

Skargi, wnioski i prośby zgłaszane przez skazanych w toku postępowania wykonawczego

TOMASZ KALISZ

Katedra Prawa Karnego Wykonawczego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

I

Wykonywanie orzeczeń zapadłych w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w postępowaniu o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności jest procesem, w ramach którego wyraźnemu ograniczeniu ulegają prawa i wolności obywatelskie (szczególnie w przypadku wykonywania tzw. środków o charakterze izolacyjnym). W związku z tym niezwykle ważne jest stworzenie odpowiednich gwarancji prawnych zabezpieczających respektowanie praw i wolności skazanego¹.

Postulat ten może być zrealizowany na wiele sposobów, które to stały na przestrzeni rozwoju doktryny i praktyki prawa karnego wykonawczego specjalnie wykształcone lub też zaadaptowane na jego potrzeby z innych rozwiązań prawnych. Obecnie wśród bogatego katalogu instrumentów i rozwiązań prawnych, służących ochronie statusu prawnego skazanego oraz kontroli prawidłowości i praworządności wykony-

¹ L. Bogunia, *Status prawny skazanego na karę pozbawienia wolności w projekcie Kodeksu karnego wykonawczego*, [w:] *Współczesne problemy nauk penalnych*, M. Bojarński (red.), Wrocław 1994, s. 113.

wania kar (innych środków), możemy wskazać przykładowo na: art. 6 k.k.w. – przewidujący:

– wniosek o wszczęcie postępowania, zażalenie na postanowienie wydane w postępowaniu wykonawczym oraz możliwość składania przez skazanych wniosków, skarg i próśb;

– art. 7 k.k.w. – będący środkiem zaskarżenia decyzji wskazanych organów postępowania wykonawczego;

– prawo do korzystania z obrońcy w całym postępowaniu wykonawczym (art. 8 k.k.w.);

– prawo uczestniczenia w posiedzeniu sądu (art. 22 § 1 k.k.w.); za niezwykle pomocne w zakresie ochrony statusu skazanego należy uznać rozwiązania dotyczące sędziowskiego nadzoru penitencjarnego (art. 33 i n. k.k.w.);

– także kontrola sprawowana przez organizacje społeczne i komisje (organy) działające (wspomagające) w ramach wykonywania kar (art. 39 k.k.w.);

– kontrole wewnętrzne dokonywane w ramach organów postępowania wykonawczego (np. art. 78 k.k.w.);

– mechanizmy skargowe i kontrolne oparte na międzynarodowej (szczególnie europejskiej) ofercie traktatowej;

– a także środki przewidziane w Konstytucji RP w postaci skargi konstytucyjnej (art. 79) oraz prawo wystąpienia do RPO (art. 80).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyliczenie, można pokusić się o stwierdzenie, że stworzono rozbudowany system prawny mający gwarantować realność praw i obowiązków przyznanych skazanym. Gwarancja pełnego respektowania statusu skazanego opiera się na katalogu praw podmiotowych skazanego oraz specjalnych instrumentach i mechanizmach kontrolnych o charakterze sądowym, administracyjnym, społecznym i międzynarodowym. Niezwykle cennie problem kontroli w toku postępowania wykonawczego ujmuje S. Paweła, który w swoim komentarzu stwierdza: „Prawidłowo funkcjonujący system sądowej i administracyjnej kontroli przestrzegania obowiązków i praw osób skazanych w całym procesie wykonywania orzeczeń decyduje o tym, czy słuszne rozwiązania kodeksu karnego wykonawczego stanowią codzienną praktykę organów uczestniczących w postępowaniu wykonawczym”².

² S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 33.

Zadaniem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie najważniejszych aspektów dotyczących funkcjonowania w toku postępowania wykonawczego jednego z wymienionych mechanizmów tzw. procedury skargowej, wzorowanej na trybach administracyjnych (art. 6 i 102 k.k.w.).

