

*Paulina Wiktorska* ■

## PRAWO PENITENCJARNE NA TLE INNYCH GAŁĘZI PRAWA I WYBRANYCH PROBLEMÓW POLITYKI KARNEJ I PENITENCJARNEJ

Prawo penitencjarne jest stosunkowo nową dziedziną prawa. W Polsce spotykamy się z nim dopiero w drugiej połowie okresu międzywojennego<sup>1</sup>, kiedy to zgodnie z postulatami Rappaporta zaczęto stosować trójpodział prawa karnego na prawo karne materialne, postępowanie karne i prawo karne wykonawcze<sup>2</sup>. Prawo penitencjarne nazywa się czasem najmłodszą gałęzią prawa karnego<sup>3</sup>, która się z niego wykształciła i uzyskała pewną samodzielność.

Celem analizy jest usystematyzowanie definicji prawa penitencjarnego oraz uchwycenie wzajemnych relacji prawa penitencjarnego z innymi gałęziami prawa i dziedzinami nauki, a także omówienie wybranych problemów, z aktualnych kwestii polityki karnej i penitencjarnej w Polsce. Głosy w dyskusji nad prawem penitencjarnym niekiedy zdecydowanie się od siebie różnią i to w kwestiach nawet tak zasadniczych, jak zakres samego pojęcia. Nastręcza to czasem trudności w zakwalifikowaniu poszczególnych przepisów do określonej gałęzi prawa i wywołuje wątpliwości, jakie zasady stosować do określonych instytucji. Warto zastanowić się przy tym również nad kilkoma wybranymi problemami aktualnej polityki karnej, analizując, jak wybrane przepisy prawa penitencjarnego działają w praktyce i jak zmieniają się, lub mogą się zmieniać pod wpływem stosowanej polityki karnej

<sup>1</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 7.

<sup>2</sup> E.S. Rappaport, *O nowy system ustawodawstwa kryminalnego: Kodeks karny wykonawczy*, Warszawa 1930, za: J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 7.

<sup>3</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 11.

i penitencjarnej. Wydaje się bowiem, że polityka ta w coraz szerszym zakresie wywiera naciski na obowiązujące prawo.

## 1. Prawo penitencjarne na tle innych gałęzi prawa i dziedzin nauki

Pierwszym pojawiającym się problemem w zdefiniowaniu prawa penitencjarnego jest konieczność (lub jej brak) rozróżnienia pojęć prawo penitencjarne i prawo karne wykonawcze. Przez prawo karne wykonawcze rozumie się zazwyczaj „całościowy kształt norm prawnych, regulujących stosunki społeczne, powstałe w następstwie orzeczenia i wykonania prawomocnych decyzji sądowych w przedmiocie kar i innych środków reakcji społecznej na przestępstwo”<sup>4</sup>. Prawo karne wykonawcze jest zatem pojęciem znacznie szerszym niż prawo penitencjarne. Pierwsze obejmuje bowiem przepisy odnoszące się do wykonywania wszystkich kar, bez względu na ich treść i charakter. Drugie natomiast ogranicza się do wykonywania kary pozbawienia wolności. Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że tradycyjne, klasyczne rozumienie zakresu pojęciowego prawa penitencjarnego (jako prawa więziennego) z czasem zaczęto poszerzać o konieczność uwzględniania także unormowań legislacyjnych, dotyczących innych kar i środków karnych, przewidzianych przez prawo karne, włączając nawet środki o charakterze probacyjnym. W literaturze jednak możemy znaleźć szereg rozbieżnych stanowisk w tej materii. Niektóre z nich utożsamiają zakres pojęciowy prawa karnego wykonawczego i prawa penitencjarnego, rozumiejąc to ostatnie jako zbiór przepisów prawnych, regulujących wykonywanie wszystkich kar i środków karnych<sup>5</sup>. Przeciwny pogląd zakłada, że prawo penitencjarne jest jedynie pewną subdyscypliną prawa karnego wykonawczego, regulującą wyłącznie aspekty związane z wykonywaniem kary pozbawienia wolności<sup>6</sup>. Spotykamy wreszcie różne koncepcje pośrednie, próbujące wkomponować w zakres prawa penitencjarnego niektóre zagadnienia, związane z jednej strony z wykonywaniem kary ograniczenia wolności, z drugiej zaś z instytucjami o charakterze probacyjnym, takimi jak: warunkowe umorzenie postępowania, warunkowe zawieszenie wykonania kary czy warunkowe przedterminowe zwolnienie<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> H. Popławski, S. Lelental, *Zarys prawa karnego wykonawczego*, Gdańsk 1973, s. 8, za: J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 17.

<sup>5</sup> Por. m.in. A. Krukowski, *Niektóre problemy teoretyczne polityki penitencjarnej*, „Przegląd Penitencjarny” 1968, nr 1.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat m.in. M. Cieślak, *Polskie prawo karne, Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994; T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.

<sup>7</sup> S. Paweła, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 33-35.

