



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie



Badania prawno-porównawcze dotyczące procedur, trybu, sposobu
i zakresu rozpoznawania skarg oraz organów uprawnionych
do rozpoznawania skarg osób odbywających kary
i środki skutkujące pozbawieniem wolności
w wybranych krajach europejskich



Ekspertyzy
Warszawa 2020

Opracowanie:

Zespół pod kierunkiem dr hab. Beaty Marii Nowak

w składzie: mgr D. Mielnik (koordynator) we współpracy z mjr SW w st. spocz. dr Z. Nowacki,
dr M. Kasprzyk, mgr A. Stachowicz

*Dzieło wykonane przy współpracy Wyższej Szkoły Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie (opracowanie merytoryczne) z Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości (opracowanie edytorskie).
Udział podmiotów wynosi 90% wkładu WSKiP oraz 10% wkładu IWS.*

Spis treści

Wprowadzenie	5
Rozdział I. Analiza aktualnego stanu prawnego w Polsce	9
Rozdział II. Analiza statystyczna złożonych skarg osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych w latach 2014–2018	17
Rozdział III. Psychologiczno-pedagogiczne aspekty nadużywania instytucji skargowości przez osadzonych	33
Rozdział IV. Analiza komparatystyczna dotycząca procedur, trybu, sposobu i zakresu rozpoznawania skarg osadzonych w wybranych krajach europejskich	39
Rozdział V. Wnioski <i>de lege lata</i> oraz postulaty <i>de lege ferenda</i>	47
Podsumowanie	55
Bibliografia	57
Spis tabel	61

Wprowadzenie

Niniejsza ekspertyza w przedmiocie przeprowadzenia badań prawno-porównawczych dotyczących procedur, trybu i zakresu rozpoznawania skarg oraz organów uprawnionych do rozpoznawania skarg osób odbywających kary i środki skutkujące pozbawieniem wolności w wybranych krajach europejskich powstała na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości¹.

Zdaniem rzeczonego resortu obecny zakres, skala oraz sposoby rozpoznawania skarg osadzonych przez organy postępowania wykonawczego w Polsce (tj. sędziowie penitencjarni, administracja jednostek penitencjarnych, Ministerstwo Sprawiedliwości) wskazują na konieczność zracjonalizowania przepisów prawnych w przedmiotowym zakresie. Ponadto, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje na pilną potrzebę opracowania mechanizmów ograniczających nadużywanie prawa do wnoszenia skarg, skutkującego znacznym zaangażowaniem zasobów personalnych Służby Więziennej, a także innych organów przy konstruowaniu merytorycznej odpowiedzi na często nieuzasadnione oraz bezprzedmiotowe zarzuty, postulaty oraz wnioski osadzonych. Ministerstwo Sprawiedliwości akcentuje również, że ewentualne zmiany lub interwencje legislacyjne powinny uwzględniać konieczność zachowania wysokich standardów konstytucyjnych i międzynarodowych w odniesieniu do przysługujących praw osób pozbawionych wolności. Resort sprawiedliwości wskazuje również na zasadność wykonania analizy komparatystycznej dotyczącej przede wszystkim państw o znacznej liczbie osadzonych (tj. Niemcy, Francja, Hiszpania czy tzw. trzecie państwo – Wielka Brytania), z uwagi na jej przydatność w pracach nad reformą omawianego obszaru na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy².

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym z nich zawarto analizę aktualnego stanu prawnego w Polsce. W drugim przedstawiono analizę statystyczną. W trzecim rozdziale wzbogacono merytorycznie ekspertyzę poprzez dokonanie analizy psychologiczno-pedagogicznej w zakresie różnych aspektów nadużywania instytucji skargowości przez osadzonych. W czwartym rozdziale, jak się wydaje najważniejszym dla niniejszej ekspertyzy, umieszczono analizę komparatystyczną. W ostatnim zaś przedstawiono wnioski *de lege lata*

¹ Osoba zlecająca realizację ekspertyzy nr 1 dotyczącej skargowości osadzonych w imieniu resortu sprawiedliwości: Pan sędzia Krzysztof Mycka – Naczelnik Wydziału do Spraw Wykonania Kar i Środków Nieizolacyjnych w Departamencie Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 523; dalej jako: „k.k.w.”.

oraz postulaty *de lege ferenda*, zawierające rekomendacje dla Ministerstwa Sprawiedliwości. Ekspertyza zwieńczona została podsumowaniem.

