



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia dotycząca
petycji w sprawie
przyznania skazanemu
lub tymczasowo
aresztowanemu
możliwości wniesienia
środka zaskarżenia na
postanowienia sądu
penitencjarnego
(petycja P10–85/21)

Opinie
i ekspertyzy

OE–402

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Iwona Moskalik-Tyma

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
kwiecień 2022

Dr Piotr Kładoczny
Katedra Prawa Karnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Opinia dotycząca petycji w sprawie przyznania skazanemu lub tymczasowo aresztowanemu możliwości wniesienia środka zaskarżenia na postanowienia sądu penitencjarnego (petycja P10–85/21)

1. Przedmiot petycji

Przedmiotem petycji jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (dalej Kodeks, k.k.w.) w celu przyznania skazanemu lub tymczasowo aresztowanemu możliwości wniesienia środka zaskarżenia na postanowienia sądu penitencjarnego w przypadku złożenia przez skazanego lub tymczasowo aresztowanego skargi na działanie organu postępowania wykonawczego, które, w jego ocenie, narusza prawa obywatelskie skazanego.

Autor petycji podnosi, że w obecnym stanie prawnym skazany nie ma, ze względu na brzmienie art. 7 k.k.w. (zwłaszcza § 5: „Po rozpoznaniu skargi sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji; na postanowienie sądu zażalenie nie przysługuje.”) zapewnionej drogi odwoławczej od postanowienia sądu penitencjarnego (w którym upatruje sąd I instancji) do sądu II instancji. Tym samym, zdaniem autora petycji, treść art. 7 k.k.w. stoi w sprzeczności z art. 45 ust. 1 („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”), art. 77 („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.”) oraz art. 78 („Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.”) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Autor petycji niezgodność tę proponuje rozwiązać poprzez dodanie w art. 7 k.k.w.

„paragrafu przyznającego możliwość wniesienia apelacji lub zażalenia do sądu II instancji od postanowienia sądu penitencjarnego, w przypadku gdy skazany lub tymczasowo aresztowany, złoży skargę na rozstrzygnięcie wydane przez organ postępowania wykonawczego, które według skarżącego może naruszyć jego prawa obywatelskie”.

Poza racjami konstytucyjnymi autor petycji podnosi również w jej uzasadnieniu kwestie merytoryczne dotyczące słuszności proponowanego przez niego rozwiązania, wskazując m.in. na fakt, że możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu do II instancji zapobiega pomyłkom i arbitralności w I instancji, pozwala na korygowanie błędnych rozstrzygnięć sądowych, a także wzmacnia sądową ochronę materialną gwarancji konstytucyjnych oraz podwyższa standard rzetelności postępowań przed organami państwa.

2. Zagadnienie dwuinstancyjności postępowania sądowego w perspektywie konstytucyjnej i standardów międzynarodowych

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że rozważania na wskazany powyżej temat prowadzone będą jedynie na potrzeby tej petycji i w zakresie przez nią wyznaczonym. Szczegółowe i kompletne opracowanie tego zagadnienia wymagałoby bowiem osobnej monografii z zakresu prawa konstytucyjnego.

Z analizy treści petycji wynika jednoznacznie, że jej autor dostrzega problem przede wszystkim w braku możliwości odwołania się do sądu II instancji od postanowienia sądu penitencjarnego w sprawach przewidzianych w art. 7 k.k.w. Ten właśnie brak postrzega jako niezgodny z Konstytucją, a właściwie z jej art. 78 stanowiącym zasadę dwuinstancyjności postępowania. Konieczne jest zatem odniesienie się w pierwszej kolejności do tej kwestii.

Przede wszystkim należy podnieść, że wbrew twierdzeniu autora petycji orzecznictwo i doktryna wskazują, iż prawo do zaskarżenia przewidziane w art. 78 Konstytucji nie kreuje obowiązku dwuinstancyjności postępowania sądowego w przypadku postępowań zainicjowanych decyzjami/orzeczeniami niesądowymi. Ścisłe prawo do dwuinstancyjności postępowania sądowego wynika z art. 176 ust. 1 Konstytucji („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.”) i odnosi się tylko do rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji przez sąd.

Tymczasem pojęcie „instancji” w rozumieniu art. 78 Konstytucji oznacza pierwsze stadium postępowania w danej sprawie, prowadzonej

przed organem określonego szczebla, zakończone wydaniem rozstrzygnięcia kończącego rozpoznawanie sprawy. Omawiany termin oznacza „pierwsze” stadium merytorycznego rozpatrywania sprawy¹.