Zdaniem Stefana Lelental<sup>8</sup> wydzielenie prawa penitencjarnego z prawa karnego wykonawczego ma wprawdzie uzasadnienie historyczne i częściowo dydaktyczne, jednak we współczesnym polskim systemie prawnym traci na znaczeniu. Prawo penitencjarne jest wycinkiem szerszej materii, jaką jest prawo karne wykonawcze. Za przyjęciem takiej koncepcji (w mojej ocenie) przemawia choćby argument, że kwestie związane z wykonywaniem kary pozbawienia wolności uregulowane są obecnie w kodeksie karnym wykonawczym<sup>9</sup>, obok zasad wykonywania pozostałych kar i środków karnych.

Ustawodawstwo karne wykonawcze obejmuje współcześnie swym zasięgiem „ogół norm prawnych, które regulują wykonywanie orzeczonych przez sądy kar, środków karnych, środków zabezpieczających, środków probacyjnych, należności sądowych w sprawach karnych, a także wykonywanie tymczasowego aresztowania”<sup>10</sup>. Powołany wcześniej kodeks karny wykonawczy obejmuje przedmiotowo problematykę wykonywania orzeczeń w postępowaniu karnym, karnym skarbowym, postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w sprawach kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że o ile spór co do zakresu pojęciowego, kwestii wykonawczej i penitencjarnej bardzo mocno dotyczył i nadal dotyczy materii prawa, o tyle nazewnictwo i zakres pojęcia „sądownictwo penitencjarne” nie wzbudzały i nadal nie budzą zasadniczych wątpliwości. Jak dotąd, nie było w doktrynie postulatu, aby sąd penitencjarny nazwać, wyodrębnić bądź utożsamić z „sądem wykonawczym”, choć jego kompetencje bezsprzecznie nie ograniczają się wyłącznie do samego wykonywania kary pozbawienia wolności (czyli historycznie pierwszego uzasadnienia powstania nowej gałęzi prawa – prawa penitencjarnego).

Prawo penitencjarne nie funkcjonuje w oderwaniu od innych gałęzi prawa, wchodzi w szczególnie bliskie relacje z prawem karnym i prawem karnym procesowym. Prawo penitencjarne, które wywodzi się z prawa karnego, wyróżnia na jego tle przede wszystkim dynamiczność i nowatorstwo<sup>11</sup>. „Stosunek prawa penitencjarnego do prawa karnego jest zarazem stosunkiem służebnym i niezależnym, a także – w pewnym stopniu – stosunkiem kierowniczym”<sup>12</sup>. Rola służebna wynika z faktu, że wykonanie kary jest realizacją sankcji orzeczonej w granicach i na podstawie

<sup>8</sup> S. Lelental, *Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej*, Łódź 1996, s. 18.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

<sup>10</sup> S. Paweł, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 21, więcej na ten temat także: J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982; S. Lelental, *Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej*, Łódź 1996; Z. Hołda, *Prawo karne wykonawcze*, Zakamycze, Kraków 1999.

<sup>11</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 11-12.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 13.

obowiązującego ustawodawstwa. Podczas wykonywania kary pojawiają się jednak często okoliczności, które nie występowały w trakcie orzekania o karze lub których sędzia, z różnych przyczyn, nie uwzględnił. Zdarza się, że z uwagi na te okoliczności konieczna jest modyfikacja rodzaju, zakresu i długotrwałości orzeczonej i wykonywanej sankcji. Wymusza to zasada indywidualizacji odpowiedzialności karnej. Stąd konieczność powołania takich instytucji prawa penitencjarnego, jak warunkowe przedterminowe zwolnienie czy przerwa w karze. Dowodzą one istnienia funkcji kierowniczych prawa penitencjarnego wobec prawa karnego.

W literaturze<sup>13</sup> podkreśla się również związek prawa penitencjarnego z prawem postępowania karnego. Jest to oczywiste, ponieważ faza wykonywania kary jest ostatnią fazą procesu karnego. Prawo procesowe składa się z postępowania ustalającego podstawy do oskarżenia, postępowania orzekającego i postępowania wykonawczego. Stąd też kodeksy postępowania karnego z początków XX wieku obejmowały również przepisy dotyczące wykonywania kary. Wraz ze stopniowym wyodrębnianiem się prawa penitencjarnego w samodzielną gałąź prawną następowało odpowiednie przesuwanie poszczególnych przepisów z kodeksów postępowania karnego do kodeksów karnych wykonawczych. Znaczenie tego związku jest jednak dużo głębsze. Oznacza podkreślenie konieczności praworządnego wykonywania kary, a także podniesienie autorytetu dawnego prawa więziennego do rangi posiadanej dotąd przez fundamentalne normy procesowe. Kodeks karny wykonawczy zawiera przepisy normujące zasady postępowania wykonawczego, które w wielu istotnych kwestiach różnią się od ogólnych reguł postępowania przygotowawczego i jurysdykcyjnego, zawartych w kodeksie postępowania karnego. Jednak w kwestiach nieuregulowanych k.k.w. odsyła do stosowania odpowiednio przepisów k.p.k.<sup>14</sup>