Rozważania nad podjętą problematyką należy rozpocząć od wyjaśnienia znaczenia terminu „skarga”. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* „skarga” oznacza tyle co „obwinianie kogoś o coś” lub „wypowiedź, w której uskarża się na coś”³. Dobrym, naukowym zwyczajem jest również przywoływanie rozwiązań na kanwie prawa rzymskiego, które działanie o charakterze skargowym (tj. wnoszenie skargi) określało mianem *actio* (łac. *agere* – poganiać, gnać⁴).

Warto zaakcentować, że komentowana instytucja skargi uważana jest za ważny instrument kontroli, w szczególności w kontekście respektowania praw osadzonych, odbywających karę w jednostkach penitencjarnych⁵.

Uregulowany w art. 6 § 2 k.k.w. tzw. wewnętrzny tryb skargowy stanowi podstawową formę kontroli zarówno decyzji podejmowanych przez organy wykonujące orzeczenia, ich funkcjonariuszy oraz pracowników, jak i wykonywanych przez nich czynności o charakterze faktycznym, dzięki czemu osadzeni w czasie pozbawienia wolności korzystają z prawa do petycji⁶. Treść komentowanego przepisu stanowi realizację kilku zasad prawa karnego wykonawczego, w szczególności zasady prawa do obrony, szczególnie materialnej, realizowanej poprzez składanie przez skazanego wniosków, zażaleń, skarg i prośb, a także uczestniczenie w postępowaniu przed sądem jako strony (z tym ostatnim uprawnieniem należy wiązać także realizację procesowej zasady kontrydiktoryjności).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że – co zostało już wspomniane wyżej – instytucja skargowości jest narzędziem niezwykle ważnym. Dzięki niej inkryminowani mogą egzekwować swoje prawa. Z kolei Służba Więzienna (oraz instytucje pozawięzienne), poznając opinie skazanych, ma możliwość panoramicznego oglądu więziennictwa, jak również – co może być tego następstwem – poprawy funkcjonowania jednostek penitencjarnych, mających na celu kształtowanie u osadzonych właściwych postaw. Przedmiotowa instytucja wskazuje na możliwość egzekwowania swoich praw przez osoby osadzone w zakładach karnych. Stanowi to o humanitarnym i humanistycznym traktowaniu każdego człowieka. Wszyscy bowiem muszą mieć sposobność zgłaszania wszelkich niedogodności, zwłaszcza tych, które związane są z naruszeniem praw osobistych. Skargi traktowane są tu jako cenne źródło informacji na temat polskiego więziennictwa. Pisma takie pozwalają nie tylko egzekwować prawa więźniów, ale także wykrywać uchybienia i nieprawidłowości w działaniu instytucji resocjalizacyjnych.

³ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/Skarga.html> [dostęp: 30.03.2020 r.].

⁴ Więcej na ten temat: A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2019.

⁵ Zob. raporty: *Prisons in Europe. 2019 report o European prisons and penitenary systems*, October 2019; *Prison in Europe: overview and trends, European Prison Observatory. Detention conditions in the European Union*, September 2013.

⁶ OP. Tarwacki, *Wewnętrzny system skargowy osadzonych w Polsce – analiza obowiązujących regulacji z uwzględnieniem skierowanych pod ich adresem zaleceń Komitetu przeciwko Torturom*, „Palestra” 2017/3.

Z kolei samym osadzonym pomaga to wyrazić odczuwaną krzywdę, poprawić sytuację, wyartykułować dostrzeżone błędy, etc.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim dokonanie analizy komparatystycznej oraz przedstawienie wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*, zawierających rekomendacje dla resortu sprawiedliwości. Ponadto ekspertyza ma na celu podjęcie próby kompleksowego opracowania przedmiotowej problematyki.

Ekspertyza powstała w oparciu o triangulację metod badawczych. Zastosowano bowiem metody: opisową, teoretyczno-prawną, porównawczą z elementami komparatystyki prawniczej oraz statystyczną.

Stan prawny pracy przyjęto na dzień 3 kwietnia 2020 r.

