czyli do 2003 r. Zwykle w połowie każdego roku, kiedy przygotowywano projekt budżetu sądownictwa, okazywało się, że brakuje w nim dostatecznych środków na podwyżki płac dla kuratorów i spełnienie złożonych wcześniej obietnic. Wówczas następowała mobilizacja środowiska, a w szczególności tych osób, których nazwiska padały tu najczęściej, i kierowane były prośby do parlamentarzystów o „znalezienie” pieniędzy na poprawę uposażeń kuratorskich.

W piśmie z 7.07.1998 r. (l.dz. 35/Zew/98), kierowanym do Minister Sprawiedliwości H. Suchockiej, Prezes KSZKS A. Martusiewicz wyraził poparcie dla projektu „ustawy o pracownikach sądów i prokuratury” ustalającej wynagrodzenia urzędników na poziomie 50% zasadniczego wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego. Wyraził równocześnie nadzieję, że kierownictwo resortu nie zapomni o wcześniejszych deklaracjach składanych podczas spotkań Ministra Sprawiedliwości z przedstawicielkami kuratorów oraz przez sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka i że zostaną zagwarantowane odpowiednie środki finansowe, które pozwolą na podniesienie wynagrodzeń kuratorów do poziomu 75% wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego. W odpowiedzi udzielonej przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości przekazano, że w projekcie budżetu resortu sprawiedliwości na 1999 r. „nie mogły być uwzględnione wskaźniki wyższe od aktualnie obowiązujących” (KD.IV.1110/367/98). Oznaczało to spadek uposażeń kuratorów w stosunku do urzędników. W kolejnych pismach do posłów A. Szymańskiego (l.dz.57/Zew/98 z 11.09.1998 r.) i S. Iwanickiego (l.dz.99/Zew/98 z 9.11.1998 r.) oraz senatorów Z. Romaszewskiego (l.dz.102/Zew/98 z 25.11.1998 r.) i K. Piesiewicza (l.dz.111/Zew/98 z 21.12.1998 r.) Prezes KSZKS poinformował o zaistniałej sytuacji i stwierdził, że „widoczna zmiana w nastawieniu do naszej grupy zawodowej owocuje współpracą w sferze przygotowań legislacyjnych. Nie skutkuje natomiast pozytywną zmianą w uposażeniach i przydzielaniu właściwej do powierzonych zadań liczby etatów”. Wystąpieniom Prezesa KSZKS towarzyszyła ogólnopolska akcja informacyjna. Kuratorzy udali się do lokalnych parlamentarzystów w celu przedstawienia im aktualnych problemów środowiska kuratorskiego, a równocześnie z prośbą o wsparcie ich słusznych postulatów. Kuratorzy utrzymywali stały kontakt m.in. z posłami: A. Szymańskim, J. Wierchowiczem, S. Iwanickim, J. Olszewskim, G. Kurczukiem, W. Osikiem, S. Lewandowskim.

Na początku listopada Prezes KSZKS (l.dz.95/Zew/98 z 4.11.1998 r.) przekazał Ministrowi Sprawiedliwości pismo z uchwałami Nadzwyczajnego Walnego Zebrania KSZKS, które odbyło się 17.10.1998 r. Wśród tych uchwał znalazło się m.in. kolejne przypomnienie składanych przez kierownictwo resortu zobowiązań oraz postulat podniesienia wskaźników w następujący sposób: 2,0 – specjalista, 1,6 – starszy kurator, 1,4 – kurator, 0,9 – stażysta. Pozostało ono jednak bez pozytywnej odpowiedzi ze strony Ministerstwa.

Sytuację kuratorów uratował wówczas (nie po raz pierwszy i – jak miało się okazać – nie po raz ostatni) senator Z. Romaszewski, który podczas posiedzenia senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności 18.01.1999 r. zgłosił poprawkę zabezpieczającą wzrost uposażeń o 0,1⁶². We wszystkich posiedzeniach komisji sejmowych i senackich, na których omawiane były sprawy kuratorów, uczestniczyli A. Korpanty i A. Martuszewicz, natomiast w całym kraju trwała akcja lobbystyczna kuratorów u parlamentarzystów w celu pozyskania poparcia dla poprawki senatora Z. Romaszewskiego. Poprawka „6 mln zł na wynagrodzenia kuratorów” przeszła zdecydowaną większością głosów zarówno 1.02.1999 r. w Senacie, jak i 17.02.1999 r. w Sejmie.

Wkrótce jednak okazało się, że środki te, przeznaczone na wzrost uposażeń kuratorów, mają zostać na mocy decyzji podjętych w Ministerstwie Sprawiedliwości przekazane na inne cele. W reakcji na ten fakt delegacja kuratorów w składzie: A. Korpanty, A. Martuszewicz i A. Gutenberg, udała się do W. Kijowskiego – Dyrektora Gabinetu Ministra Sprawiedliwości H. Suchockiej, wręczyła mu dokumenty dotyczące sytuacji kuratorów i podejmowanych przez nich działań oraz pismo A. Bałazy do posłów B. Cieślaka i J. Lityńskiego. Kuratorzy poprosili przy tej okazji o doprowadzenie do spotkania delegacji kuratorów sądowych z Ministrem Sprawiedliwości. Do spotkania tego doszło 8.03.1999 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości. Wzięli w nim udział: H. Suchocka – Minister Sprawiedliwości, Z. Dyzio – Dyrektor Departamentu Budżetu i Skarbu Państwa, J. Kubiak – Dyrektor Departamentu Kadr i Szkolenia, Ł. Łaciak – Wicedyrektor Departamentu Rodzinnego i Nieletnich, K. Gromek – Naczelnik Wydziału Kurateli Rodzinnej, P. Żuchowicz – Naczelnik Wydziału do spraw Etytyzacji i Wynagrodzeń Ministerstwa Sprawiedliwości. Środowisko kuratorskie było reprezentowane przez A. Bałazy, T. Borucką, A. Korpanty i A. Martuszewicza. Po negocjacjach zakończonych 10 marca ustalono wielkość wzrostu wskaźnika oraz to, że wynagrodzenia zostaną wypłacone według nowych stawek z wyrównaniem od 1.01.1999 r., a ponadto że od października sukcesywnie zostanie przekazanych