W rozumieniu art. 7 § 1 k.k.w. („Skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3–6 i 10 z powodu jej niezgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.”)² rozstrzygnięciem pierwszoinstancyjnym będzie zatem rozstrzygnięcie/decyzja prezesa sądu lub wyznaczonego sędziego (pkt 3), sędziego penitencjarnego (pkt 4), dyrektora zakładu karnego/aresztu śledczego, komisji penitencjarnej (pkt 5), sądowego kuratora zawodowego (pkt 6) lub innego organu uprawnionego przez ustawę do wykonywania orzeczeń (pkt 10). Warto w tym miejscu podkreślić, że na orzeczenia wydawane przez podmioty wymienione w art. 2 w pkt. 1–2a k.k.w. (sąd, sąd penitencjarny, referendarz sądowy) służą zwykle środki zaskarżenia do sądu II instancji określone przepisami postępowania karnego. W tych przypadkach realizowana jest jak najbardziej zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego. Co więcej decyzje wydawane przez podmioty określone w art. 2 pkt. 7–9 (sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny, naczelnik urzędu skarbowego, odpowiedni terenowy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego) zaskarżane być mogą w trybie postępowania odpowiednio cywilnego lub administracyjnego. Można więc przyjąć, że ustawodawca celowo wprowadził odrębny, szczególnie sposób zaskarżenia dla przypadków określonych w art. 7 k.k.w. Kierował się przy tym wagą rozstrzyganych przez te podmioty spraw. Uznał najwyraźniej, że nie wszystkie sprawy mają tak doniosły charakter, że

1 L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 78.

2 Art. 2. Organami postępowania wykonawczego są:
1) sąd pierwszej instancji lub inny sąd równorzędny;
2) sąd penitencjarny;
2a) referendarz sądowy;
3) prezes sądu lub upoważniony sędzia;
4) sędzia penitencjarny;
5) dyrektor zakładu karnego, aresztu śledczego, a także dyrektor okręgowy i Dyrektor Generalny Służby Więziennej albo osoba kierująca innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego oraz komisja penitencjarna;
6) sądowy kurator zawodowy oraz kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej;
7) sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny;
8) naczelnik urzędu skarbowego;
9) odpowiedni terenowy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego;
10) inny organ uprawniony przez ustawę do wykonywania orzeczeń.

powinny być rozstrzygane w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Tworzenie osobnego trybu skargowego nie jest bynajmniej sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności. Wręcz przeciwnie trzeba podkreślić, że – w myśl art. 78 Konstytucji zdanie drugie – określanie „trybu zaskarżenia” należy do ustawodawcy, a Konstytucja świadomie pozostawiła mu margines swobody decyzyjnej. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem «zaskarżenie», nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia «zaskarżenie» pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia lub decyzji”³.

Jest to o tyle uzasadnione, że wielorakość postępowań, na tle których wylania się prawo do zaskarżenia, nakazuje daleko posuniętą ostrożność w formułowaniu zasad wspólnych, jeśli przy tym zapewnia materialną treść prawa do zaskarżenia, czyli tworzy stronom możliwość uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia⁴.

Można więc stwierdzić, że w powszechnej opinii doktryny i orzecznictwa treść art. 7 k.k.w. jest zgodna z art. 78 Konstytucji, gdyż zapewnia możliwość zaskarżenia danej decyzji pierwszoinstancyjnej do sądu. Wręcz znaleźć można wypowiedzi doktryny, która wprost wiąże art. 7 k.k.w. z realizacją postanowień art. 78 Konstytucji⁵.

Z brzmienia art. 78 Konstytucji wynika, że przepis ten nie przewiduje konieczności ustanawiania kolejnych instancji, przed którymi możliwe byłoby zakwestionowanie rozstrzygnięcia podjętego w wyniku zaskarżenia pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia. Nie ma przeszkód, by ustawodawca przewidział takie rozwiązanie, ale nie nakazują mu tego przepisy⁶.

Warto przy tej okazji wskazać, że Trybunał Konstytucyjny zwrócił już dość dawno uwagę na fakt, iż „mnożenie instancji i środków

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 1999 r., SK 11/99.

4 L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 78, LEX.

5 Por. Z. Hołda, K. Postulski [w:] Z. Hołda, K. Postulski, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Sopot, art. 7, LEX/ Arche 2008.

6 L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 78, LEX.

prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewniającym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej”⁷.