Rozdział I. Analiza aktualnego stanu prawnego w Polsce

Dokonując analizy aktualnego stanu prawnego (*de lege lata*) dotyczącego tematyki niniejszej ekspertyzy, nie można tracić z pola widzenia rozwiązań legislacyjnych przyjętych na kanwie ustawy zasadniczej. Mowa tu rzecz jasna o art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁷, który stanowi, 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 akt normatywny o niższej randze, a więc ustawa (a w dalszej kolejności rozporządzenie – o czym będzie mowa w dalszej części opracowania). Warto zaakcentować, że Konstytucja RP prawo to pojmuje dość szeroko, przewidując, że mogą to być petycje (tj. podania, żądania), wnioski (tj. propozycje), a także skargi, które stanowią przedmiot niniejszego opracowania⁸. Prawo do petycji przysługuje każdej osobie fizycznej, nie tylko obywatelom polskim oraz osobom prawnym. W tym ostatnim wypadku chodzi o osoby prawne niesprawujące władzy publicznej. Podmioty sprawujące władzę publiczną są bowiem podmiotami zobowiązanymi, a nie uprawnionymi w zakresie prawa do petycji⁹. Środki te, jak wynika z treści art. 63 Konstytucji RP, mogą być składane zarówno w interesie publicznym (podyktowanym względami społecznymi, z uwagi na dobro ogółu – *actio popularis*), ale także w celu obrony własnych interesów, jak również interesów innej osoby, jednakże w tym przypadku wymagana jest jej wiedza i zgoda¹⁰. Warto raz jeszcze wskazać, że adresatem tych petycji i wniosków mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej. W taki sposób społeczeństwo może wpływać na działalność różnych władz oraz instytucji¹¹.

⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej jako: „Konstytucja RP”.

⁸ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: L. Garlicki, M. Zubik W. Sokolewicz (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2017.

⁹ P. Tuleja, *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: P. Tuleja P. Czarny, M. Florczak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

¹⁰ M. Płatek, *Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości*, „*Studia Iuridica*” 2000/38, s. 109.

¹¹ M.R. Kalaman, *Realizacja prawa do skargi osób pozbawionych wolności w świetle aktualnych unormowań prawnych*, w: D. Rondalska (red.), *Prawa człowieka a polski system penitencjarny. Edukacja, Resocjalizacja, Humanitaryzm*, Poznań 2012, s. 50–51; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 74.

Wniesienie petycji, wniosku czy skargi otwiera postępowanie, którego trybu – jak to zostało wskazane wyżej – nie reguluje Konstytucja RP, pozostawiając tę kwestię ustawie, słusznie uznając, że nie są to materie konstytucyjne. Z jej treści nie wynika jednak *in concreto* ustawa mająca uregulować tę problematykę.

Przedmiotowe zagadnienie normuje natomiast ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², która wprost zaznacza, że zagwarantowane w Konstytucji RP prawo każdego obywatela do składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych – realizowane jest na zasadach określonych przepisami powyżej wymienionej ustawy (tj. Dział VIII k.p.a., zatytułowany „Skargi i wnioski”). Co ważne, k.p.a. – analogicznie jak art. 63 Konstytucji RP – stanowi również, że petycje, skargi i wnioski mogą być składane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 221 k.p.a.)¹³.

Po ogólnym wprowadzeniu do tematyki skargowości należy przejść do przedmiotu niniejszej ekspertyzy, odnosząc się do przepisów k.k.w. stanowiących m.in., że skazany zachowuje prawa i wolności obywatelskie, a ich ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy oraz z wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia (art. 4 k.k.w.). Takie sformułowanie sytuje więc pozycję prawną skazanego (pod tym pojęciem należy również rozumieć osobę tymczasowo aresztowaną na mocy art. 242 § 1 k.k.w.) w zakresie uprawnień do składania skarg w ramach obowiązującego ładu prawnego na tej samej pozycji, co pozostałych obywateli państwa. Ponadto, stosując tzw. zasadę podmiotowości w zakresie określonych w kodeksie praw i obowiązków (art. 5 § 1 k.k.w.), w katalogu uprawnień ustawowych przyznano skazanemu *in concreto* prawo do składania skarg organowi właściwemu do ich rozpatrzenia oraz przedstawiania ich administracji zakładu karnego, kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, sędziemu penitencjarnemu, prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 102 pkt 10 k.k.w.).