⁶² Senator Z. Romaszewski w wystąpieniu na posiedzeniu Senatu 28.01.1999 r. uzasadniał zwiększenie budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości o 6 mln zł wzrostem wynagrodzeń kuratorów: „Problem zaczyna być tutaj rzeczywiście drastyczny. Tak się składa, że w tym roku rzeczywiście na budżet Ministerstwa Sprawiedliwości narzekać nie można, ponieważ zgodnie z przyjętą przez nas ustawą zostaje dokonana regulacja płac pracowników obsługi sądowej i w związku z tym ten budżet wygląda przyzwoicie. Ustawa natomiast nie obejmuje kuratorów sądowych, czyli ludzi, którzy w tej chwili bezpośrednio stykają się z przestępczością. Tam gdzie normalnie idzie dwóch uzbrojonych policjantów, udaje się sam kurator. A jak wygląda siatka płac kuratorów zawodowych? Może to państwu przybliży problem, który przed nami stoi. Proszę państwa, tak zwany stażysta, oczywiście po wyższych studiach, po IPSiR, dostanie według założeń budżetowych 794 zł. Kurator dostanie 1022 zł, starszy kurator – 1135 zł, a specjalista – 1362 zł. Na dodatek, proszę państwa, żeby było jasne, te obowiązki kuratorów zawodowych w tej chwili dodatkowo wzrosły, w związku z przyjęciem Kodeksu postępowania karnego, ponieważ art. 214 obowiązek sporządzania wywiadu środowiskowego przesunięto w tym momencie z policji na kuratorów. [...] Sytuacja uposażeniowa tych ludzi jest po prostu dramatyczna. W związku z tym wielkiej rewolucji dokonać się w tej sprawie nie da, ale można chociaż dać sygnał, że ten problem jest przez Senat zauważany. To wymaga po prostu nakładów w wysokości 6 mln zł i propozycja nasza zmierza do tego, ażeby ten stażysta dostał z 900 zł, a ten specjalista 1476 zł, czyli żeby ta podwyżka wyniosła około 200 zł, a nie 100 zł” (zapis stenograficzny z 29. posiedzenia Senatu z 28.01.1999 r.).

248 etatów kuratorskich. Najważniejszym jednak osiągnięciem było ustalenie, że wysokość mnożnika uposażenia kuratorów będzie ustalana przez następne lata jako „negocjacyjne wypośrodkowanie pomiędzy uposażeniami sędziów a uposażeniami urzędników” (informacja z działalności KSZKS z 21.07.1999 r.).

W lipcu 1999 r. Rada Ministrów zmieniała rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń kuratorów sądowych i ustaliła wskaźniki wynagrodzenia zasadniczego kuratorów na poziomie: 1,3 – specjalista, 1,1 – starszy kurator, 1,0 – kurator, 0,8 – stażysta⁶³. Jesienią 1999 r. powtórzyła się znana z lat poprzednich sytuacja, że podczas prac nad budżetem resortu na 2000 r. nie przewidziano wzrostu wskaźników uposażenia kuratorów zawodowych (pismo KSZKS z 14.09.1999 r., l.dz.51/Zew/99, do Przewodniczącego sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka). Jest to fakt zdumiewający w świetle ustaleń ze spotkania z Ministrem Sprawiedliwości (w marcu 1999 r.) oraz permanentnego zainteresowania parlamentarzystów sytuacją materialną kuratorów (interpelacja poselska A. Szymańskiego z 29.07.1999 r.) i stanem prac legislacyjnych nad określeniem statusu organizacyjnego tej grupy zawodowej (interpelacja poselska A. Szymańskiego z 30.07.1999 r.). Podczas posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 26.10.1999 r., do uczestnictwa w którym zaproszono A. Korpanty i A. Martuszewicza, wszyscy zabierający głos w dyskusji posłowie A. Bentkowski, G. Kurczuk, B. Lewandowski, M. Dyduch oraz przewodniczący komisji S. Iwanicki większą część swoich wypowiedzi poświęcili sprawom kuratorów. Osobiste zabiegi posła A. Szymańskiego wśród członków Komisji Sprawiedliwości zaowocowały zwróceniem się tej komisji do Komisji Finansów Publicznych o zabezpieczenie środków w kwocie 10 mln zł na wzrost uposażeń kuratorów lub dodatki płacowe⁶⁴ (pismo KSZKS z 29.10.1999 r., l.dz.63/Zew/99, do posła A. Szymańskiego).

W piśmie z 16.11.1999 r. (l.dz.65/Zew/99) do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych, posła H. Goryszewskiego, przewodniczący KSZKS napisał: „We wstępnej wersji projektu budżetu MS na rok 2000 był planowany dla kuratorów wzrost «mnożnika» o 0,3, co doprowadziłoby jedynie do «nadażania» za wzrostem płac urzędników sądowych i prokuratury. Decyzja Rady Ministrów nie uwzględnia wzrostu mnożników – nawet tego nas pozbawia. Utrzymanie wynagrodzenia kuratorów w roku 2000 na obecnym poziomie przy równoczesnej podwyżce dla urzędników sądowych czyni naszą grupę zawodową najgorzej zarabiającą w Resorcie Sprawiedliwości”.

⁶³ Wskaźniki te pozostały niezmienione do 7.07.2001 r., kiedy to podniesiono je dla wszystkich grup o 0,1.