Również z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie wynika obowiązek państwa ustanowienia dwuinstancyjnej procedury⁸. Jedynie art. 2 Protokołu nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi, że „Każdy, kto został uznany przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa, ma prawo do tego, aby zarówno orzeczenie o jego winie jak i o karze zostały poddane kontroli sądu wyższej instancji. Korzystanie z tego prawa, a w tym zasady, na których może ono być wykonywane, reguluje ustawa”. Co więcej ustęp 2 tego artykułu przewiduje, że: „Prawo to może podlegać wyjątkom w odniesieniu do drobnych przestępstw, określonych w ustawie, lub w sprawach, w których dana osoba była sądzona w pierwszej instancji przez najwyższy sąd krajowy lub została uznana za winną w wyniku zaskarżenia wyroku uniewinniającego”.

Podobnie reguluje to art. 47 Karty Praw Podstawowych, który stanowi, że: „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”. Nie wprowadza zatem również obowiązku państwa ustanowienia dwuinstancyjności.

Ze względu na przedmiot niniejszej petycji warto zaznaczyć, że także Europejskie Reguły Więzienne⁹, będące zaleceniami o charakterze *soft law*, przewidują jedynie w regule 70.3, iż: „Jeśli wniosek spotyka się z odmową, a skarga jest odrzucona, więzień otrzymuje uzasadnienie i ma prawo odwołania się do innej niezależnej władzy”. Również zatem Reguły nie kreują obowiązku państwa stworzenia możliwości wykorzystania drugiej instancji sądowej.

7 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06.

8 Por. M. A. Nowicki [w:] Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 6. lex Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18

fragment: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I–II. Komentarz

prof. dr hab. Leszek Garlicki, prof. dr hab. Piotr Hofmański, prof. dr hab. Andrzej Wróbel

2010 Artykuł 6 EKPCz red. Garlicki 2010 Legalis.

9 Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów).

Na koniec wskazać należy, że literatura i orzecznictwo krajowe w zakresie, w jakim odnoszą się do art. 7 k.k.w., nie zgłaszają postulatów *de lege ferenda* co do wprowadzenia środka odwoławczego od postanowienia sądu do sądu II instancji¹⁰.

Wydaje się zatem, że, wbrew twierdzeniu autora petycji, stan prawny określony art. 7 k.k.w. jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, a przepisy rangi konstytucyjnej ani umów międzynarodowych nie obligują ustawodawcy do zmiany jego treści. Nie znaczy to jednak, że przepisy rangi ponadustawowej zabraniają wprowadzenia rozwiązania oczekiwanego przez autora petycji. Rozważyć zatem należy, czy proponowane zmiany w zakresie art. 7 k.k.w. przysłużyłyby się ochronie praw człowieka i poprawie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

3. Obecny stan prawny relewantny dla treści petycji

Autor petycji, jak już wskazano, postuluje zmianę art. 7 k.k.w. w taki sposób, by wprowadzić do jego treści paragraf przyznający „możliwość wniesienia apelacji lub zażalenia do sądu II instancji od postanowienia sądu penitencjarnego, w przypadku gdy skazany lub tymczasowo aresztowany, złoży skargę na rozstrzygnięcie wydane przez organ postępowania wykonawczego, które według niego może naruszyć jego prawa obywatelskie”. Ponieważ petycja dotyczy jednego z podstawowych przepisów regulujących system prawa karnego wykonawczego, należy mu poświęcić nieco miejsca.

System prawa karnego wykonawczego przewiduje wiele różnych organów postępowania wykonawczego (art. 2 k.k.w.) wydających różnego rodzaju orzeczenia, decyzje, postanowienia, zarządzenia, zgody etc. kształtujące sytuację faktyczną i prawną skazanego. Nazwa podjętego rozstrzygnięcia nie jest w istocie swojej kluczowa, jednak już ranga organu, który je podejmuje powinna być skorelowana z wagą rozstrzyganego zagadnienia.

10 Por. Dąbkiewicz Krzysztof, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz LEX/el. 2020, Postulski Kazimierz, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, wyd. IV WKP 2017, Hołda Zbigniew, Postulski Kazimierz, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz LEX / Arche 2008, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz 2021, wyd. 4 red. prof. UMK dr hab. Jerzy Lachowski, dr Piotr Gensikowski, Leszek Osiński, prof. UG dr hab. Jacek Potulski, prof. KPSW dr hab. Igor Zgoliński, Legalis
Kodeks karny wykonawczy. Komentarz 2020, wyd. 7 prof. zw. dr hab. Stefan Leleńtal, Legalis.