W powyższej normie prawnej – co warto zaakcentować – można doszukać się nawiązania do rekomendacji zawartych we Wzorcowych Regułach Minimalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących postępowania z więźniami (tzw. Reguły Mandeli) i Europejskich Reguł Więziennych.

Warto również wskazać, że w k.k.w. została zawarta delegacja ustawowa do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia dotyczącego sposobu załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz zasad i trybu

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 256; dalej jako: k.p.a.

¹³ Więcej na ten temat: M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2019.

przyjmowania i rozpoznawania wniosków, skarg i prośb, a także ich ewidencjonowania i dokumentowania (art. 249 § 3 pkt 3 k.k.w.).

Skazany może składać wnioski, skargi i prośby do wszystkich podmiotów wskazanych w art. 2 k.k.w., w którym został zawarty w sposób enumeratywny katalog organów postępowania wykonawczego, tj.:

- sąd pierwszej instancji lub inny sąd równorzędny;
- sąd penitencjarny;
- referendarz sądowy;
- prezes sądu lub upoważniony sędzia;
- sędzia penitencjarny;
- 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;
- sądowy kurator zawodowy oraz kierownik zespołu kuratorskiej służby sądowej;
- sądowy lub administracyjny organ egzekucyjny;
- naczelnik urzędu skarbowego;
- odpowiedni terenowy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego;
- inny organ uprawniony przez ustawę do wykonywania orzeczeń.

Jak wskazuje Z. Świda¹⁴, przedmiotem wniosku, skargi lub prośby mogą być wszelkie kwestie związane z przebiegiem wykonania kar, środków karnych, tymczasowego aresztowania i innych środków zapobiegawczych.

Z kolei T. Kalisz¹⁵ podkreśla, że skarga – co do zasady – dotyczy sytuacji nagannych, które istnieją w chwili jej wnoszenia. Ten sam autor twierdzi, że będzie ona najczęściej stanowić środek uruchamiający tzw. kontrolę następczą. Dodaje ponadto, że jest to cecha, która odróżnia skargę od wniosku i prośby, które zwrócone są ku przyszłym działaniom.

Należy podkreślić, że rozpoznanie wniosków, skarg i prośb skazanego albo ustanowionego przez niego obrońcy lub przedstawiciela ustawowego stanowi odrębne postępowanie w stadium wykonawczym¹⁶. Zdaniem Z. Świdy *organy bezpośrednio wykonujące orzeczenia rozpoznają wnioski, skargi i prośby wyłącznie w zakresie swoich kompetencji, związanych z wykonywaniem poszczególnych kar i środków karnych. Po rozpoznaniu wniosku, skargi lub prośby organ, zgodnie z zakresem swoich uprawnień, obowiązany jest je uwzględnić albo uznać je za niezasadne lub pozostawić bez rozpoznania*¹⁷.

¹⁴ Z. Świda, *System skarg i odwołań według k.k.w. z 1997 r.*, w: *Środki zaskarżenia w procesie karnym. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Dody*, Kraków 2000, s. 58.

¹⁵ T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010, s. 30.

¹⁶ Z. Świda, *Realizacja zasady skargowości i zasady postępowania z urzędu w stadium wykonawczym procesu karnego*, w: A. Gorecka-Zołączyńska (red.), *Skargowy model procesu karnego. Księga ofiarowana Profesorowi Stanisławowi Stachowiakowi*, Kraków 2008.

¹⁷ Z. Świda, *System skarg i odwołań według k.k.w. z 1997 r.*, w: *Środki zaskarżenia...*, s. 58–59.