⁶⁴ „Zdaniem Komisji planowane w projekcie budżetu «Sprawiedliwości» wydatki w dziale 92 należy zwiększyć o kwotę 10 mln zł w zakresie środków przeznaczonych na podwyższenie wynagrodzeń kuratorów sądowych (wynagrodzeń lub dodatków do wynagrodzeń). Sytuacja materialna tej grupy zawodowej staje się dramatyczna, zwłaszcza z uwagi na zwiększony zakres obowiązków wynikających z wejścia w życie nowych kodyfikacji karnych, a także braku możliwości zatrudnienia dodatkowych kuratorów” – opinia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka dla Komisji Finansów Publicznych uchwalona na posiedzeniu 26.10.1999 r., załącznik nr 12 do protokołu nr 139 z 26.10.1999 r.

Sytuację kuratorów w zakresie wysokości ich uposażeń po raz kolejny uratował senator Z. Romaszewski, który podczas prac senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności nad budżetem zaproponował zmniejszenie wydatków Instytutu Pamięci Narodowej, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, a uzyskaną w ten sposób kwotę 9,55 mln zł przeznaczyć na podwyżki płac dla kuratorów (opinia BPS/PCP/IV/0340/1/2000 z 4.01.2000 r.). Ostatecznie parlamentarzyści „wygospodarowali” na podwyżki dla kuratorów kwotę 2,922 mln zł⁶⁵, która została przeznaczona na zwiększenie stawek dodatków funkcyjnych kuratora okręgowego, kuratora specjalisty, starszego kuratora oraz wprowadzenie dodatku funkcyjnego dla kuratora zawodowego (pismo KSZKS, l.dz. 16/Zew/00 z 24.03.2000 r.).

Jesienią 2000 r. powtórzyła się praktykowana od kilku lat sekwencja wystąpień. Poseł A. Szymański wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z zapytaniem, czy w projekcie budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości zabezpieczono środki na podwyżki wynagrodzeń kuratorów odpowiadające społecznej wadze i randze problemów, jakimi zajmuje się służba kuratorska (pismo SPS-0203-2698/00 z 10.11.2000 r.). Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiedziało tak jak co roku: „Limity określone na wynagrodzenia osobowe dla kuratorów w 2000 r. uniemożliwiły resortowi sprawiedliwości dokonanie podwyżki mnożników wynagrodzenia zasadniczego” (DK.IV.0520/634/2000 z 6.12.2000 r.). Prezes KSZKS skierował pismo do Przewodniczącego sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z prośbą o spowodowanie przyznania środków na wzrost uposażeń zawodowych kuratorów sądowych w 2001 r.: „Po raz piąty nie planuje się w projekcie budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości środków na wzrost wynagrodzeń kuratorów, co spowoduje pogłębienie rażącej dysproporcji między wynagrodzeniami urzędników sądowych a kuratorów. Ponadto nieumieszczenie w projekcie budżetu żadnych etatów kuratorskich, wbrew wcześniejszym zapewnieniom kolejnych Ministrów Sprawiedliwości o woli sfinalizowania reformy kurateli – prowadzi do dalszej zapaści i budzi sprzeciw środowiska kuratorskiego” (pismo l.dz. 53/zew/00 z 4.12.2000 r.). Na koniec sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka w swojej opinii dla Komisji Finansów Publicznych zarekomendowała zwiększenie planowanych wydatków w projekcie budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości o 112 mln zł, z których „kwotę 12 mln zł należy przeznaczyć na podwyższenie wynagrodzeń kuratorów sądowych”. Swoje stanowisko Komisja uzasadniła następująco: „Sytuacja materialna tej grupy zawodowej jest dramatyczna z uwagi na stale zwiększający się zakres obowiązków wynikających m.in. z wejścia w życie nowych kodyfikacji karnych, a także braku możliwości zatrudnienia dodatkowych kuratorów. Ponadto w projekcie budżetu Sprawiedliwości na przyszły rok nie przewidziano wzrostu płac kuratorów” (opinia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 8.12.2000 r.).

⁶⁵ Godna odnotowania jest jednomyślność posłów w głosowaniu nad tą poprawką; na 421 głosujących posłów 420 głosowało za przyjęciem poprawki przy jednym głosie wstrzymującym się. Świadczy to o powszechnym zrozumieniu sytuacji kuratorów i akceptacji ich starań.

Kolejny etap starań kuratorów o godziwe uposażenia nastąpił wiosną 2001 r. podczas prac nad projektem ustawy o kuratorach sądowych w podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o kuratorach sądowych, ale zostanie on omówiony w następnej części pracy.

2.4. Prace legislacyjne nad ustawą o kuratorach

Nowy pod względem jakościowym etap w dążeniach kuratorów do uregulowania ich statusu organizacyjnego, profesjonalnego i finansowego w akcie prawnym rangi ustawy został zapoczątkowany na Walnym Zebraniu Delegatów Krajowego Stowarzyszenia Zawodowych Kuratorów Sądowych (17.10.1998 r.). Zebranie podjęło uchwałę zobowiązującą zarząd stowarzyszenia do podjęcia prac nad ustawą o kurateli sądowej. Od 15 do 18.07.1999 r. zespół kuratorów w składzie: A. Gutenberg, A. Rzepniewski, R. Pruszyński, M. Jamza-Kałka, G. Michalska i prezes stowarzyszenia A. Martusiewicz, opracował wstępny projekt ustawy o kuratorach sądowych, który w następnych miesiącach był przedmiotem analiz i opinii ekspertów oraz konsultacji w środowisku kuratorskim⁶⁶. Projekt uwzględniał wszystkie te rozwiązania, które postulowano od końca lat 80. XX w. Zawarto w nim regulacje normujące organizację służby kuratorskiej w strukturze sądownictwa, uprawnienia i obowiązki kuratorów, zadania i standardy metodyczne działań kuratorskich, organizację samorządu kuratorskiego, strukturę awansu zawodowego, czyli te kwestie, które zostały wypracowane w zespole K. Sawickiej i komisji A. Bałandynowicza.