Podsumowując, można stwierdzić, że zasadniczo przedmiot prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego jest wspólny, choć każda z tych dziedzin ma do spełnienia inną rolę i normuje nieco inny obszar<sup>15</sup>. Ujmowane łącznie tworzą jednak spójny system norm prawnych, których jednoznaczne zakwalifikowanie do odpowiedniej dziedziny bywa niekiedy bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Jako przykład można podać pewne niekonsekwencje w podziale materii

<sup>13</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 16.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (art. 1 § 2), Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

<sup>15</sup> S. Paweła, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 28, szerzej na ten temat także: T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Lexis Nexis, Warszawa 2003; A. Marek, *Rodzaje prawa karnego i jego podział*, w: A. Nowak (red.), *System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*, tom I, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Znak, Kraków 2010.

między kodeksem karnym a kodeksem karnym wykonawczym, które najwyraźniej uwidaczniają się w regulacji instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia. Kodeks karny<sup>16</sup> w art. 77-82 normuje kolejno: przesłanki materialne i formalne stosowania tego środka, długość okresu próby, warunki ponownego ubiegania się o warunkowe zwolnienie oraz zasady uznania kary za odbytą po efektywnym zakończeniu okresu próby. Natomiast kwestie obowiązków nakładanych na warunkowo zwalnianego, tryb i zasady odwołania warunkowego zwolnienia, a także kwestie proceduralne związane z jego stosowaniem pozostają w gestii unormowań kodeksu karnego wykonawczego<sup>17</sup>. Również instytucja skrócenia kary ograniczenia wolności oraz uznania środka karnego za wykonany zostały uregulowane w kodeksie karnym, choć ze swej istoty są to instytucje stosowane w związku z etapem wykonawczym, a nie orzecznictwem procesu karnego<sup>18</sup>.

Prawo penitencjarne (wykonawcze) rządzi się w związku z tym zasadami, częściowo wspólnymi także dla prawa karnego materialnego i procesowego<sup>19</sup>. Najważniejszą z nich jest ogólnoprawna zasada humanizmu, realizowana na gruncie prawa karnego wykonawczego przede wszystkim w normach nakazujących poszanowanie godności skazanego oraz gwarantowanie jego praw podmiotowych. Kolejne to: zasada praworządności i zasada sprawiedliwości, rozumiana jako konieczność działania zgodnie ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. Do podstawowych zasad o charakterze proceduralnym należą: zasada prawdy materialnej, zasada kontradiktoryjności i zasada współdziałania ze społeczeństwem. Ta ostatnia wyraża się w różnych formach uczestnictwa społeczeństwa w wykonywaniu orzeczeń, pomocy w społecznej readaptacji skazanych, w wykonywaniu kary ograniczenia wolności, a także środków probacyjnych i zabezpieczających. Zasady specyficzne wyłącznie dla prawa penitencjarnego (wykonawczego) to zasada realizacji w postępowaniu wykonawczym celów i funkcji kary, określana często jako zasada ciągłości orzecznictwa<sup>20</sup>, pośrednio wynikająca z niej – zasada modyfikowania kar i środków karnych w postępowaniu wykonawczym oraz gwarancyjna zasada podporządkowania procesu wykonywania orzeczeń niezawisłej kontroli sądowej.

Choć prawo penitencjarne wywodzi się bezpośrednio z nauki o więziennictwie, to jednak pozostaje odrębne także od tej dziedziny. Nauka o więziennictwie ma bowiem czysto opisowy charakter, przedstawia historię i współczesność układów stosunków więziennych, systemów odbywania kary, poszczególnych instytucji,

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>17</sup> S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2012.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (art. 83, art. 84, art. 84a), Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>19</sup> S. Paweła, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 79-87.

<sup>20</sup> J. Śliwowski, *Sądowy nadzór penitencjarny*, Warszawa 1965, s. 120.

typów i rodzajów zakładów karnych oraz metod wykonywania kary pozbawienia wolności. Prawo penitencjarne zajmuje się podobną problematyką, ujmowaną jednak od strony czysto normatywnej, czyli dogmatyczno-prawnej. Jednocześnie znacznie wykracza ono poza zakres nauki o więziennictwie poprzez objęcie regulacją prawną zagadnień związanych z opieką postpenitencjarną.

Warto w tym miejscu podkreślić, że również „Polityka penitencjarna”<sup>21</sup> jest tematycznie zbliżona do prawa penitencjarnego, aczkolwiek nie może być z nim utożsamiana. Jest ona nauką o najbardziej celowym, wydolnym i pożytecznym systemie i instytucjach wykonywania kary pozbawienia wolności i innych środków polegających na jej pozbawieniu. Jej stosunek do prawa penitencjarnego opiera się na wspólnocie przedmiotu i różnolitości ustosunkowania doń. Prawo penitencjarne ma za przedmiot zespół przepisów prawnych dotyczących wykonania kary. Polityka penitencjarna, ze względu na swe nastawienie, dotyczy prawidłowego funkcjonowania przepisów i instytucji już obowiązujących, a także norm przyszłościowych, dopiero projektowanych lub istniejących w zarodku. Różnica między obiema dziedzinami jest taka, jaka występuje zawsze między dogmatyką a polityką prawa w określonej dyscyplinie. Stąd bardziej wszechstronny aspekt polityki penitencjarnej, której dążeniem jest osiągnięcie możliwie najwyższego poziomu instytucji penitencjarnych. Prawo penitencjarne natomiast zadowala się z konieczności istniejącym stanem rzeczy: rozważa ono całość norm przedmiotowych dla otrzymania bezbłędnego obrazu istniejącego stanu”<sup>22</sup>.