Z kolei według M. Płatek skazani, również ci pozbawieni wolności, zachowują prawo do zbiorowych wystąpień na piśmie w formie petycji¹⁸. Bez wątpienia skazany ma prawo do składania skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego¹⁹, składania wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰ oraz składania skarg przewidzianych prawem międzynarodowym.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że preludeum dla regulacji zawartych w k.k.w. stanowi skarga powszechna unormowana przepisami k.p.a.²¹ Ze względu na to odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy wspomnianego już Działu VIII k.p.a. (art. 221–260) oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. poz. 46). Zdaniem T. Kalisza *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.*²²

Nie należy jednak tracić z pola widzenia najważniejszych aktów wykonawczych w kontekście przedmiotu niniejszej ekspertyzy. Warto przywołać następujące przepisy:

- § 21 i 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz.U. poz. 2231);
- § 22 i 23 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz.U. poz. 2290);
- przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2013 r., poz. 647).

Na konieczność zapewnienia efektywnych procedur kontrolnych zwracał uwagę także Komitet Zapobiegania Torturom, wskazując w Drugim Sprawozdaniu Ogólnym [CPT/Inf (92)3], że możliwość składania skutecznych skarg oraz procedury inspekcyjne są podstawowymi gwarancjami przeciwko złemu traktowaniu w zakładach karnych. Osadzeni powinni mieć otwartą drogę skarżenia się zarówno w ramach systemu penitencjarnego, jak i poza nim, włącznie z możliwością poufnego zwrócenia się do właściwej władzy. Podobnie rzecz traktują wspomniane już Europejskie Reguły Więzienne (tj. reguły 70.1–7), które wymagają,

¹⁸ M. Płatek, *Rola prawa karnego wykonawczego...*, s. 121.

¹⁹ Art. 79 Konstytucji RP.

²⁰ Art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2018 r. poz. 2179; z 2019 r. poz. 730.

²¹ T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny...*, s. 21; S. Lelental, *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: S. Lelental (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 97.

²² T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny...*, s. 21; Z. Hołda, *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Gdańsk 2006, s. 76; por. też postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 2007 r., II AKz w 607/07, KZS 2008/9, poz. 85.

aby więźniowie indywidualnie lub jako grupa mieli szerokie możliwości składania wniosków i skarg do dyrektora jednostki lub jakiegokolwiek innego kompetentnego organu władzy²³. W sytuacji, gdy wniosek więźnia zostanie rozpatrzony odmownie, a skarga odrzucona, więzień powinien otrzymać uzasadnienie i mieć prawo odwołania się do innego niezależnego organu władzy. Zarazem reguła 70.4 rzonego aktu wskazuje istotną zasadę, że więźniowie nie mogą zostać ukarani za złożenie wniosku lub skargi²⁴.

Prawo do składania wniosków i skarg osób pozbawionych wolności wyeksponowano również w Zbiorze zasad mających na celu ochronę wszystkich osób poddanych jakiejkolwiek formie aresztowania bądź uwięzienia – rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 43/173 z dnia 9 grudnia 1988 r. Zgodnie z zasadą 33 osoba aresztowana lub uwięziona, bądź też jej obrońca mają prawo do składania wniosków i skarg dotyczących traktowania tej osoby (w szczególności w przypadku tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania) do organów odpowiedzialnych za administrację miejsca przetrzymywania i do ich organów zwierzchnich, a także, gdy będzie to potrzebne, do właściwych organów, którym powierzone są kompetencje odwoławcze oraz kompetencje do podejmowania środków zaradczych.

Stosownie do unormowań zawartych we wspomnianym już rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych – skargi dotyczące działalności jednostek organizacyjnych oraz postępowania funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej rozpatruje:

- kierownik jednostki organizacyjnej, jeżeli skarga jest do niego adresowana, a nie dotyczy jego bezpośredniej działalności lub bezpośredniej działalności jego zastępcy i podjętych przez nich decyzji, chyba że w tym zakresie zostanie uznana za zasadną (§ 3 ust 1 pkt 1 przedmiotowego rozporządzenia);
- dyrektor okręgowy Służby Więziennej, jeżeli skarga dotyczy działalności nadzorowanej przez niego jednostki organizacyjnej i nie została załatwiona uprzednio przez wskazanego kierownika jednostki organizacyjnej (§ 3 ust 1 pkt 2 przedmiotowego rozporządzenia);
- Dyrektor Generalny Służby Więziennej lub osoba przez niego wyznaczona, jeżeli skarga dotyczy działalności okręgowego inspektoratu Służby Więziennej i nie została załatwiona uprzednio przez wskazanego kierownika jednostki organizacyjnej (§ 3 ust 1 pkt 3 przedmiotowego rozporządzenia);
- Minister Sprawiedliwości lub osoba przez niego wyznaczona, jeżeli skarga dotyczy działalności Centralnego Zarządu Służby Więziennej i nie została załatwiona uprzednio

²³ R. Tadla, *Bezpieczeństwo osadzonych w okresie odbywania kary pozbawienia wolności w świetle przepisów prawa karnego wykonawczego oraz dokumentów międzynarodowych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2015/11, s. 25–33.