Wiosną 2000 r. stowarzyszenie zwróciło się do Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu o wydanie wstępnej opinii legislacyjnej o dotychczasowym projekcie ustawy opracowanym przez stowarzyszenie. W opinii z 9.05.2000 r. komisja wyraziła uznanie dla „nowatorskiego i ambitnego przedsięwzięcia”, jakim było podjęcie próby „całościowego w jednej ustawie uregulowania problematyki wykonywania zawodu kuratora sądowego”. Inicjatywa ta – zdaniem komisji – „zasługuje na uznanie i poparcie”. Komisja wskazała na te elementy projektu, które zawierają błędy lub niekonsekwencje legislacyjne, które należałoby skorygować przed skierowaniem go do Sejmu.

W czerwcu 2000 r. A. Rzepniewski we współpracy z radcą G. Kozubskim dokonali gruntownego przeglądu tekstu projektu i wprowadzili niezbędne korekty redakcyjne. W lipcu 2000 r. dopracowany projekt ustawy wraz z opracowanym przez T. Jedynaka (kuratora w Sądzie Rejonowym w Słupsku) projektem Kodeksu Etyki Kuratora Sądowego został złożony w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁶⁶ Więcej informacji na ten temat znaleźć można w: A. Martusiewicz, A. Rzepniewski, *Ustawa o kuratorach sądowych. Fakty i komentarz do wybranych zasad ustrojowych kurateli sądowej* [w:] *Kurator w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2003, s. 148 (www.kuratorzy.pl lub www.biurosejm.gov.pl), materiały z konferencji dla posłów Sejmu IV kadencji zorganizowanej 7.04.2003 r. przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Biuro Studiów i Ekspertyz.

Dzień 21.09.2000 r. okazał się niezwykle ważny dla losów ustawy, i to z dwóch powodów. W tym dniu w porządku posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka umieszczono punkt o rozpatrzeniu na posiedzeniu 3 października projektu ustawy o kuratorach sądowych. W tym też dniu ówczesny Minister Sprawiedliwości L. Kaczyński wydał zarządzenie o powołaniu zespołu do opracowania projektu ustawy o kurateli sądowej pod przewodnictwem Dyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich – M. Bańkowskiej. W skład zespołu weszli: W. Dziuban – wicedyrektor DSiN, K. Gromek – naczelnik w Departamencie Sądów Rodzinnych i Nieletnich, U. Wieczorek – naczelnik w DSiN, M. Białek z Departamentu Legislacyjno-Prawnego, A. Korpanty – kurator okręgowy z Warszawy, A. Kula – kurator okręgowy z Częstochowy, K. Bunda – kurator okręgowy z Torunia, P. Burczyk – kurator z Piły i A. Rzepniewski – przedstawiciel KSZKS (zarządzenie 16/00/DSN).

Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka 3.10.2000 r. przyjęła za własny projekt ustawy przedłożony przez KSZKS. Zespół powołany przez Ministra Sprawiedliwości rozpoczął prace nad ministerialnym projektem ustawy 12.10.2000 r. W dniach 20–21.10.2000 r. z inicjatywy senatora Z. Romaszewskiego i senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, przy współudziale Ministerstwa Sprawiedliwości, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, odbyła się konferencja pod tytułem „Probacyjne środki polityki karnej – stan i perspektywy”, podczas której po raz pierwszy został szerzej udostępniony projekt ustawy o kuratorach sądowych (już jako projekt poselski). Odnosząc się do informacji sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości J. Niedzieli o powołaniu w Ministerstwie zespołu do spraw opracowania ustawy o kurateli sądowej, senator Z. Romaszewski sugerował, aby zamiast równolegle tworzyć nowy projekt ustawy dotyczący tej samej kwestii, „skoncentrować się na, jakikolwiek by on był, nawet poddając go daleko idącym przeróbkom”⁶⁷, tym projekcie, który jest, czyli opracowanym przez Krajowe Stowarzyszenie Zawodowe Kuratorów Sądowych. Takie rekomendacje przyjęto w uchwałach z konferencji.

Pierwsze czytanie „poselskiego” projektu ustawy o kuratorach odbyło się 15.11.2000 r. Projekt zyskał poparcie wszystkich klubów i został przekazany do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja powołała podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia ustawy o kuratorach sądowych. W jej skład weszli posłowie: M. Markiewicz (przewodniczący), B. Lewandowski, T. Kilian i A. Ostrowski. W jej pracach uczestniczyli też przedstawiciele resortu sprawiedliwości: M. Bańkowska, W. Dziuban, K. Gromek i U. Wieczorek, a jako przedstawiciele strony społecznej (KSZKS): A. Martusiewicz i A. Rzepniewski. W posiedzeniach komisji sejmowej poświęconych przyjęciu sprawozdania podkomisji M. Markiewicza, a także w po-

⁶⁷ Wystąpienie senatora Z. Romaszewskiego [w:] *Probacyjne środki polityki karnej – stan i perspektywy. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności, 20–21.10.2000 r.*, red. B. Cichońska, Warszawa 2001, s. 33.

siedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności uczestniczyła także A. Korpanty, jako reprezentantka KSZKS.

Zespół powołany przez Ministra Sprawiedliwości odbył kilka posiedzeń w okresie od 12.10.2000 r. do 31.01.2001 r. Opracowany przez niego projekt ustawy o kurateli sądowej z woli Ministra Sprawiedliwości został w styczniu przekazany do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (DSN VII 652/155/2000). Szczegółowe omawianie tego projektu albo jego porównywanie z projektem stowarzyszenia czy też z ostatecznym tekstem ustawy nie wydaje się w tym miejscu celowe⁶⁸. Warto jednak wspomnieć o trzech regulacjach różniących ten projekt od projektu KSZKS oraz od ustawy – chodzi tu mianowicie o tytuł ustawy, kwestię obsługi biurowej oraz samorządu kuratorskiego.