## 2. Wybrane problemy polskiej polityki karnej i penitencjarnej

Pomiędzy prawem penitencjarnym a polityką penitencjarną, czy mówiąc szerzej – karną, istnieją oczywiste powiązania. Z jednej strony polityka ta kształtuje się w oparciu o literę prawa, z drugiej strony na bazie gromadzonych doświadczeń wymusza zmiany prawa, które nie potrafi sprostać wyzwaniom rzeczywistości. Czasem polityka, a nawet tylko praktyka penitencjarna, wpływa wprost na przepisy prawa karnego, w tym również penitencjarnego. Kiedy na przykład pedagogika penitencjarna podała argumentację o nieskuteczności oddziaływania wychowawczego kary dożywotniego pozbawienia wolności, ustawodawstwo zastąpiło ją karą 25 lat pozbawienia wolności. Kiedy kilkadziesiąt lat później przekonano się, że istnieje pewna grupa skazanych, co do których podejmowanie wysiłków wy-

<sup>21</sup> Pojęcie „polityka penitencjarna” używane jest w znaczeniu: fragment polityki karnej, związany ze stosowaniem i wykonywaniem kary pozbawienia wolności.

<sup>22</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, PWN, Warszawa 1982, s. 21-22.

chowawczo-resocjalizacyjnych nie ma sensu, a jedynym celem kary jest izolacja, powrócono do instytucji dożywocia.

Zdarza się jednak, że prawo i polityka penitencjarna (czy szerzej karna) roz- mijają się w celach i założeniach. Wydaje się, że tak właśnie często bywa w przy- padku kary pozbawienia wolności, która często inaczej wygląda w zapisach prawa penitencjarnego niż w statystykach, wynikających ze stosowania polityki karnej i penitencjarnej. Podstawowy paradoks polega na tym, że pomimo obserwowalnego spadku przestępczości<sup>23</sup>, system penitencjarny staje się coraz bardziej niewydol- ny. Polityka penitencjarna kształtowana jest zarówno przez sądy karne orzekające w sprawach o przestępstwa, jak i sądy penitencjarne. Duży wpływ na nią ma rów- nież administracja zakładów karnych.

Zaczynając od sądów karnych, wymierzających sprawcom przestępstw kary, trzeba przypomnieć, że kodeks karny w art. 58 poprzez dyrektywę preferencji kar wolnościowych, wyraźnie nakazuje, aby po karę pozbawienia wolności bez warun- kowego zawieszenia jej wykonania sięgać tylko wówczas, kiedy inne kary i środki karne nie będą mogły spełnić celów kary. Zasada ta karze „w przypadku możliwo- ści wyboru rodzaju kary najpierw należy rozważyć możliwość zastosowania kary łagodniejszego rodzaju, a dopiero po ustaleniu, że kara ta nie jest wystarczająca z punktu widzenia realizacji celów kary, określonych w art. 53 kodeksu karnego, na- leży zastosować karę surowszą”<sup>24</sup>. Na tym tle dziwi jeden z najwyższych w Europie współczynnik prizonizacji<sup>25</sup> oraz ciągle rosnąca liczba skazanych oczekujących na wykonanie kary pozbawienia wolności<sup>26</sup>. Kolejka skazanych do poddania się karze w warunkach izolacji więziennej zbliża się stopniowo do liczby skazanych osadzo- nych w zakładach karnych. Mogłoby to świadczyć o tym, że sądy zbyt często sięgają po sankcje bezwzględnej pozbawienia wolności, traktując dyrektywę preferencji kar wolnościowych jako zapis o charakterze swoistej klauzuli generalnej, nie zaś in- strukcyjną wytyczną dotyczącą polityki wymierzania kar. Kiedy jednak przyjrzymy się danym statystycznym, dotyczącym orzeczeń określonych rodzajów kar, okazuje

<sup>23</sup> Strona: [http://statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania\\_wszczete\\_przestepstwa\\_stwierdzone\\_i\\_wykrywalnosc\\_w\\_latach\\_1999\\_\\_201.html](http://statystyka.policja.pl/portal/st/842/47682/Postepowania_wszczete_przestepstwa_stwierdzone_i_wykrywalnosc_w_latach_1999__201.html).

<sup>24</sup> M. Melezini, *Systematyka kar i środków karnych. Zagadnienia ogólne*, w: M. Melezini (red.), *System prawa karnego*, tom VI: *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 36-37.

<sup>25</sup> Por. M. Melezini, *Represyjność polityki karnej w okresie obowiązywania nowej kodyfikacji karnej*, w: K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości. Księga Jubileuszowa z okazji rocznicy urodzin profesora Andrzeja Gaberle*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 491.