Z punktu widzenia sytemu odwoławczego od ich orzeczeń można wyodrębnić w art. 2 k.k.w. trzy grupy organów postępowania wykonawczego. Do pierwszej grupy należą te, które zostały wymienione w pkt. 7–9 art. 2 k.k.w. Są to w istocie podmioty wykonujące swoje zadania głównie w pozawięziennych sferach zarządzania państwem (komornik, naczelnik urzędu skarbowego, terenowe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego), a zostały uwzględnione w Kodeksie karnym wykonawczym tylko ze względu na wycinek swojej działalności w zakresie podejmowania rozstrzygnięć dotyczących skazanych. Ponieważ zasadnicza część ich działalności ma miejsce w sferze pozapenitencjarnej, tryby i środki odwoławcze przewidziane dla tych organów wynikają z procedur cywilnych lub administracyjnych właściwych dla ich umiejscowienia w systemie prawnym i administracyjnym.

Do drugiej grupy, ze wskazanego wyżej punktu widzenia, należą organy postępowania wykonawczego określone w pkt. 1–2a art. 2 k.k.w. (sąd pierwszej instancji lub inny sąd równorzędny, sąd penitencjarny i referendarz sądowy). Ich orzeczenia są poddane klasycznej, dwuinstancyjnej kontroli sądowej. Orzekają one bowiem w sprawach dla skazanego najistotniejszych – dotyczących istoty jego praw i wolności. Np. najbardziej charakterystyczny dla tej grupy podmiotów sąd penitencjarny orzeka m.in. o:

- wstrzymaniu uprzednio zarządzonego wykonania zastępczej kary pozbawienia wolności z jednoczesnym rozłożeniem grzywny na raty lub odroczeniem jej ściągnięcia w wypadku udzielenia skazanemu warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności (art. 52 k.k.w.);
- zmianie określonego w wyroku rodzaju i typu zakładu karne-
go, a także orzeczonego systemu terapeutycznego wykonywania kary (art. 74 § 1 k.k.w.);
- objęciu skazanego, uzależnionego od alkoholu albo środków odurzających lub psychotropowych, leczeniem i rehabilitacją (art. 117 k.k.w.);
- dokonaniu koniecznego zabiegu lekarskiego, w przypadku sprzeciwu skazanego (art. 118 § 3 k.k.w.);
- obciążeniu skazanego kosztami związanymi z leczeniem w wyniku samouszkodzenia (art. 119 § 2 k.k.w.);
- udzielaniu przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności (art. 153 k.k.w.) i w innych kwestiach z tym związanych, a więc – o warunkowym zwolnieniu (art. 155 § 1 k.k.w.) i o odwołaniu przerwy (art. 156 k.k.w.);

- kwestiach związanych z warunkowym przedterminowym zwolnieniem (art. 161 § 1 k.k.w.), wykonywaniem orzeczenia w tym przedmiocie (art. 163 k.k.w.) i odwołaniem warunkowego zwolnienia (art. 160 k.k.w.);
- wyznaczeniu okresu niezbędnego na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (art. 164 § 2 k.k.w.);
- rozstrzygnięciu wątpliwości co do wykonania orzeczenia lub zarzutów co do obliczenia kary (art. 242 § 4 k.k.w.).

Referendarz sądowy, przewidziany jako organ postępowania wykonawczego, wprawdzie nie sprawuje sam wymiaru sprawiedliwości, jednakże jego pozycję – z uwagi na zakres przyznanych mu kompetencji – należy, jak się wydaje, ujmować w kategoriach organu sądowego, który realizuje funkcje orzecznicze. Referendarzom przekazano szereg czynności, które do niedawna pozostawały w wyłącznej kompetencji sądów, co miało na celu zdynamizowanie przebiegu postępowania wykonawczego¹¹. Zatem waga rozpoznawanych przez referendarza spraw jest często tak duża, że jego rozstrzygnięcia powinny być (i są) poddane dwuinstancyjnej kontroli.

Natomiast sprawy o mniejszej wadze, chociaż z punktu widzenia skazanego w dalszym ciągu istotne, ale dotyczące w większym stopniu kwestii organizacji odbywania kary, kwestii technicznych oraz socjalno-bytowych, ustawodawca przekazał organom określonym w pkt. 3–6 i 10 art. 2 k.k.w. I właśnie dla kontroli decyzji tych organów postępowania wykonawczego stworzył specyficzny tryb zaskarżenia przewidziany w art. 7 k.k.w.