II

Instytucje skarg, zażaleń i prośb traktowane są w praktyce działań administracji publicznej jako cenne instrumenty kontroli. W kontekście ochrony praw osób karnie izolowanych szczególnie istotnym mechanizmem jest procedura skargowa. Mówiąc o tej procedurze, w toku postępowania wykonawczego odwołać musimy się do art. 6 § 2 i 3 k.k.w., regulującego mechanizm obejmujący wszystkich skazanych oraz do prawa skazanego na karę pozbawienia wolności do składania skarg i prośb organowi właściwemu do ich rozpatrzenia, w trybie art. 102 pkt 10 k.k.w. (w tym fragmencie uwzględnić musimy także akty wykonawcze wydane na podstawie k.k.w.).³

Analizując problematykę mechanizmów skargowych w prawie karnym wykonawczym, nie możemy tracić z pola widzenia tzw. skargi powszechnej regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego⁴, gdyż to ta konstrukcja w istocie jest punktem wyjścia dla regulacji zawartych w k.k.w. W tym kontekście należy wyraźnie zaznaczyć, że odpowiednie zastosowanie dla omawianej procedury skargowej zawartej w k.k.w., mają przepisy Działu VIII k.p.a. (art. 221–260) oraz akty wykonawcze⁵ wydane, w przedmiotowym zakresie na podstawie k.p.a. Wzajemna relacja pomiędzy wymienionymi regulacjami kształtuje się w ten sposób, że przepisy procedury administracyjnej znajdują zastosowanie, o ile dane kwestie nie zostały rozstrzygnięte przepisami k.k.w. oraz aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie k.k.w.

³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13 czerwca 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. Nr 151, poz. 1467).

⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46).

Precyzując zakres niezbędny do nakreślenia istoty mechanizmu skargowego, w naszych rozważaniach uwzględnić musimy także art. 63 Konstytucji RP stanowiący, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa. Przepis powyższy w związku ze swoją konstytucyjną rangą wyznacza najbardziej uniwersalny standard dla problematyki procedur skargowych. Jednocześnie, wyraźnie należy podkreślić, że szczegółowe rozwiązania nie mogą być mechanizmami zawężającymi charakter i zakres uprawnień wynikających z treści przepisu konstytucyjnego. Wniesienie petycji, wniosku czy skargi otwiera postępowanie, którego trybu konstytucja nie reguluje, uznając słusznie, że nie są to materie konstytucyjne. Tryb ich rozpatrywania określa więc ustawa⁶.

Pamiętać musimy, że każde postępowanie skargowe w swojej istocie zmierza do maksymalnego odformalizowania swojej procedury. Zasada upraszczania wyraża się m.in. tym, że nie ma tu stron postępowania. W ramach skargi powszechnej nie wydaje się rozstrzygnąć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się, go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi. W ramach omawianej procedury brak klasycznego toku instancji czy środków zaskarżenia. Wskazane uproszczenia jednakże nie wyłączają najważniejszych zasad związanych z prowadzeniem postępowania dotyczących: właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi, zachowania obiektywizmu i obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi⁷.

Treść przepisów regulujących postępowanie skargowe, co podkreśla się w literaturze z zakresu postępowania administracyjnego, pozwala wyodrębnić w nim trzy stadia, na które składają się: 1) wszczęcie postę-

⁶ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.

⁷ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 11 i n.; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 843.

powania i kontrola wstępna skargi, 2) rozpoznanie i załatwienie skargi, 3) zawiadomienie zainteresowanych podmiotów⁸. W obrębie wymienionych etapów najbardziej rozbudowane bywają regulacje dotyczące kontroli wstępnej skargi, co wynika z powiązania postępowania skargowego z innymi postępowaniami na zasadzie wyłączającej ich konkurencyjność⁹.

Zgodnie z przepisem art. 6 § 2 k.k.w. skazany może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. W tym miejscu podkreślić należy, że mówimy o części ogólnej k.k.w., a więc odnosić przepis powyższy musimy do całości postępowania wykonawczego (mechanizm zatem dotyczy wszystkich instytucji regulowanych w prawie karnym wykonawczym – kar, środków karnych, środków zabezpieczających, środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, niezależnie od trybu działania i charakteru organu, którego skarga ma dotyczyć). W zakresie trybu skargowego opisanego w art. 6 k.k.w., należy zaznaczyć, że ustawodawca tej procedury szczegółowo nie reguluje. Ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że przysługuje ona skazanemu, skierowana może być do organów wykonujących orzeczenie. Jednocześnie zgodnie z art. 6 § 3 k.k.w., jeżeli skarga oparta jest na tych samych podstawach faktycznych, właściwy organ może wydać zarządzenie o pozostawieniu jej bez rozpoznania.