²⁴ Więcej na ten temat: A. Jakubowska, *Instytucja skargi jako prawny środek ochrony praw osób pozbawionych wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006/52–53, s. 73; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 r., I KZP 25/09, OSNKW 2010/2, poz. 10.

przez wskazanego kierownika jednostki organizacyjnej (§ 3 ust 1 pkt 4 przedmiotowego rozporządzenia).

Co ważne, organ właściwy do załatwienia wniosku, skargi lub prośby jest obowiązany zawiadomić pisemnie wnoszącego o sposobie obsłużenia sprawy, z wyjątkiem jednak prośb i wniosków składanych osobiście w swojej sprawie przez osobę osadzoną w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, a także załatwionych bezpośrednio po ich zgłoszeniu. Jeżeli dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego nie przychylił się do skargi, ma obowiązek pouczyć w zawiadomieniu wnoszącego skargę o przysługującym mu prawie wniesienia skargi na sposób jej załatwienia do właściwego organu, tj. dyrektora okręgowego Służby Więziennej.

Jak już zostało wskazane, zgodnie z art. 6 § 2 k.k.w. skazany może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. Przepis ten od strony ustalenia właściwości rzeczowej organu, który załatwia skargę, stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 229 k.p.a.²⁵ Ponadto należy podkreślić, że we wszystkich sprawach z zakresu administracji penitencjarnej wyłączona jest kognicja sądów administracyjnych, ponieważ wszelkie akty i czynności realizowane w toku wykonywania kary pozbawienia wolności i innych środków prowadzących do pozbawienia wolności związane są z przepisami k.k.w., co wyklucza zastosowanie do nich przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶. Takie stanowisko prezentowane jest zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie²⁷.

Przechodząc do zagadnień natury legislacyjnej, należy zaakcentować, że § 3 dodany do art. 6 od dnia 1 stycznia 2012 r. wprowadził w istocie nową, samodzielną normę prawną, regulującą sposób postępowania w tych przypadkach, gdy wnioski, a także skargi i prośby skazanego oparte są na tych samych podstawach faktycznych, na których były oparte poprzednie rozstrzygnięcia, a więc zachodzi tożsamość podmiotowo-przedmiotowa, analogiczna do powagi rzeczy osądzonej²⁸. Nowelą z dnia 16 września 2011 r.²⁹ zmieniono również brzmienie dotychczasowego § 2 art. 6 k.k.w. Wprowadzone zmiany nakładają na skazanego obowiązek uzasadnienia żądań zawartych we wniosku, skardze lub prośbie w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności do dołączenia odpowiednich dokumentów. Ponadto w § 3 art. 6 k.k.w. dodano dwie nowe przesłanki, na podstawie których właściwy organ rozpoznający

²⁵ Zob. T. Szymanowski, *Zmiany prawa karnego wykonawczego (o potrzebie i zbędności nowelizacji przepisów)*, „Państwo i Prawo” 2012/2, s. 46–59; K. Postulski, *Postępowanie przed sądem w zmienionym kodeksie karnym wykonawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2012/2, s. 107–127.

²⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.

²⁷ Zob.: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 stycznia 2010 r., II SA/Op 142/10, LEX Nr 666188; postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2005 r., II SA/Wa 1332/04, LEX nr 820333 oraz z dnia 2 listopada 2009 r., VII SA/Wa 1577/09, LEX Nr 626441; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2009 r., III SAB/Lu 24/08, LEX Nr 1074572.

²⁸ Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2004 r., II AKz 964/03, OSA 2004/9, poz. 71.