Orzecznictwo i doktryna podkreślają, że skarga, o jakiej mowa w art. 7 k.k.w., stanowi środek zaskarżenia, który nie mieści się w pojęciu środka odwoławczego funkcjonującego w postępowaniu karnym (apelacja, zażalenie) i wykonawczym (zażalenie). Skarga nie przysługuje od orzeczeń, ewentualnie od zarządzeń w wypadkach wskazanych w ustawie, jak to uregulowano w postępowaniu odwoławczym, lecz od decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w., tj. podmiotów niemających statusu sądu w postępowaniu wykonawczym. Ponadto ustawodawca zawęził w porównaniu ze środkiem odwoławczym podstawę zaskarżenia, stanowiąc, że może być wniesiona tylko z powodu niezgodności decyzji z prawem. Wreszcie podejmowanie decyzji przez podmioty wskazane w art. 7 k.k.w. nie zostało ukształtowane jako procedura dwuinstancyjna, lecz skazanemu przyznano jedynie

¹¹ Por. Dąbkiewicz Krzysztof, Kodeks karny wykonawczy. Komentarz. Art. 2 Opublikowano: LEX/el. 2020.

uprawnienie do poddania decyzji kontroli sądowej według kryterium zgodności z prawem¹².

Na pytanie, czy ten odrębny, nieprzewidujący dwóch instancji sądowych, tryb rozpoznawania skarg znajduje uzasadnienie w merytorycznych kompetencjach organów mu poddanych, można odpowiedzieć jedynie poprzez przykładowe chociażby wyliczenie spraw, które znajdują się w ich kognicji.

I tak, sędzia penitencjarny podejmuje jako organ postępowania wykonawczego decyzje dotyczące np.: kolejności wykonania kar przez skazanego (art. 80 § 2 i 3 k.k.w.), zarządzenia przeprowadzenia badań psychologicznych lub psychiatrycznych bez zgody skazanego lub tymczasowo aresztowanego (art. 83 § 1 i 212c k.k.w.), odliczania czasu przebywania skazanego poza zakładem karnym, na podstawie zezwoleń, o których mowa w § 1 art. 140 k.k.w., od okresu odbywania kary (art. 140 § 4 k.k.w.), zawiadamiania podmiotów uprawnionych o opuszczeniu przez skazanego zakładu karnego (art. 168a § 1 i 3 k.k.w.).

Dyrektor zakładu karnego jako organ postępowania wykonawczego wydaje bardzo wiele różnych decyzji dotyczących sytuacji faktycznej skazanego, m.in.: może wystąpić o akta sądowe (art. 11 § 2 k.k.w.), może zwrócić się do sądu, który wydał orzeczenie o rozstrzygnięcie wątpliwości co do wykonania tego orzeczenia (art. 13 § 1 k.k.w.), może zarządzić zebranie informacji dotyczących skazanego (art. 14 § 1 k.k.w.), ustala porządek wewnętrzny zakładu karnego (art. 73 § 2 k.k.w.), decyduje o udzielaniu widzeń w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt z osobami odwiedzającymi, jeżeli zachodzi poważne zagrożenie bezpieczeństwa osób odwiedzających (art. 88b § 1 pkt 7 k.k.w.), decyduje o połączeniu ze sobą widzeń przysługujących skazanemu (art. 91 pkt 8 k.k.w.), decyduje o możliwości wytwarzania i zbywania wykonanych przez skazanego przedmiotów (art. 102 pkt 5 k.k.w.), decyduje o zatrzymaniu korespondencji w zakładach karnych typu zamkniętego i półotwartego, a w zakładach karnych typu półotwartego także cenzurowania korespondencji oraz kontrolowania rozmów w trakcie widzeń i rozmów telefonicznych (art. 105 § 4 k.k.w.), decyduje o zatrzymaniu otrzymywanych i przesyłanych przez skazanych paczek lub ich zniszczeniu (art. 105 § 6 k.k.w.), może na czas określony pozbawić skazanego korzystania z samoinkasującego aparatu telefonicznego na własny koszt

12 Por. postanowienia SN: z 11.01.2006 r., I KZP 56/05, OSNKW 2006/2, poz. 14; z 10.12.2009 r., I KZP 25/09, OSNKW 2010/2, poz. 10; postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 25.06.2020 r., I KZP 3/29, OSNKW 2020, nr 7, poz. 25; tak też postanowienie SA w Rzeszowie z 26.03.2013 r., II AKzW 137/13, LEX nr 1293711.