Mechanizm określony w art. 6 k.k.w. jest swoistym podkreśleniem znaczenia tzw. skargi powszechnej w toku postępowania wykonawczego. Postępowanie wykonawcze traktowane jako szczególna forma ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich jest tym samym poddana uniwersalnemu mechanizmowi kontrolnemu. Wobec braku szczegółowych, ustawowych regulacji (z wyjątkiem art. 6 § 2 i 3 k.k.w.) dotyczących trybu skargowego uznać musimy iż, odpowiednie zastosowanie znajduje procedura administracyjna¹⁰. Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. zagwarantowane każdemu w Konstytucji RP prawo składania petycji, skarg i wniosków

⁸ B. Adamiak, Rozdział XXXVII. *Postępowanie w sprawach skarg i wniosków*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 582.

⁹ *Ibidem*, s. 582.

¹⁰ S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 35; Z. Hołda [w:] Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Gdańsk 2005, s. 76.

do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczącymi procedury skargowej.

Zasadniczo to przepis art. 2 k.p.a. wyznacza krąg podmiotów powołanych do stosowania postępowania skargowego. W tym fragmencie stwierdzić należy, że w art. 6 § 2 k.k.w. ustawodawca zdecydował o swoim, innym niż w k.p.a., zakresie tego kręgu. Zgodnie z k.k.w. skargi można kierować do tzw. organów wykonujących orzeczenie. Posiłkując się w tym zakresie art. 2 k.k.w. do pojęcia organów wykonujących orzeczenie, zaliczyć możemy: sąd pierwszej instancji, sąd penitencjarny, prezesa sądu lub upoważnionego sędziego, sędziego penitencjarnego, dyrektora zakładu karnego, aresztu śledczego, a także dyrektora okręgowego i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej albo osobę kierującą innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego oraz komisję penitencjarną, sądowego kuratora zawodowego, sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny, urząd skarbowy, odpowiedni terenowy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego oraz inny organ uprawniony przez ustawę do wykonywania orzeczeń. Kwestia właściwości tych organów powstaje dopiero przy rozpatrywaniu skargi.

Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a.). Przepis art. 6 § 2 k.k.w. w tym zakresie stanowi, że to skazany może składać wnioski, skargi i prośby. Zatem powstaje pytanie, jak traktować wzajemnie te dwie regulacje.

Na wstępie zaznaczyć należy, że termin „skazany” należy rozumieć w znaczeniu najszerszym z możliwych, a więc po pierwsze, zgodnie z art. 242 § 1 k.k.w. skazany to także tymczasowo aresztowany. Wydaje się, że w ramach tego sformułowania należy także umieścić osoby, wobec których wykonywane są środki zabezpieczające oraz środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, a także oskarżonego (podejrzanego) w zakresie, o jakim mówi art. 25 § 2 k.k.w. w zw. z art. 242 § 2 k.k.w., oraz przepisami regulującymi problematykę zabezpieczenia majątkowego art. 291–295 k.p.k.

Za sytuację niebudzącą wątpliwości uznać należy także okoliczność, w której ramach to prawidłowo ustanowiony obrońca skazanego

podejmować będzie działania w trybie art. 6 § 2 k.k.w. Biorąc pod uwagę treść art. 221 § 3 k.p.a., prawo do uruchomienia trybu z art. 6 § 2 k.k.w. przysługiwać będzie także ustanowionemu w trybie art. 42 k.k.w. przedstawicielowi skazanego¹¹. Prawo to przysługiwać będzie także przedstawicielowi ustawowemu lub osobie, pod której pieczę skazany pozostaje w sytuacji gdy skazany jest nieletni lub ubezwłasnowolniony (art. 76 k.p.k. w zw. z art. 1 § 2 k.k.w.)¹².

O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (art. 222 k.p.a.). Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.).

Zgodnie z art. 231 k.p.a., jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego. W tej sytuacji na zasadzie rozwiązania alternatywnego podmiot, który otrzymał skargę, może wskazać zainteresowanemu właściwy organ. Organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu. Skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia. O przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżącego.

Pełne zastosowanie w toku postępowania wykonawczego powinno znaleźć także przepis art. 225 k.p.a. W ramach powołanej regula-

¹¹ Zgodnie z art. 42 k.k.w. skazany może ustanowić, na piśmie, jako swojego przedstawiciela osobę godną zaufania, za jej zgodą. Przedstawiciel skazanego, może działać wyłącznie w interesie skazanego i w tym celu składać w jego imieniu wnioski, skargi i prośby do właściwych organów oraz instytucji, stowarzyszeń, fundacji, organizacji, kościołów i innych związków wyznaniowych.