<sup>26</sup> S. Lelental, *Faktyczne i potencjalne rozmiary przeludnienia jednostek penitencjarnych*, w: *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. Urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, Poznań 2009, s. 339-350.

się, że karą najczęściej orzekaną w pierwszej dekadzie XXI wieku w Polsce jest pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania, nieco rzadziej stosuje się grzywnę, potem ograniczenie wolności, zaś najrzadziej sądy orzekają kary bezwzględnego pozbawienia wolności<sup>27</sup>, wygląda na to, że jednak wciąż zbyt często. Gdzie zatem należy upatrywać tak dużego stanu populacji więziennej i tak dużej kolejki osób oczekujących na wykonanie kary pozbawienia wolności. Wydaje się, że na taki stan rzeczy mogło złożyć się kilka przyczyn.

Po pierwsze od początku lat dziewięćdziesiątych sukcesywnie wzrasta liczba orzeczonych kar najkrótszych (do 6 miesięcy pozbawienia wolności)<sup>28</sup>. Często wykorzystywano je w stosunku do sprawców przestępstw, związanych z prowadzeniem pojazdu mechanicznego pod wpływem alkoholu. Stosowanie w takich przypadkach kary pozbawienia wolności wydaje się jednak w ogóle bezpodstawne. Pojawia się bowiem problem osób, które trafiają do zakładu karnego „na chwilę”, bez faktycznej możliwości wzięcia udziału w jakimkolwiek oddziaływaniu resocjalizacyjnym czy terapeutycznym, które „pompowały” ogólną liczbę więźniów. Kary najkrótsze wzrosły w ostatnich latach o ponad 20%, podczas gdy pozostałe rodzaje kar pozbawienia wolności spadły do poziomu kilku procent<sup>29</sup>. Bezsprzecznie należy zgodzić się z tym, że długotrwała izolacja więzienna ma destrukcyjny wpływ na człowieka<sup>30</sup> i często bardziej sprzyja prizonizacji niż resocjalizacji. „Wyrwanie” jednostki z otaczającej go rzeczywistości społecznej na 6 miesięcy jest przejawem braku pomysłu na sposób, w jaki można go skutecznie ukarać, sięgając po inne niż kara pozbawienia wolności narzędzia. Abstrahując od powyższego należy również stwierdzić, że w Polsce mamy wciąż dość spory odsetek orzeczonych kar najsurowszych i najdłuższych, choć zmiany, jakie dokonały się w stopniu ich represyjności od czasów PRL, należy uznać za znaczące, to jednak chyba wciąż niewystarczające. Trzeba bowiem podkreślić, że mechaniczne wymierzanie długotrwałych kar pozbawienia wolności jest z jednej strony nieracjonalne, z drugiej zaś bardzo kosztowne.

Dane statystyczne Centralnego Zarządu Służby Więziennej za III kwartał 2013 roku pozwalają na próbę oceny racjonalności polityki karnej/penitencjarnej,

<sup>27</sup> Dane statystyczne za rok 2006, por. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas przestępczości w Polsce 4*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009, s. 95. Najnowsze statystyki dostępne są na stronie: [http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-2013\\_2%20\(1\).pdf](http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-2013_2%20(1).pdf) [dostęp: 19.06.2014].

<sup>28</sup> Por. J. Skupiński, *Kara bezwzględnego pozbawienia wolności i populacja więzienna w Polsce. Współczynniki prizonizacji w Polsce i w Europie*, w: J. Jakubowska-Hara, J. Skupiński (red.), *Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>29</sup> Por. m.in. T. Szymanowski, *Polityka karna i stan przestępczości*, w: A. Marek (red.), *System prawa karnego*, tom I: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 247-248.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: m.in. E. Goffman, *Instytucje totalne*, 2011.

prowadzonej na podstawie regulacji prawa penitencjarnego w Polsce. Jednym z niepokojących problemów jest liczba zastępczych kar pozbawienia wolności, która pokazuje słabości w egzekwowaniu kar o charakterze wolnościowym (porównaj tabela poniżej).

Tabela 1. Orzeczenia z wyznaczonym przez sąd terminem stawienia się do odbycia kary wg rodzaju kary, stan w dniu 31.09.2013 r.<sup>31</sup>

| Kary według rodzaju  | %     |
|--|-------|
| Kara pozbawienia wolności  | 49,27 |
| Zastępcza kara aresztu za grzywnę lub ograniczenie wolności  | 17,05 |
| Zastępcza kara pozbawienia wolności za grzywnę, orzeczona obok kary pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności | 13,81 |
| Zastępcza kara pozbawienia wolności za ograniczenie wolności   | 10,20 |
| Zastępcza kara pozbawienia wolności za grzywnę orzeczona samoistnie  | 8,45  |
| pozostałe  | 1,22  |