lub na koszt rozmówcy (art. 105b § 3 k.k.w.), może zezwolić skazanemu na posiadanie w celi sprzętu audiowizualnego, komputerowego oraz innych przedmiotów (art. 110a § 2 k.k.w.), może zezwolić skazanemu na otrzymanie paczki z niezbędną mu odzieżą, bielizną, obuwiem i innymi przedmiotami osobistego użytku oraz środkami higieny (art. 113a § 4 k.k.w.), może przyznać miesięczną zapomogę w wysokości do 1/10 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników (art. 114 k.k.w.), może zezwolić skazanemu, na jego koszt, na leczenie przez wybranego przez niego innego lekarza oraz na korzystanie z dodatkowych leków i innych wyrobów medycznych (art. 115 § 6 k.k.w.), może zobowiązać skazanego do naprawienia wyrządzonej przez niego szkody (art. 120 § 1 k.k.w.), wyraża i cofa zgodę na zatrudnienie skazanego (art. 121 § 3 i 5 k.k.w.), ustala wynagrodzenie za pracę przy skierowaniu skazanego do prac administracyjno-porządkowych na terenie zakładu karnego (art. 123 § 1 k.k.w.), może zezwolić skazanemu na naukę w szkołach poza obrębem zakładu karnego (art. 131 § 1 i 2 k.k.w.), przyznaje nagrody i ulgi (art. 139 § 7 i art. 141 § 3 k.k.w.), wymierza i uchyla kary dyscyplinarne (art. 144 § 1 i art. 149 k.k.w.), może złożyć niosek o warunkowe zwolnienie (art. 161 § 2 k.k.w.), może udzielić zezwolenia na przepustkę (art. 165 § 2 k.k.w.), może udzielić skazanemu pomocy pieniężnej w chwili zwolnienia w wysokości do 1/3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników (art. 166 § 3 k.k.w.).

Komisja penitencjarna działając jako organ postępowania wykonawczego, ma m.in. prawo wydawać decyzje związane z wykonywaniem kary pozbawienia wolności. W szczególności ma prawo do podejmowania decyzji w przedmiocie zmiany typu zakładu karnego i systemu terapeutycznego wtedy, gdy postanowienie zmieniające określony w wyroku rodzaj i typ zakładu karnego wydał sąd penitencjarny, a po wydaniu tego postanowienia zajdą nowe okoliczności uzasadniające tę zmianę (art. 74 § 2 k.k.w.), podejmowania decyzji o skierowaniu skazanego do danego rodzaju i typu zakładu karnego w wypadku ucieczki skazanego z zakładu karnego typu półotwartego albo otwartego lub niezgłoszenia się do takiego zakładu po jego opuszczeniu na podstawie stosownego zezwolenia (art. 74 § 1 k.k.w.). Do zakresu działania komisji penitencjarnej należą także sprawy wymienione w art. 76 § 1 pkt 1–12 k.k.w., np. kierowanie skazanego do właściwego zakładu karnego, jeśli sąd nie określił tego w wyroku, kierowanie skazanego do określonego systemu odbywania kary, jeżeli sąd nie określił tego w wyroku, ustalanie indywidualnych programów oddziaływań na skazanego i dokonywanie ocen ich wykonywania, dokonywanie ocen okresowych postępów skazanego w resocjalizacji. Komisja penitencjarna ustala także, za zgodą skazanego,

czas niezbędny na przygotowanie go do życia po zwolnieniu z zakładu karnego (art. 164 § 1 k.k.w.), kwalifikuje tymczasowo aresztowanego jako stwarzającego poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa aresztu oraz dokonuje, co najmniej raz na 3 miesiące, weryfikacji decyzji w tym przedmiocie (art. 212a § 1 k.k.w.), dokonuje klasyfikacji tymczasowo aresztowanego, skazanego wyrokiem sądu pierwszej instancji (art. 223 § 3 k.k.w.).