¹² Zgodnie z art. 76 k.p.k., jeżeli oskarżony jest nieletni lub ubezwłasnowolniony, jego przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczę oskarżony pozostaje, może podejmować na jego korzyść wszelkie czynności procesowe, a przede wszystkim wnosić środki zaskarżenia, składać wnioski oraz ustanowić obrońcę. Z. Świda [w:] T. Szymanowski, Z. Świda, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 28; Z. Hołda [w:] Z. Hołda, K. Postulski, *op. cit.*, s. 76.

cji ustawodawca stwierdza, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji – do publikacji – o znamionach skargi lub wniosku.

Wobec braku stosownych regulacji w obrębie k.k.w. zgodnie z art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 238 k.p.a.). Wyliczenie elementów zawiadomienia ma na celu takie ustosunkowanie się organu do skargi, które przejawiać się będzie wyłącznie poprzez treść merytoryczną. Ważnymi elementami o charakterze merytorycznym zawiadomienia są również uzasadnienie faktyczne i prawne zamieszczane w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi. Zawiadomienie powinno zawierać dane wskazujące, czy skargę załatwił organ właściwy. Do ważnych elementów zaliczyć należy także oznaczenie osoby ponoszącej odpowiedzialność za treść i formę skargi. Ten ostatni składnik zawiadomienia stwarza możliwość uruchomienia odpowiedzialności personalnej za nieodpowiednie załatwienie skargi¹³. Zawiadomienie kończące postępowanie skargowe stanowi prawną formę działania, będącą czynnością materialno-techniczną, a więc taką, która wywołuje skutki prawne przez fakty. Zawiera informacje o czynnościach wewnętrznych organu załatwiającego skargę i ich rezultat. Można także powiedzieć, że zawiadomienie wywiera trojaki skutek prawny. Pierwszym jest zakończenie postępowania skargowego w odniesieniu do sprawy, która była jej przedmiotem, drugim – możliwość wniesienia przez adresata zawiadomienia kolejnej skargi,

¹³ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 874.

tym razem będącej wyrazem niezadowolenia z jej załatwienia (art. 6 § 2 k.k.w. oraz art. 227 k.p.a.), skutkiem trzecim natomiast będzie możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 6 § 3 k.k.w.¹⁴

Zwłaszcza ta ostatnia sytuacja budzić może pewne wątpliwości i przez to wymaga szczegółowej analizy. Kodeks karny wykonawczy w tym zakresie, zgodnie z art. 6 § 3 stwierdza, że jeżeli wnioski, skargi i prośby oparte są na tych samych podstawach faktycznych co wcześniej rozpatrywane, właściwy organ może wydać zarządzenie o pozostawieniu ich bez rozpoznania¹⁵.

Konstrukcja ta wprowadzona została w celu zapobieżenia wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw, spowodowanych uporczywym wnoszeniem skarg niezawierających żadnych nowych treści, lecz ponawianych z przyczyn pieniackich. Przewidziana możliwość pozostawienia sprawy bez jej rozstrzygnięcia wyraźnie upraszcza postępowanie wykonawcze, jednocześnie w pewnym zakresie, co podnoszono w literaturze¹⁶, może osłabiać gwarancyjny charakter instytucji skarg, wniosków i prośb. Nie rozstrzygając zasadności zgłaszanych wątpliwości, podkreślić należy, że przy stosowaniu analizowanego przepisu zasadnicze znaczenie mają ustalenia dotyczące odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi owa identyczność podstaw faktycznych¹⁷. Ponownie wniesiona skarga (wniosek, prośba) tylko wtedy może być załatwiona w uproszczony sposób, gdy jej przedmiot w pełni pokrywa się z poprzednim wystąpieniem. Organ badający ponowioną skargę obowiązany jest zatem do dokonania następujących czynności: 1) porównania treści pierwszej skargi z każdą następną, 2) stwierdzenia braku w niej nowych okoliczności lub in-

¹⁴ *Ibidem*, s. 875.