Tytuł projektu ustawy opracowanej przez zespół ministerialny „o kurateli sądowej” przyjęto zgodnie z określeniem zastosowanym przez Ministra Sprawiedliwości w zarządzeniu powołującym zespół. Taki tytuł nie był jednak adekwatny do treści projektu, na co słusznie zwrócił uwagę A. Rzepniewski w swoich uwagach do projektu skierowanych do przewodniczącego zespołu w pismach z 15.10.2000 r. i 10.12.2000 r. Jego zdaniem użycie w tytule wspomnianego sformułowania sugeruje, że projektowany akt prawny będzie regulował zarówno „stosunki w obrębie wyznaczonej dziedziny, jak i podmioty, do których się odnosi. Ustawa o kurateli winna więc określać całokształt działań wobec osób będących przedmiotem oddziaływań, a także podmioty i relacje pomiędzy nimi zachodzące. Należałoby też wstępnie zdefiniować pojęcie kurateli sądowej, w szczególności po to, by odróżnić je od pojęcia kurateli w rozumieniu prawa cywilnego” (pismo z 15.10.2000 r.). Tymczasem projekt ustawy regulował tylko fragment stosunków w obrębie kurateli (w tym wypadku rozumianej jako działalność określonych organów i wyznaczonych osób względem osób poddanych pieczy lub próbie), jak również tylko niektóre podmioty (w tym wypadku regulacja dotyczyła kuratorów sądowych: zawodowych i społecznych), uprawnione do wykonywania owej działalności względem wyżej wymienionych osób. W tym znaczeniu tytuł projektowanego aktu prawnego był zakresowo szerszy od jego przedmiotowej treści, od rzeczywistości, która w akcie tym została uregulowana. Taki stan rzeczy jest nie do pogodzenia z uchwałą nr 147 Rady Ministrów z 5.11.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁶⁹, w której Rada w § 1 ust. 1 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” zaleca: „Ustawa powinna możliwie wyczerpująco normować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”, a tak – zdaniem A. Rzepniewskiego – w przypadku projektu ustawy o kurateli sądowej się nie stało (por. pismo z 10.12.2000 r.). Ade-

⁶⁸ Wiele informacji porównawczych można znaleźć w powszechnie dostępnym komentarzu do tej ustawy: K. Gromek, *Kuratorzy sądowi. Komentarz do ustawy z 27.07.2001 r.*, Warszawa 2002. Autorka stara się pokazać pierwowzór niemal każdego komentowanego przepisu.

⁶⁹ M.P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310.

kwatny do treści ustawy tytuł według A. Rzepniewskiego powinien brzmieć: „Ustawa z dnia... o kuratorach sądowych” albo „Ustawa z dnia... o służbie kuratorskiej”.

W kwestii obsługi administracyjnej dla zespołów kuratorskich projekt ustawy o kurateli, w odróżnieniu od projektu KSZKS, nie przewidywał powołania sekretariatów zespołów kuratorskich. Zadania o charakterze administracyjno-biurowym na rzecz kuratora okręgowego i jego zastępcy mieli wykonywać przydzieleni przez prezesa sądu okręgowego pracownicy sądu okręgowego, a na rzecz zespołu – przydzieleni przez prezesa sądu rejonowego pracownicy sądu rejonowego. Użyte w obydwu przypadkach pojęcie pracowników sądu może budzić wątpliwości, czy chodzi wyłącznie o sekretarzy sądowych (co wydaje się uzasadnione ze względów celowościowych, organizacyjnych i pragmatycznych), czy też mogą to być dowolni pracownicy sądu (czyli także tzw. pracownicy obsługi).

Oba projekty różniły się także w zakresie wizji samorządności służby kuratorskiej. Projekt zespołu ministerialnego przewidywał samorząd tylko na szczeblu okręgu sądowego – zgromadzenie okręgowe kuratorów. W przywołanych wyżej uwagach z 10.12.2000 r. A. Rzepniewski tak ocenił proponowane rozwiązanie: „Tutaj niestety zabrakło istotnego elementu – krajowej reprezentacji środowiska. Potrzeba taka wydaje się oczywista, a eksplikacjami jest chociażby liczebność i działalność Stowarzyszenia, które mam zaszczyt reprezentować, działalność jego przedstawicieli w Parlamencie w najważniejszych dla kuratorów sprawach, gdzie nazywani są przedstawicielami «samorządu» kuratorów. Powołanie przez Ministra Sprawiedliwości Zespołu doradczego kuratorów sądowych oraz powołanie przedstawiciela Stowarzyszenia w skład tego Zespołu zdaje się również potwierdzać tę tezę”. W odróżnieniu od projektu zespołu projekt kuratorski zakładał dwa poziomy samorządu: okręgowy i krajowy. Na poziomie okręgu organami samorządu miały być: zebranie kuratorów, okręgowa rada kuratorów i okręgowe zgromadzenie kuratorów, natomiast na poziomie krajowym: Krajowa Rada Kuratorów i Krajowe Zgromadzenie Kuratorów. W stosunku do rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie propozycja zespołu ministerialnego była węższa, natomiast projekt KSZKS był znacznie bardziej rozbudowany.

Projekt zespołu po przekazaniu do komisji sejmowej w końcu stycznia 2001 r. został połączony z projektem, nad którym od 2 miesięcy procedowała powołana 7.12.2000 r. podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o kuratorach⁷⁰.

Od tego momentu prace nad ustawą przebiegały sprawnie, w trybie negocjacyjnym, który później uznano za godny naśladowania. W dniu 8.03.2001 r. podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia komisyjnego projektu ustawy o kuratorach sądowych przekazała Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka sprawozdanie o tym projekcie ustawy w formie tekstu jednolitego (III kadencja, druk sejm. nr 2294). Na posiedze-

⁷⁰ K. Gromek, *Kuratorzy...*, 2002, s. 149.

niu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 29.03.2001 r. zaaprobowano w zasadzie cały tekst ustawy o kuratorach sądowych. Na wniosek posła G. Kurczuka rozpatrzenie ust. 2 w art. 109, który przewidywał, że Rada Ministrów w pierwszym rozporządzeniu, którego skutki będą obowiązywały w 2002 r., ustali mnożniki wynagrodzenia zasadniczego, tak aby od 1.01.2002 r. średnie wynagrodzenie zasadnicze kuratorów zawodowych stanowiło nie mniej niż dwukrotność kwoty bazowej, przełożono na kolejne posiedzenie. Intencją wnioskodawcy było poznanie kosztów przyjętego w projekcie rozwiązania, a w konsekwencji uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy uda się go pokryć z budżetu resortu na 2002 r.