Kolejny problem to odwieszanie warunkowo zawieszonych kar pozbawienia wolności. Kodeks karny przewidywał dwa tryby odwołania warunkowo zawieszonych kar pozbawienia wolności, fakultatywny i obligatoryjny. Ten ostatni budził jednak poważne wątpliwości i został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17.07.2013 r., sygn. akt SK 9/10 (Dz. U. poz. 905). Trybunał orzekł, że „art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten doprowadzał bowiem do sytuacji, w której sędzia niejako z automatu był zmuszony do odwieszenia kary, kiedy skazany w okresie próby popełnił czyn podobny do tego, za który orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Następowало to bez możliwości dokonania oceny celowości zastosowania wobec konkretnego skazanego takiej sankcji. Wiele podobnych przypadków dotyczyło właśnie nietrzeźwych kierowców<sup>32</sup>, którym zdarzyło się w okresie próby ponownie prowadzić pojazd w takim stanie. Tytułem przykładu w 2007 roku wobec 3104 prowadzących

<sup>31</sup> Dane dostępne na stronie: <http://sw.gov.pl/Data/Files/001142rdeb/3-kw-2013.pdf>.

<sup>32</sup> Według statystyki sądowej skazani ci stanowią ok 30% wszystkich skazanych, por. T. Szymanowski, *Polityka karna i stan przestępczości*, w: A. Marek (red.), *System prawa karnego*, tom I: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 241.

pojazd w stanie nietrzeźwości orzeczono bezwzględną karę pozbawienia wolności, a wobec 65 858 karę pozbawienia wolności warunkowo zawieszoną. Z jednej strony mieliśmy zatem wzrost populacji więziennej o osoby, które niekoniecznie wymagały izolacji, z drugiej, pewne ograniczenie, jeśli nawet nie pozbawienie sędziów niezawisłości w orzekaniu. Wydaje się to dobrym przykładem na pokazanie sytuacji, w której polityka karna, czy też mówiąc precyzyjniej jej efekty prowadzą do zmiany przepisów prawa. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis utracił moc z dniem 9.02.2015 r., na podstawie powołanego wyroku z dnia 17.07.2013 roku.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że podobna sytuacja ma nadal miejsce w przypadku instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, dla którego przewidziane są dwa tryby odwołania: obligatoryjny i fakultatywny, jednak ten ostatni jest możliwy do zastosowania tylko w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami. Odstąpienie od odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia jest jednak niemożliwe, jeżeli skazany w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocną karę pozbawienia wolności, a także w sytuacji gdy zwolniony, skazany za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkującej wspólnie ze sprawcą, w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używając przemocy lub groźby bezprawnej. Art. 160 kodeksu karnego wykonawczego, pomimo daleko idącego ograniczania samodzielności jurysdykcyjnej sądu penitencjarnego nie był jednak dotąd kwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Od kilku lat, dzięki ustawie z 7 września 2007 roku o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego<sup>33</sup> i w związku z coraz częstszym wykonywaniem kary pozbawienia wolności właśnie w takiej formie, trwają również dyskusje z argumentami zarówno prawnymi, jak i politycznymi w tej materii. Rozważa się w tym przedmiocie dwie opcje: pierwszą, w której dozór elektroniczny traktowany byłby jako odrębny od kary pozbawienia wolności rodzaj kary i drugi, który traktowałby tę instytucję jedynie jako sposób wykonywania kary pozbawienia wolności określony w wyroku sądu *meriti*<sup>34</sup>. Jeśli w legislacyjnym plebiscycie przeforsowane zostanie drugie stanowisko, będziemy mieli do czynienia z postępowym rozwiązaniem zmieniającym, przynajmniej w pewnym zakresie, istotę kary pozbawienia wolności, która przestanie być karą

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego, tekst jednolity, Dz.U. z 2010, nr 142, poz. 960 ze zm.

<sup>34</sup> Por. m.in. A. Zoll, *Rozważania o potrzebie zmian w zakresie środków represji karnoprawnej*, w: A. Rzepliński, I. Rzeplińska, M. Niełaczna, P. Wiktorska (red.), *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga Jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, Warszawa 2013, s. 215.

wyłącznie izolacyjną, a częściowo będzie możliwa do odbywania w warunkach wolności kontrolowanej, co zapewne przyczyni się również do ograniczenia populacji więziennej.

Obecnie jednak „podstawowym środkiem w polityce penitencjarnej, mającym w pływ na rozmiary populacji więziennej, jest zakres stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanych. Decydują o tym unormowania prawne tej instytucji, praktyka sądów penitencjarnych oraz aktywność administracji więziennej w zgłaszaniu stosownych wniosków”<sup>35</sup>. Wiele badań pokazuje, że w ostatnich latach nastąpiło odwrócenie proporcji pomiędzy wnioskami o warunkowe zwolnienie, rozpatrzonymi negatywnie i pozytywnie na zdecydowaną niekorzyść tych ostatnich<sup>36</sup>. Powoduje to oczywiście, że mniej osób opuszcza zakłady karne, przez co, pomimo spadku przestępczości, współczynnik prizonizacji pozostaje wysoki, a kolejka do wykonania kary pozbawienia wolności rośnie. Jeśli dodamy do tego dość ograniczone zaangażowanie sędziów penitencjarnych w orzekanie o stosowaniu warunkowego przedterminowego zwolnienia, całkowite niemal zdanie się na administrację zakładów karnych i uzasadnienia składanych przez nią wniosków oraz bardzo mały odsetek przypadków kontroli instancyjnej orzeczeń w przedmiocie warunkowych przedterminowych zwolnień, okazuje się, że o opuszczeniu przez skazanego zakładu karnego może decydować przypadkowy polityczny trend. Trzeba bowiem bardzo wyraźnie podkreślić, że za zmianą polityki udzielania warunkowych zwolnień nie stały żadne istotne nowelizacje prawa w tym zakresie. Na podstawie najnowszych dostępnych danych statystycznych, zamieszczonych w tabeli poniżej, można prognozować, że taki trend w polityce orzekania warunkowych przedterminowych zwolnień będzie się w najbliższym czasie raczej utrzymywał.