¹⁵ W ramach regulacji zawartej w prawie karnym wykonawczym uwzględnić musimy także art. 239 k.p.a., w tym wszakże zakresie który nie jest wyłączony treścią art. 6 § 3 k.k.w. Przepis art. 239 k.p.a. stanowi, że w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może, w odpowiedzi na tę skargę, podtrzymać swoje poprzednie stanowisko. O załatwieniu w powyższy sposób skargi wniesionej ponownie organ załatwiający tę skargę zawiadamia organ wyższego stopnia. Powiadomienie to nie dotyczy skarg załatwianych przez organy naczelne.

¹⁶ T. Szymanowski, *Kodeks karny wykonawczy po nowelizacjach z 2003 r.*, PiP 2004, nr 3, s. 35 i n.

¹⁷ Z. Hołda [w:] Z. Hołda, K. Postulski, *op. cit.*, s. 78.

nych elementów wyłączających tożsamość faktyczną przedmiotu skargi, 3) doręczenia wnoszącemu zarządzenia, o którym mowa w art. 6 § 3 k.k.w¹⁸. W tym miejscu z całym naciskiem należy podnieść, że prawidłowe stosowanie art. 6 § 3 k.k.w., wymaga traktowania takiego wystąpienia jako nowego, w przypadku gdy skarga (wniosek, prośba) ponawia wcześniej zgłoszone zarzuty jednakże z nową lub uzupełnioną argumentacją bądź też z dodaniem nowych, niepodnoszonych wcześniej okoliczności faktycznych. Zatem taka skarga musi być rozpatrzona w zwykłym trybie postępowania skargowego, bez żadnych uproszczeń jego czynności. Uwzględniając powyższe uwagi, warto zauważyć, że w praktyce najważniejsze jest precyzyjne rozpoznanie, a zwłaszcza umiar i ostrożność w zakresie korzystania z uproszczenia sformułowanego w obrębie art. 6 § 3 k.k.w.

W ramach prawa karnego wykonawczego ustawodawca przewidział także bardziej szczegółową procedurę dotyczącą skarg, wniosków i prośb. Znajduje ona zastosowanie w odniesieniu do osób karnie izolowanych i jest związana z pozycją prawną tych osób oraz wieloma ograniczeniami składającymi się na rzeczywiste pozbawieniem wolności. W tym miejscu wyraźnie trzeba zaznaczyć, że art. 102 pkt 10 k.k.w. oraz wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 249 § 3 pkt 3 k.k.w. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13 czerwca 2003 roku w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków dotyczy wyłącznie osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Konstrukcja tzw. skargi osób osadzonych musi jednocześnie uwzględniać treść art. 6 § 2 i 3 k.k.w., a więc konstrukcję stosowaną do wszystkich skazanych na zasadach ogólnych. Relacja ta nie jest proporcjonalna, ewentualne ograni-

¹⁸ Należy wyrazić pewną wątpliwość co do trafności kodeksowego sformułowania „wydanie zarządzenia”. W opisaney sytuacji trafniejsze byłoby posłużenie się terminem wydanie zawiadomienia (będącego przyjętą w praktyce i całym szeregu rozwiązań normatywnych prawną formułą zakończenia postępowania skargowego). Takie sformułowanie jednoznacznie utrzymywałoby wydane rozstrzygnięcie w ramach procedury skargowej (co oznacza, że w sytuacji niezadowolonia z kierunku rozpoznania sprawy wnoszącemu przysługiwałaby nowa skarga na podjęte rozstrzygnięcie, z zastrzeżeniem trybu i treści art. 6 k.k.w.). W wyniku swoistej niekonsekwencji rodzi się wątpliwość, czy wydane w trybie art. 6 § 3 k.k.w. zarządzenie może być decyzją w rozumieniu art. 7 k.k.w., a zatem, czy służy na to zarządzenie skarga do sądu, określona w tym przepisie. Inne rozwiązanie w tym zakresie proponuje Z Hołda [w:] Z. Hołda, K. Postulski, *op. cit.*, s. 79.

czenia tzw. skargi osób osadzonych nie mają zastosowania do procedury regulowanej w art. 6 § 2 i 3 k.k.w.

Wracając do analizy tego szczególnego trybu skargowego, na wstępie należy zaznaczyć, że załatwianie wniosków, skarg i próśb przez organy właściwe do ich rozpoznania nie może naruszać zasad regulujących wykonywanie kar i środków karnych oraz porządku obowiązującego w miejscu wykonywania tych kar lub środków. Wnioski, skargi i prośby mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2003 r. rozgranicza opisane w nim postępowania na dwie zasadnicze kategorie. Pierwszą grupę stanowią prośby i wnioski dotyczące działalności jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Te kategorie spraw załatwiają kierownicy tych jednostek w ramach swoich zadań.