Na kolejnym posiedzeniu Komisji 10.04.2001 r. przedstawiciele resortu sprawiedliwości przedstawili informację, że wskutek przyjęcia art. 109 ust. 2 w projektowanym brzmieniu należałoby zwiększyć środki przeznaczone na wynagrodzenia kuratorów o 65 mln zł w stosunku do 2001 r. Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości J. Niedziela ocenił te propozycje jako „mało realne z punktu widzenia możliwości budżetu. Wzrost wydatków jest drastyczny, gdyż przekracza 1/4. [...] Wydaje się, że w przyszłorocznym budżecie nie będą mogły być uwzględnione propozycje przewidujące tak duży wzrost wydatków. Mówiąc o tym, mam przede wszystkim na myśli racjonalność oczekiwań. [...] Jeśli przyjęte zostaną rozwiązania proponowane przez podkomisję, wynagrodzenie kuratora wynosić będzie ok. 4000 zł. Natomiast wynagrodzenie sędziego rejonowego wynosi 4030 zł. Oznacza to, że wynagrodzenie kuratora będzie na takim samym poziomie jak wynagrodzenie sędziego rejonowego. Mówię o wynagrodzeniach brutto z dodatkami”⁷¹. W odpowiedzi Prezes KSZKS przypomniał, że zarówno konstrukcja tego przepisu, jak i wysokość przeciętnego mnożnika uzgodniono z przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości, a to, że skutek wydaje się tak drastyczny, jest efektem wieloletnich zaniedbań w zakresie wynagrodzeń kuratorów. Prezes A. Martusiewicz przypomniał także, że w 2001 r. realizowana podwyżka wynagrodzeń urzędników sądowych wyniesie 700 zł i więcej. Postulował przy tym, żeby na wzrost uposażeń kuratorów nie patrzeć przez „pryzmat relacji płac w ogóle, ale poprzez relacje w tym zakresie w resorcie sprawiedliwości, z punktu widzenia ról wypełnianych przez poszczególne grupy pracowników. Od 5 lub 6 lat kuratorzy zawodowi zarabiają mniej niż urzędnicy sądowi. [...] Należy jednak patrzeć na ten problem pod kątem stratyfikacji płac w resorcie. Płace urzędników są odnoszone do wynagrodzenia sędziego rejonowego. Wynagrodzenie kuratora stanowić będzie ok. 65% wynagrodzenia sędziego rejonowego. Taki poziom wynagrodzenia został uzgodniony”⁷². Odnosząc się do dokonanego przez wiceministra porównania płac kuratorów i sędziów, Prezes KSZKS przypomniał, że jednym ze składników wynagrodzenia kuratora jest dodatek terenowy, którego zadaniem

⁷¹ Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne, Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 10.04.2001 r., nr 4021/III kad. (tekst bez autoryzacji), s. 6–8.

⁷² Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne, Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 10.04.2001 r., nr 4021/III kad. (tekst bez autoryzacji), s. 6 i n.

jest zrekompensowanie wydatków i uciążliwości związanych z permanentną pracą w terenie. Dodatek ten zastąpił dotychczasowy ryczałt z tytułu zwrotu kosztów za sprawowanie nadzorów lub dozorów. O ile zatem kwotowo porównanie to może wyglądać tak, jak przedstawił sekretarz stanu, o tyle realnie są to zupełnie różne wielkości uposażenia.

Przewodniczący Komisji zobowiązał przedstawicieli KSZKS oraz Ministerstwa Sprawiedliwości do dokonania uzgodnień w kwestii wysokości mnożnika, o którym mowa w art. 109 ust. 2 projektu, a ponadto przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, by w terminie 2-tygodniowym przedłożyli na piśmie szczegółowe obliczenie skutków finansowych wprowadzenia w życie ustawy.

W ustalonym terminie do Komisji wpłynęły dwa pisma sekretarza stanu i pismo KSZKS. Sekretarz stanu w piśmie z 12.04.2001 r. (RN 182/2001) poinformował przewodniczącego podkomisji nadzwyczajnej, że „Minister Sprawiedliwości nigdy nie akceptował treści tego artykułu (art. 109 ust. 2 projektu). Tego typu zapis zawarty w akcie rangi ustawowej jest niezgodny z zasadami legislacji, gdyż ustawa regulować może jedynie zasady i sposób finansowania, bez wskazywania wysokości wynagrodzenia określonej grupy zawodowej”. Ponadto powtórzył tezę, że zastosowanie takiego mnożnika zrówna pod względem uposażenia kuratorów z sędziami. Teza ta pojawiła się także w piśmie z 19.04.2001 r. (D.K.IV.1110/201/01). Sekretarz stanu dokonał w nim wyliczenia, które uzasadniało tę tezę, a także zaproponował „oszczędniejsze” wysokości mnożników: 1,8 i 1,6 kwoty bazowej, co miało wiązać się z odpowiednio niższymi wydatkami: 45 mln i 25 mln zł.