Wypada w tym miejscu zgodzić się ze stwierdzeniem Mariana Filara, który uznał, że „choć prawo i polityka, jak bohaterowie znanego niegdyś wierszyka dla dzieci *Paweł i Gawęł* »w jednym stoją domu«, nie są bohaterami żyjącymi w pełnej harmonii. Zwłaszcza w Polsce, gdzie polityka, jak ów *Gawęł* z dziecięcego wierszyka, »najdziksze wyprawia swawole« i jeśli w ogóle ucieka się do pomocy prawa, to nie po to, by znaleźć w nim inspirację do właściwego wyboru decyzji politycznych co do określonych przedsięwzięć, tylko po to, by uzyskać z jego strony wsparcie”<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> T. Szymanowski, *Polityka karna i stan przestępczości*, w: A. Marek (red.), *System prawa karnego*, tom I: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 289.

<sup>36</sup> Por. m.in.: T. Szymanowski, *Polityka karna i stan przestępczości*, w: A. Marek (red.), *System prawa karnego*, tom I: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2010, s. 241; P. Wiktorska, *Warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności skazanych młodocianych w orzecznictwie sądu penitencjarnego właściwego dla zakładu karnego we Włocławku*, „Archiwum Kryminologii” 2007-2008, tom XXIX-XXX, s. 763.

<sup>37</sup> M. Filar, *Rola mediów w kreowaniu zagrożeń i sprzyjaniu populizmowi*, „Archiwum Kryminologii” 2007-2008, tom XXIX-XXX, s. 488.

Tabela 2. Warunkowe przedterminowe zwolnienia<sup>38</sup>

|   | IV – VI 2013 | VII – IX 2013 |
|---|--------------|---------------|
| Wnioski rozpatrzone pozytywnie                        | 5 100        | 4 767         |
| – dyrektora   | 3 061        | 2 784         |
| – prokuratura lub sądu                                | 3            | 0             |
| – kuratora sądowego                                   | 1            | 0             |
| – skazanego   | 2 035        | 1 983         |
| Wnioski rozpatrzone negatywnie                        | 6 635        | 5 964         |
| – dyrektora   | 111          | 82            |
| – prokuratora lub sądu                                | 0            | 0             |
| – kuratora zawodowego                                 | 3            | 3             |
| – skazanego   | 6 521        | 5 879         |
| Warunkowo przedterminowo zwolnieni przez sąd z urzędu | 0            | 1             |

Dochodzimy w tym miejscu do kolejnego problemu, ujawniającego się w polityce penitencjarnej, czy szerzej ujmując karnej – populizmu penalnego. Jest on widoczny w Polsce od kilku lat. Medialny obraz przestępczości w sposób rażący odbiega od rzeczywistych statystyk, tak jak polityka karania często odbiega od naukowych ustaleń. Populizm penalny „oznacza coś więcej aniżeli zdroworozsądkową etykietyzację poczynań polityków, obmyślających strategię stanowczego a surowego karania, która odpowiadałaby oczekiwaniom czy intuicjom rygorystycznie zorientowanej opinii rzeczywistego, a także potencjalnego elektoratu wyborczego partii, zazwyczaj ze skrajnie prawej strony sceny politycznej. Z perspektywy makrosocjalnej populizm, określane niekiedy prawniczym realizmem, to przede wszystkim socjotechniczny, czysto instrumentalny sposób wykorzystywania prawa dla zdobycia lub utrwalania władzy publicznej. W tym sensie postrzegany jest jako narzędzie realizacji doktryn i interesów politycznych”<sup>39</sup>. Stąd bardzo prosty mechanizm swobodnego straszenia przestępczością. Działanie w myśl reguły: im prostsza diagnoza, tym prostsza terapia, zachęca ludzi do stosowania prostych potocznych reguł przyczynowości<sup>40</sup>. Jeśli przestępstwo – to kara, jeśli kara – to więzienia, najlepiej długa i surowa, a jeśli czyn i postawa sprawcy tego nie uzasadniają to jakakolwiek, choćby najkrótsza, ale jednak więzienia, albo przynajmniej „postraszenie więzieniem” w postaci wymierzenia kary pozbawienia wolności warunkowo zawieszanej.

<sup>38</sup> Dane dostępne na stronie: <http://sw.gov.pl/Data/Files/001142rdeb/3-kw-2013.pdf>.