Sądowy kurator zawodowy, jako organ postępowania wykonawczego, również wydaje decyzje w toku tego postępowania, np. określa rodzaj, miejsce i termin rozpoczęcia pracy przez skazanego w ramach kary ograniczenia wolności (art. 57 § 1 k.k.w.), może również zmienić decyzję w tym zakresie (art. 57 § 4 k.k.w.), a także udzielić skazanemu pomocy postpenitencjarnej (art. 43 § 8 pkt 2 k.k.w.). Sądowy kurator zawodowy może zmieniać przedziały czasu wykonywania dozoru elektronicznego (art. 43o § 4 k.k.w.), zezwalać skazanemu na opuszczenie miejsca wykonywania dozoru stacjonarnego (art. 43p § 1 k.k.w.), zezwolić na odinstalowanie rejestratora stacjonarnego lub usunięcie nadajnika w systemie dozoru elektronicznego (art. 43r § 1 k.k.w.), lub ponowne zainstalowanie rejestratora lub założenie nadajnika (art. 43r § 2 i 3 k.k.w.)¹³. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 169b § 6 k.k.w. kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej i upoważniony sędzia kwalifikują skazanego do określonej grupy ryzyka (art. 169b § 2–3 k.k.w.).

Ten, z oczywistych względów dość pobieżny, przegląd materii podanej kognicji organów postępowania wykonawczego określonych w art. 2 pkt. 3–6 i 10 k.k.w. wystarcza do konstatacji, że waga rozpoznawanych przez te organy spraw jest istotnie mniejsza, niż tych, o których orzekają sąd karny, sąd penitencjarny czy nawet referendarz. Sprawy, o których decydują podmioty określone w art. 7 k.k.w. w większości przypadków dotyczą konkretnego dostosowania sytuacji skazanego do zasad odbywania kary, podczas gdy orzeczenia podmiotów określonych w art. 2 pkt. 1–2a k.k.w. decydują o samym fakcie odbywania danego rodzaju kary oraz zasadach jej odbywania.

Można więc przyjąć, że różnica w wadze rozpoznawanych przez te dwie grupy podmiotów spraw osób skazanych uzasadnia różnicę w trybie zaskarżania wydawanych przez te organy decyzji. Nadzór sądowy (jednoinstancyjny) w sprawach, o których decydują organy określone w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w., wydaje się z punktu widzenia formalnego,

13 Por. art. 7 k.k.w. Komentarz 2021, wyd. 4 red. prof. UMK dr hab. Jerzy Lachowski, dr Piotr Gensikowski, Leszek Osiński, prof. UG dr hab. Jacek Potulski, prof. KPSW dr hab. Igor Zgoliński, Legalis.

wystarczający. Natomiast odpowiedź na pytanie, czy faktyczna kontrola jest skuteczna i wnikliwa, nie jest już tak oczywista.

4. Zagadnienia związane z ewentualną realizacją petycji

Jak już wyżej wskazano, nie wydaje się, by istniał wynikający z Konstytucji lub prawa międzynarodowego obowiązek zmiany prawa zgodnie z żądaniem autora petycji. Nie ma jednak także zakazu wprowadzenia takiej zmiany. Biorąc pod uwagę obecny stan prawny oraz wolę podniesienia standardu ochrony praw skazanych można by wprowadzić sądową dwuinstancyjność kontroli decyzji organów postępowania administracyjnego określonych w art. 2 ust. 3–6 i 10 k.k.w. Przed podjęciem takiego kroku warto jednak rozważyć zalety i wady takiego rozwiązania.

Wśród zalet można wskazać, podniesiony już przez autora petycji ogólnie znany fakt, że możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu do II instancji może zapobiegać pomyłkom i arbitralności w I instancji, pozwala na korygowanie błędnych rozstrzygnięć sądowych, a także wzmacnia sądową ochronę materialną gwarancji konstytucyjnych oraz podwyższa standard rzetelności postępowań przed organami państwa. W skrócie można by stwierdzić, że autor petycji niebezpiecznie uważa, iż sąd penitencjarny z większą wnikliwością podejdzie do skargi skazanego, jeżeli będzie miał świadomość, że na jego rozstrzygnięcie będzie służyć środek zaskarżenia do II instancji sądowej. Argument ten dotyczy zresztą wszystkich postępowań we wszystkich sprawach, nie tylko penitencjarnych. Jednak uniwersalność tego argumentu w połączeniu z obserwowanym bardzo często brakiem dwuinstancyjności postępowania sądowego w różnych sprawach i postępowaniach sugeruje ostrożność w posługiwaniu się nim. Najwyraźniej ustawodawca dostrzega jakieś powody, by nie uznawać tego argumentu za decydujący.

W postępowaniu wykonawczym elementami równoważącymi powyższy argument są niewątpliwie szczegółowość decyzji wydawanych przez organy postępowania wykonawczego określone w art. 2 pkt. 3–6 i 10 k.k.w. oraz konieczność szybkiego wykonania takiej decyzji, a także liczba rozstrzygnięć poddana kontroli.