Drugą grupą są skargi dotyczące działalności jednostek organizacyjnych oraz postępowania funkcjonariusza bądź pracownika Służby Więziennej. W obrębie tej grupy spraw rozporządzenie przewiduje szczegółowe rozwiązania dotyczące właściwości organów powołanych do załatwienia skargi. Zgodnie z § 3 omawianego rozporządzenia kierowane w toku postępowania wykonawczego przez osadzonych skargi załatwiają:

1) kierownik jednostki organizacyjnej – jeżeli skarga jest do niego adresowana, a nie dotyczy bezpośredniej działalności jego lub jego zastępcy i podjętych przez nich decyzji, chyba że w tym zakresie zostanie uznana za zasadną;

2) Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej – jeżeli skarga dotyczy działalności nadzorowanej przez niego jednostki organizacyjnej;

3) Dyrektor Generalny Służby Więziennej lub osoba przez niego wyznaczona – jeżeli skarga dotyczy działalności okręgowego inspektoratu Służby Więziennej;

4) Minister Sprawiedliwości lub osoba przez niego wyznaczona – jeżeli skarga dotyczy działalności Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

W celu usprawnienia procedury skargowej organy zwierzchnie (Dyrektor Okręgowy i Dyrektor Generalny Służby Więziennej oraz Minister Sprawiedliwości) mogą przekazać kierownikowi nadzorowanej (podległej) jednostki organizacyjnej sprawę dotyczącą bezpośrednio funkcjonariusza lub pracownika tej jednostki. Przekazaniu takiemu musi towarzyszyć polecenie udzielenia informacji o sposobie załatwienia skargi.

Omówione pionowe przesunięcie kompetencji do załatwienia skargi nie może dotyczyć skarg, których przedmiotem jest bezpośrednia działalność kierownika jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy i podjęte przez nich decyzje. Dodatkowym mechanizmem gwarancyjnym w ramach przedstawionej delegacji jest wynikający z § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2003 r. obowiązek poinformowania o przekazaniu skargi Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej sprawującego nadzór nad jednostką organizacyjną, której działalności skarga dotyczy.

Omawiane rozporządzenie przewiduje także, że skarga dotycząca wskazanej w niej osoby nie może być przekazana do rozpoznania tej osobie ani osobie, wobec której pozostaje ona w stosunku nadrzędności służbowej. Jednocześnie jeżeli kierownik jednostki organizacyjnej nie jest właściwy do załatwienia wniosku, skargi lub prośby, przekazuje ją niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania właściwemu organowi, zawiadamiając o tym wnoszącego wniosek, skargę lub prośbę, albo wskazuje ten organ wnoszącemu.

Bardzo ciekawą konstrukcją uwzględniającą szczególną sytuację faktyczną i prawną osób karnie izolowanych jest możliwość załatwiania skarg, których rzeczywistym adresatem są inne organy (wydaje się, że jest to procedura korzystna dla skazanego, jednocześnie, co wyraźnie należy podkreślić, nie wyłącza ona możliwości bezpośredniego skierowania swojej prośby, wniosku i skargi do tego organu). Zgodnie z konstrukcją przewidzianą w § 6 rozporządzenia kierownik jednostki organizacyjnej załatwia również skargi skierowane w szczególności do sądów, prokuratur oraz innych organów władzy publicznej, instytucji albo organizacji społecznych, jeżeli zostały mu przekazane przez adresatów. O sposobie załatwienia przekazanych skarg zawiadamia się adresatów, do których skargi były skierowane, jeżeli zażądadają takiego zawiadomienia.

Nie jest to jedyna możliwość załatwienia sprawy skierowanej do innych podmiotów niż kierownik danej jednostki organizacyjnej. Zgodnie z postanowieniami analizowanego rozporządzenia, jeżeli jeden wniosek, skarga lub prośba dotyczy spraw, dla których właściwe do załatwienia są różne organy, kierownik jednostki organizacyjnej, do którego wpłynął taki wniosek, skarga lub prośba, załatwia sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje do załatwienia właściwym organom, a w szczególności kierownikom innych jednostek organizacyjnych, sądom, prokuraturom oraz innym organom władzy publicznej, instytucjom

albo organizacjom społecznym. W tym celu podmiot otrzymujący skargę, wniosek prośbę zobowiązany jest do przesłania odpisu albo wyciągu z pisma lub z protokołu, w ramach którego złożył stosowne wystąpienie osadzony.