Krajowe Stowarzyszenie Zawodowych Kuratorów Sądowych w piśmie skierowanym do prezydium Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka określiło swoje stanowisko względem sytuacji zaistniałej na posiedzeniu Komisji 10.04.2001 r.:

- 1) sprawą zasadniczą jest wejście w życie ustawy dającej nowoczesne podstawy funkcjonowania kuratorów;
- 2) wynagrodzenie jest w tej ustawie bardzo ważnym, ale nie jedynym i nie najważniejszym elementem;
- 3) nowy system wynagradzania kuratorów stworzono w oparciu o propozycje przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości;
- 4) propozycja zawarta w art. 109 ust. 2 różni regulację uposażeń kuratorskich od uposażeń innych grup urzędniczych w resorcie sprawiedliwości (por. art. 13 ust. 1 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, art. 151 § 1 projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – wiążą one uposażenia odpowiednio urzędników i referendarzy z wysokością uposażeń sędziów) m.in. tym, że nie wiąże tej płacy z żadną grupą zawodową; porównanie wysokości przeciętnego wynagrodzenia zasadniczego kuratorów pokazuje, że wynagrodzenie to stanowi ok. 65% wynagrodzenia sędziów, czyli wynosi tyle co wynagrodzenie referendarzy (według projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych) i jest o 15%

wyższe niż wynagrodzenie urzędników; nie jest to zatem propozycja nieumiarowana;

- 5) jednak ze względu na okoliczności kuratorzy proponują przyjęcie oszczędniejszego zapisu w art. 109 ust. 2 projektu, tj. zastąpienie słowa „dwukrotność” ułamkiem „1,8”; w konsekwencji koszty wprowadzenia takiego rozwiązania wyniosą ok. 41 mln zł, a przeciętne zasadnicze wynagrodzenie kuratora wyniesie 89% wynagrodzenia zasadniczego referendarza i 58% wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego.

Posiedzenie Komisji 24 kwietnia oraz spotkania posła G. Kurczuka z Ministrem Sprawiedliwości i przedstawicielami KSZKS⁷³ nie doprowadziły „układających się stron”⁷⁴ – jak poseł M. Markiewicz określił Ministerstwo Sprawiedliwości i KSZKS – do kompromisu w sprawie treści art. 109 ust. 2 projektu. Wobec braku zgody Ministerstwa na określenie przeciętnego mnożnika w ustawie oraz składanie przez przedstawicieli resortu nowych zastrzeżeń do uzgodnionych już zapisów (w tym dotyczących samorządu), a także z uwagi na propozycję ponownego przekazania projektu do prac w podkomisji, co mogło oznaczać rozpoczęcie prac od początku, poseł M. Markiewicz zaproponował usunięcie spornego art. 109 ust. 2 i skierowanie projektu do drugiego czytania w Sejmie. Komisja podjęła stosowną uchwałę o skierowaniu ustawy na posiedzenie plenarne, a na sprawozdawcę wyznaczono posła M. Markiewicza⁷⁵.

Na posiedzeniu Sejmu 23.05.2001 r. poseł M. Markiewicz w charakterystyczny dla siebie sposób zapoznał Wysoką Izbę z założeniami projektu ustawy i przypomniał jego genezę. W przekonaniu posła sprawozdawcy „był to projekt szczególny dlatego, że przygotowany przez stowarzyszenie kuratorów sądowych, organizację samorządu kuratorskiego, której chwala za to, że ten projekt został przygotowany [...]. Kuratorzy sądowi, jak mówiłem w trakcie pierwszego czytania, to szczególna grupa zawo-

⁷³ A. Rzepniewski, na prośbę posła G. Kurczuka, dokonał szczegółowego wyjaśnienia kwestii dotyczących wynagrodzeń kuratorów, różnych wariantów mnożników dla poszczególnych stopni awansu służbowego w zależności od przyjętego w art. 109 ust. 2, przeciętnego mnożnika 1,6 lub 1,8 kwoty bazowej. Wyjaśnił też istotę dodatku terenowego, jako elementu składowego wynagrodzenia, który jest „świadčeniem za używanie własnego samochodu do celów służbowych, zużycie odzieży, podwyższone ryzyko zachorowania”. A. Rzepniewski zwrócił także uwagę na fakt, że przy porównywaniu płac sędziego i kuratora w piśmie Ministra Sprawiedliwości D.K.IV 1110/201/01 z 19.01.2001 r. do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka do wyliczeń posłużono się inną podstawą mnożnika (kwotą bazową) w celu obliczenia wynagrodzenia sędziego (1303,57 zł), a inną dla kuratora (1603,56 zł, ze względu na obciążenie składką na ubezpieczenie społeczne – pismo z 26.04.2001 r.). Chcąc dokonywać porównań tych wynagrodzeń, należałoby użyć takiej samej podstawy mnożnika. Przy przyjęciu za podstawę 1303,57 zł przeciętne wynagrodzenie kuratora (przy założeniu mnożnika w wysokości 2,0) wyniosłoby 2607,14 zł, a łącznie z dodatkiem terenowym, którego sens wyłożył A. Rzepniewski (dla zgodności z wyliczeniami Ministerstwa Sprawiedliwości) – 3258,93 zł.

⁷⁴ Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne, Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 24.04.2001 r., nr 4063/III kad. (tekst bez autoryzacji), s. 1.

⁷⁵ Kancelaria Sejmu. Biuro Informacyjne, Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 26.04.2001 r., nr 4097/III kad. (tekst bez autoryzacji), s. 9–11.

dowa. Są to ludzie, od których wymaga się wysokich kwalifikacji, którzy wykonują pracę niesłychanie odpowiedzialną, a których pozycja w hierarchii zawodów prawniczych, a szczególnie tych funkcjonujących w wymiarze sprawiedliwości, jest od lat nieproporcjonalnie niższa od tej, jaką chciałoby się widzieć. Dość szczególny wyraz temu daje Minister Finansów w swojej opinii do projektu kuratorskiego z 21 grudnia, kiedy, występując przeciwko zawartym w przedstawionym komisji projekcie, pisze tak: «Nieczytelny jest ten projekt w części dotyczącej odniesienia rangi zawodu kuratora do wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego. Wydaje się, że ranga zawodu kuratorskiego winna być odniesiona do rangi zawodu sędziowskiego, a nie do jego wynagrodzenia»⁷⁶; tyle tylko, że Minister Finansów przyznaje, iż w tym piśmie mnożnik wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego wynosi 2,7, podczas gdy dla kuratora – od 1 do 1,3, co właśnie wyznacza rangę finansową relacji tych zawodów i z czego wnosić należy, że choć wszyscy doceniają zawód kuratora, to górnym pułapem jego wyceny rzeczywistej jest gotowość do przyznania lampasów, a nie wyższego wynagrodzenia»⁷⁷.