Odnosząc się do tych argumentów stwierdzić trzeba po pierwsze, że, jak już wyżej wspomniano, decyzje organów wskazanych w art. 7 k.k.w. dotyczą dostosowania sytuacji skazanego do zasad odbywania kary, co generuje ich szczegółowość, a zatem także znaczną dyskrecjonalność. To z kolei powoduje często istotne trudności w faktycznej

kontroli zasadności danego rozstrzygnięcia. Dlatego też ustawodawca przyznał sądowi penitencjarnemu prawo kontroli decyzji organu jedynie pod kątem jej zgodności z prawem. Z tego względu, można formułować wątpliwość, czy poddanie kontroli prawidłowości takiego rozstrzygnięcia sądu penitencjarnego sądowi II instancji miałyby istotną wartość merytoryczną.

Po drugie, decyzja dotycząca sytuacji skazanego, np. odbywającego karę w jednostce penitencjarnej, często wymaga bardzo szybkiego, a nawet natychmiastowego wykonania. Wydłużanie drogi sądowej w takich sytuacjach mogłoby się okazać zupełnie niepraktyczne, a czasem nawet pozbawione sensu w sytuacji, gdy sprawa została ostatecznie rozpoznana już po wykonaniu decyzji, co zapewne bardzo często miałyby miejsce. Z drugiej strony czekanie z wykonaniem decyzji organu na rozpoznanie odwołania przez sąd II instancji mogłoby być zupełnie niefunkcjonalne, a nawet w niektórych wypadkach zdecydowanie pogorszyć poziom ochrony praw człowieka w zakładzie karnym, a także utrudniać prawidłowe funkcjonowanie jednostki penitencjarnej.

I wreszcie po trzecie, liczba skarg składanych przez skazanych oraz rozpoznawanych przez sądy penitencjarne, które w istocie są wydziałami sądów okręgowych, jest bardzo duża i obciążanie sądów apelacyjnych rozpoznawaniem odwołań od ich rozstrzygnięć mogłoby powodować nadmierne obciążenie lub fikcję rzeczywistości ich rozpoznawania. Nadmienić tylko należy w tym miejscu, że od lat podejmowane są przez ustawodawcę działania zmierzające raczej w kierunku zmniejszenia zakresu kognicji sądów, także z powodu wyraźnie wzrastającej przewlekłości postępowań.

Rozwiązaniem nie idącym tak daleko, jak oczekiwania autora petycji, ale wychodzącym naprzeciw jego intencjom, mogłoby być wprowadzenie dwuinstancyjności sądowej przy rozpatrywaniu tylko części spraw, o których w tej chwili decydują organy przewidziane w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w. Wymagałoby to albo przekazania niektórych kompetencji tych organów sądowi, sądowi penitencjarnemu lub asesorowi sądowemu lub też pozostawienia ich w dotychczasowej gestii, ale z wyraźnym wskazaniem, że określone decyzje będą rozpoznawane w trybie dwuinstancyjnym. Niezależnie od technicznego sposobu realizacji tego rozwiązania konieczna byłaby szczegółowa analiza wagi rozstrzygnięć ww. organów postępowania wykonawczego.

5. Podsumowanie

Konkluzje niniejszej analizy można w skrócie sprowadzić do konstatacji, że:

- przepisy Konstytucji oraz unormowań międzynarodowych nie są sprzeczne z art. 7 k.k.w. i w związku z tym nie wymuszają zmiany przepisów, o którą wnosi autor petycji; nie jest ona również postulowana przez ekspertów w dziedzinie prawa karnego wykonawczego;
- zmiana proponowana przez autora petycji mogłaby zostać przeprowadzona, ale poprzedzona musiałaby zostać wnikliwą analizą przepisów Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie ustalenia, czy wszystkie sprawy, w których decyzje podejmuje organy postępowania wykonawczego określone w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w. wymagają aż takiej uwagi, by zmieniać w ich przypadku tryb zaskarżenia;
- ewentualna zmiana przepisów, która jest przedmiotem niniejszej petycji, powinna również być poprzedzona analizą charakteru decyzji podejmowanych przez organy postępowania wykonawczego określone w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w., a w szczególności ich liczby, konieczności natychmiastowej wykonalności oraz zakresu dotychczasowej kontroli skargowej – badania tych decyzji jedynie pod kątem zgodności z prawem.