Pierwszym etapem w procedurze rozpatrywania skargi (wniosku, prośby) jest tak zwane wszczęcie postępowania i kontrola wstępna. W ramach tego etapu kontrolowana jest właściwość, a przede wszystkim ustalany przedmiot postępowania. Jeżeli z treści wniosku, skargi lub prośby nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego wniosek, skargę lub prośbę do złożenia, w terminie 7 dni od otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania. Nie dotyczy to przypadku, gdy organem właściwym do załatwienia wniosku, skargi lub prośby jest dyrektor zakładu karnego lub dyrektor aresztu śledczego, których działalnośći wnioski, skarga lub prośba dotyczą, a osoba wnosząca przebywa jednocześnie w tym zakładzie karnym lub areszcie śledczym.

Drugi etap omawianej procedury to rozpoznanie i załatwienie skargi (wniosku, prośby). Rozpatrzenie skargi stanowi w istocie zespół czynności przygotowawczych zmierzających do ustalenia treści i przedmiotu skargi oraz do przygotowania materiału niezbędnego do załatwienia skargi. W tym obszarze, w celu przyspieszenia trybu rozpoznawania sprawy konstrukcja omawianego rozporządzenia przewiduje, że w stosunku do wystąpień, które nie wymagają zebrania dowodów, informacji lub przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz zbadania akt, sprawa powinna być załatwiona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni. W odniesieniu do bardziej skomplikowanych przypadków, takich w ramach których wymagane jest zebranie dowodów, informacji lub przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz zbadanie akt, termin załatwienia wniosku, skargi lub prośby można przedłużyć o czas niezbędny do dokonania tych czynności. O przedłużeniu terminu załatwienia należy pisemnie poinformować wnoszącego wniosek, skargę lub prośbę.

Organy uprawnione do rozpoznania wystąpienia mogą zwrócić się, w razie potrzeby, do innych organów o przekazanie w określonym terminie dokumentacji, informacji i wyjaśnień niezbędnych do rozpoznania wniosku, skargi lub prośby. Jeżeli dokumentacja stanowiąca dowód

niezbędny do rozpoznania wniosku, skargi lub prośby jest w posiadaniu innych organów lub instytucji ich załatwienie zawiesza się do czasu przekazania tej dokumentacji. W związku z taką przyczyną wydłużenia trybu rozpoznania, stosowną informację należy przekazać osobie zainteresowanej. W zależności od treści wniesionych wniosków, skarg i prośb przekazuje się je, przed ich załatwieniem, właściwej merytorycznie komórce organizacyjnej danej jednostki, w celu zajęcia stanowiska w określonym terminie.

W odniesieniu wyłącznie do skargi, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, powinna ona być rozpoznana bezpośrednio na miejscu zdarzenia przez przedstawicieli jednostki organizacyjnej nadrzędnej nad jednostką organizacyjną, której skarga dotyczy. Wyniki czynności prowadzonych w celu zbadania zasadności skargi dotyczącej działalności zakładu karnego lub aresztu śledczego opisuje się w specjalnym sprawozdaniu. Dokument ten powinien przedstawiać fakty stanowiące podstawę do oceny rozpoznawanych zarzutów, a w szczególności konkretne nieprawidłowości i uchybienia. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień w sprawozdaniu zawiera się ich przyczyny i skutki, a także wnioski wynikające z dokonanych ustaleń, zaakceptowane przez kierownika jednostki organizacyjnej, który zlecił zbadanie skargi. Do sprawozdania załącza się również niezbędne dowody związane z jego treścią.

Ostatni etap to zawiadomienie zainteresowanych podmiotów o załatwieniu sprawy. Omawiany tryb zasadniczo powtarza ogólne regulacje wynikające z przepisów prawa administracyjnego, nieznacznie modyfikując ich kształt. Zgodnie z ogólnymi regulacjami przyjęte rozwiązania przewidują, że organ właściwy do załatwienia wniosku, skargi lub prośby jest obowiązany zawiadomić pisemnie wnoszącego wniosek, skargę lub prośbę o sposobie ich załatwienia. Obowiązek pisemnego zawiadamiania nie dotyczy prośb i wniosków składanych osobiście przez osoby osadzone, przebywające w zakładzie karnym lub areszcie śledczym i załatwionych bezpośrednio po zgłoszeniu.