Po przedstawieniu poszczególnych zagadnień uregulowanych przez ustawę poseł M. Markiewicz złożył poprawkę do właśnie zreferowanego projektu, ale jak sam zaznaczył, już nie jako sprawozdawca, lecz jako indywidualny poseł. Złożył więc poprawkę, aby do art. 107 dopisać ust. 2 o takiej treści jak ta, która została usunięta podczas prac w Komisji: „Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia mnożniki wynagrodzenia zasadniczego kuratorów zawodowych, o których mowa w art. 14 ust. 7, w takiej wysokości, aby poczynszy od 1.01.2002 r. średnie wynagrodzenie zasadnicze kuratorów zawodowych stanowiło nie mniej niż wynikające z mnożnika 1,8 kwoty bazowej, o której mowa w art. 14 ust. 1”⁷⁸. W tej sprawie posłowie byli wyjątkowo jednomyślni⁷⁹.

W dniu 27.07.2001 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił pierwszą w historii ustawę o kuratorach sądowych.

Ustawa o kuratorach sądowych stała się ukoronowaniem dążeń i zabiegów pokolenia kuratorów, które przez kilkanaście lat starało się o nadanie kuratorom takiej organizacji, która zapewniłaby efektywne działanie, preferowała potwierdzone praktycznie i naukowo procedury postępowania z podopiecznymi i mogła stanowić rzetelne wsparcie dla podopiecznych, sądu i ładu społecznego oraz byłaby wreszcie godziwie wynagradzana za swoje działania. Ustawa stała się fundamentem tworzenia no-

⁷⁶ Poseł M. Markiewicz cytuje pismo Ministra Finansów FB4/0310/KP–159/2000/4242 z 21.12.2000 r.

⁷⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja III, sprawozdanie stenograficzne ze 109. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23.05.2001 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2001, s. 167.

⁷⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Kadencja III, sprawozdanie stenograficzne ze 109. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23.05.2001 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2001, s. 170.

⁷⁹ Na 111. posiedzeniu Sejmu 20.06.2001 r. za przyjęciem tej poprawki głosowało 367 posłów, przeciw 7, wstrzymał się 1 poseł.

woczesnej, sprawnej, profesjonalnej i efektywnej służby kuratorskiej, zakorzenionej w polskiej tradycji kurateli sądowej dla nieletnich i myśli resocjalizacyjnej M. Grzegorzewskiej, C. Czapówa, S. Jedlewskiego, S. Górskiego.

Ustawa o kuratorach sądowych jest efektem aktywności środowiska kuratorskiego i jego liderów, którzy przez lata uczestniczyli w różnych gremiach i inicjatywach sukcesywnie tworzących zręby organizacyjne, metodyczne i legislacyjne tej służby. Niezliczone inicjatywy liderów środowiska kuratorskiego: A. Martuszewicza i A. Korpanty (w szczególności ich udział w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych) oraz A. Bałazy, T. Boruckiej, M. Dąbskiej, A. Duńskiego, M. Kokorzeckiej-Piber, a także setek anonimowych kuratorów w całej Polsce, włączających się w działalność na rzecz środowiska lokalnego, sprawiły, że aspiracje kuratorów sądowych zyskały uznanie i poparcie środowisk naukowych (prof. Z. Ostrihanskiej, dr K. Sawickiej, prof. T. Szymanowskiego, prof. A. Bałandynowicza i innych) oraz politycznych, bez względu na ich partyjną przynależność (senatora Z. Romaszewskiego, posłów: A. Szymańskiego, S. Iwanickiego, M. Markiewicza, G. Kurczuka, J. Lityńskiego, J. Wierchowicza, C. Grabarczyka, K. Janiaka, B. Lewandowskiego i wielu innych). Osobno należy wymienić A. Rzepniewskiego, który jako jedyny z grona kuratorów uczestniczył we wszystkich etapach pracy nad ustawą: od stworzenia jej pierwotnego projektu, poprzez prace redakcyjne nad przygotowaniem do skierowania do Sejmu, prace w zespole ministerialnym i podkomisji nadzwyczajnej, aż po ostateczne uzgodnienia na szczepku Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Przedstawiony styl działania kuratorów, cierpliwego przekonywania do swoich racji, doprowadził do ostatecznego sukcesu, z którego owoców korzysta całe środowisko.

2.5. Epilog – kuratorzy w obronie swojej ustawy

Kuratorom nie było dane długo cieszyć się swoim sukcesem. Kiedy na Walnym Zebraniu KSZKS 17.11.2001 r. przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości przekazał im wiadomość o decyzji Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów, aby – ze względu na trudności finansowe państwa – wstrzymać o rok wejście ustawy w życie, kuratorzy poczuli rozgoryczenie i oburzenie. Zebrali się, żeby świętować i cieszyć się ze swojego sukcesu, a tymczasem chciano im go w sposób godny pożalowania odebrać. Ostatecznie zakończyli obrady uchwałą, w której podziękowali posłom, senatorom i przedstawicielom Ministerstwa Sprawiedliwości za uchwalenie ustawy. Równocześnie wyrazili sprzeciw wobec planów opóźnienia wejścia ustawy w życie oraz zaprotestowali przeciwko niewywiązywaniu się resortu z zobowiązań finansowych wobec nich w zakresie wyrównania wynagrodzeń z tytułu wzrostu mnożnika (od sierpnia 2001 r.), gratyfikacji jubileuszowych, ryczałtów i zwrotu delegacji⁸⁰.

⁸⁰ A. Łukasiewicz, *Sprzeciw, protest i podziękowania*, „Rzeczpospolita” z 19.11.2001 r. (dział „Prawo co dnia”).