<sup>39</sup> T. Kaczmarek, na stronie: <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,6283>.

<sup>40</sup> M. Filar, *Rola mediów w kreowaniu zagrożeń i sprzyjaniu populizmowi*, „Archiwum Kryminologii” 2007-2008, tom XXIX-XXX, s. 490.

W 2014 roku zaczynają wychodzić z więzień przestępcy, którzy przed laty zostali skazani na karę śmierci, ale na mocy amnestii z 1989 roku zamieniono im ją na karę 25 lat pozbawienia wolności. Media alarmują, że „ponad setka morderców i gwałcicieli” znajdzie się na wolności<sup>41</sup>. W odpowiedzi Rada Ministrów 9 lipca 2013 roku przyjęła przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, stwarzającymi zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Projekt uzasadniano następująco: „Przyjęte przez rząd propozycje zmian w prawie dadzą możliwość kierowania na terapię sprawców groźnych przestępstw, którzy po odbyciu kary w zakładzie karnym, mogliby – z powodu zaburzonej psychiki lub preferencji seksualnych – popełnić na wolności kolejne przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej. Wobec takich osób będzie można stosować nadzór prewencyjny lub umieścić je w nowo utworzonym Krajowym Ośrodku Terapii Zaburzeń Psychiczych<sup>42</sup>, który podlegałby Ministrowi Zdrowia. Nowe przepisy mają dotyczyć seryjnych morderców i gwałcicieli, w tym także skazanych za takie przestępstwa w PRL, którym na mocy amnestii w 1989 r. karę śmierci zamieniono na 25 lat więzienia. Dzięki wprowadzonym regulacjom społeczeństwo będzie chronione przed ewentualnymi, kolejnymi brutalnymi przestępstwami z ich strony, a sprawcy będą mogli poddać się terapii i powrócić do życia w społeczeństwie, bez stwarzania zagrożenia dla siebie i innych”<sup>43</sup>. Podobnie jak w przypadku dozoru elektronicznego jest to nowa forma wolności kontrolowanej, tyle, że tym razem o charakterze prewencyjnym. Mimo wielu różnych głosów w dyskusji publicznej, dotyczącej tego problemu, 23 października 2013 r. Sejm przyjął rządowy projekt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. „Mimo że z pięciu ekspertyz zamówionych przez Biuro Analiz Sejmowych u prawników i psychiatrów cztery były dyskwalifikujące, a jedna krytyczna. Prawnicy wskazywali, że ustawa narusza m.in. konstytucyjny zakaz powtórnego karania za to samo przestępstwo i działania prawa karnego wstecz. Psychiatrzy – że pod pozorem leczenia chce stosować karę. I że nie da się leczyć ani zaburzeń osobowości, ani tym bardziej upośledzenia umysłowego. A już na pewno nie da się stosować psychoterapii na siłę. Dla parlamentarzystów nie okazało się to problemem”<sup>44</sup>. Pomimo licznych zarzutów

<sup>41</sup> Strona: <http://natemat.pl/25839,mordercy-unikneli-kary-smierci-teraz-wychodza-na-wolnosc-wciaz-sa-grozni>.

<sup>42</sup> Obecnie Krajowy Ośrodek zapobiegania zachowaniom dyssocjalnym.

<sup>43</sup> Strona: <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,5151,rzad-przyjal-projekt-dotyczacy-izolacji-sprawcow.html>.

<sup>44</sup> Strona: [http://wyborcza.pl/1,75478,14830725,Sejm\\_przyjal\\_kontrowersyjna\\_ustawe\\_o\\_izolacji\\_niebezpiecznych.html#ixzz2pEUaPbVE](http://wyborcza.pl/1,75478,14830725,Sejm_przyjal_kontrowersyjna_ustawe_o_izolacji_niebezpiecznych.html#ixzz2pEUaPbVE).

o niezgodności ustawy z Konstytucją i kodeksem karnym wykonawczym, z europejskimi standardami praw człowieka oraz zwykłą racjonalnością<sup>45</sup> politycy, na przekór prawnikom, zdecydowali się ustawę uchwalić.

Rzecznik Praw Obywatelskich na wniosek Fundacji Helsińskiej skierował sprawę do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych unormowań ustawy<sup>46</sup>.

Wydaje się, że wskazane powyżej, tylko wybrane, z aktualnych problemów polityki penitencjarnej i karnej, związane ze stosowaniem kary pozbawienia wolności, pokazują, że prawo penitencjarne rzeczywiście jest, i musi być dynamiczne i nowatorskie. Musi reagować na niedoskonałości, które obnaża polityka karna i penitencjarna w praktyce. Jednocześnie musi być na tyle elastyczne, aby polityce tej pozostawić pewną przestrzeń do działania, nie pozwalając jednak na jej dominację.

---

<sup>45</sup> Szerzej na ten temat: strona <http://obserwatorpolityczny.pl/?p=16149>.

<sup>46</sup> Na stronie: <http://www.brpo.gov.pl/en/node/3786> [dostęp: 19.06.2014].