Bardziej szczegółowe regulacje dotyczą trybu skargowego, gdzie w zawiadomieniu podmiot uprawniony do rozstrzygnięcia, jeżeli nie przychylił się do skargi, jest obowiązany pouczyć wnoszącego skargę o możliwości złożenia skargi na sposób jej załatwienia do właściwe-

go organu. Zgodnie z § 10 rozporządzenia w przypadku złożenia skargi zawierającej zarzuty, które były już rozpoznawane i zostały uznane za bezzasadne, organ właściwy do jej załatwienia może, w odpowiedzi na tę skargę, podtrzymać swoje wcześniejsze stanowisko. O załatwieniu skargi w przewidziany wyżej sposób, zawiadamia się kierownika nadrzędnej jednostki organizacyjnej, z wyłączeniem skarg załatwianych przez Ministra Sprawiedliwości. W razie dalszego ponawiania skargi opartej na tych samych podstawach faktycznych (tzw. skarga, postawa pieniacza), organ właściwy do jej załatwienia może pozostawić tę skargę bez rozpoznania.

Przewidziana przepisami rozporządzenia z 2003 r. procedura dotycząca rozpatrywania skarg, wniosków i prośb przewiduje także zasadnicze zróżnicowanie w obszarze skuteczności cofnięcia odpowiedniego wystąpienia przez wnoszącego. Zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia cofnięcie skargi przez wnoszącego nie wstrzymuje jej załatwienia, natomiast cofniętą prośbę lub wniosek pozostawia się bez rozpoznania.

III

Sumując powyższe rozważania, możemy stwierdzić, że wskazane przepisy k.k.w. wprowadzają najbardziej podstawowy tryb kontroli, polegający na bezpośrednim zwracaniu się do organów postępowania wykonawczego. Środkiem służącym do tego typu kontroli będzie zwłaszcza skarga na określone sytuacje powstałe w toku odbywania kary (w mniejszym stopniu prośby i wnioski). Skarga ze swej natury ma za przedmiot naganne sytuacje, które już powstały. W praktyce chodzi zazwyczaj o ocenę skutków działania już podjętego lub działań będących w toku, jak też bezczynności uprawnionych organów. Skarga ma zatem charakter środka uruchamiającego kontrolę następczą. Cecha ta istotnie różnicuje ją w stosunku do wniosku i prośby, które zwrócone są ku przyszłym działaniom. Warto w tym miejscu podkreślić jednocześnie, że tzw. mechanizmy skargowe konstruowane są w taki sposób, aby stworzyć przed wszystkimi zainteresowanymi maksymalnie szeroki dostęp. W tym celu podstawowym założeniem staje się minimalizacja wymagań formalnych. Na drugim biegunie natomiast sytuować możemy obowiązek or-

ganu, do którego skarga jest kierowana, polegający na swoistym ciężarze prawidłowego zakwalifikowania odnośnie do treści oraz w celu nadania jej dalszego biegu, a tym samym merytorycznego załatwienia sprawy¹⁹.

¹⁹ Interesującą ocenę od strony praktycznej skarg zgłaszanych przez osadzonych, szczegóły dotyczące dynamik ich wpływu i kierunków rozpoznawania oraz skutków w obrębie zmian w ramach polskiego systemu penitencjarnego odnaleźć możemy w literaturze. T. Szymanowski, *Polityka karna i penitencjarna w Polsce w okresie przemian prawa karnego. Podstawowe problemy w świetle badań*, Warszawa 2005, s. 269 i n.; A. Jakubowska, *Instytucja skargi jako prawny środek ochrony praw osób pozbawionych wolności*, Przegląd Więziennictwa Polskiego 2006, nr 52–53, s. 73 i n.; K. Wilamowski, M. Wiśniewski, *Analiza systemu rozpatrywania skarg osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych na czynności funkcjonariuszy Służby Więziennej w oparciu o dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej*, [w:] *Zapobieganie torturom w instytucjach izolacyjnych Europy Centralnej i Wschodniej. Wybrane zagadnienia*, A. Rzepiński (red.), Warszawa 2006, s. 172–181.