²⁹ Tj. ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011 Nr 240, poz. 1431.

wniosek, skargę lub prośbę może pozostawić je bez rozpoznania. Do tych przesłanek należą: posłużenie się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępczą oraz brak uzasadnienia żądań³⁰. Zdaniem T. Szymanowskiego wprowadzone w art. 6 § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. *uwarunkowania* są nie do przyjęcia, ponieważ skazani najczęściej nie mają należytej możliwości udokumentowania swej skargi (*np. na nieodpowiednią opiekę lekarską czy niewłaściwy stosunek do nich ze strony przełożonych*), a jeżeli chodzi o posługiwanie się gwarą przestępczą, to znaczna część skazanych jest tak wykolejona, że nie umie się prawidłowo porozumiewać [...]. *Przed wszystkim jednak wprowadzone ograniczenia są sprzeczne z art. 63 Konstytucji, który prawa do składania skarg przez obywateli nie uzależnia od spełnienia jakichkolwiek warunków*³¹.

Komentowane przepisy zakwestionowane zostały również przez Rzecznika Praw Obywatelskich (znak: RPO-702934-IM2/ST). W jego ocenie wymaganie uzasadnienia skargi, w tym dołączenie odpowiednich dokumentów, formalizuje postępowanie skargowe, tymczasem skarga stanowi odformalizowany środek ochrony interesów jednostki, co potwierdza regulacja art. 227 k.p.a., która nie wprowadza jakichkolwiek rygorów formalnych, jakim powinna odpowiadać skarga. Takie zapatrywania są w pełni uzasadnione, gdyż mechanizmy skargowe przewidziane w k.k.w. z założenia konstruowane były w taki sposób, aby stworzyć wszystkim zainteresowanym maksymalnie szeroki dostęp. Ze względu na powyższe podstawowym założeniem regulacji kodeksowych była minimalizacja wymagań formalnych³². Należy ponadto wskazać, że upoważnienie zawarte w art. 6 § 3 k.k.w. do wydawania rozstrzygnięcia o pozostawieniu bez rozpoznania wskazanych wniosków, skarg i prośb – dotyczy zarówno organów sądu, jak i organów pozasądowych uprawnionych do podejmowania czynności w postępowaniu wykonawczym, których katalog został przedstawiony we wcześniejszej części niniejszego opracowania. Przepis ten ma zatem zapobiec wielokrotnemu rozpatrywaniu tych samych spraw inicjowanych wnioskami, skargami i prośbami, które nie są oparte na nowych podstawach faktycznych. Organ rozpoznający wniosek, skargę lub prośbę wniesioną ponownie będzie mógł wydać zarządzenie o jej pozostawieniu bez rozpoznania tylko wtedy, gdy jej przedmiot będzie się w całości pokrywał z poprzednim rozstrzygnięciem. O tym, czy w rzeczywistości występują te same podstawy faktyczne, decydować będzie w praktyce porównanie treści skargi pierwotnej z kolejną skargą i stwierdzenie braku nowych podstaw³³.

Należy zwrócić uwagę na fakultatywność podjęcia decyzji o pozostawieniu skargi bez rozpoznania. W komentowanym przepisie ustawodawca użył bowiem zwrotu *właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania*.

³⁰ S. Lelental, *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: S. Lelental (red.), *Kodeks karny...*; W. Lachowski, *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: J. Lachowski, P. Gensikowski, J. Potulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2018.

³¹ T. Szymanowski, *Zmiany prawa karnego wykonawczego...*, s. 56.

³² T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny...*, s. 30.

³³ T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny...*, s. 26.

Godzi się również podkreślić, że wniesienie skargi na podstawie art. 6 § 2 k.k.w. nie inicjuje postępowania odwoławczego³⁴.

Co ciekawe, zagadnienie dotyczące skargowości skazanych było przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 12 lipca 2016 r., K 28/15 (OTK-A 2016/56) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 2 i 3 k.k.w. są zgodne z art. 63 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP.

Innym zagadnieniem, które należy poruszyć, jest to, że podniesienie przez obywatela zarzutów przeciwko funkcjonariuszom państwowym w skardze skierowanej do władz nie stanowi przestępstwa zniesławienia, nawet jeżeli mogą one poniżyć osoby, których dotyczą, lub narazić je na utratę zaufania niezbędnego do wykonywania zawodu lub prowadzenia określonej działalności. Pisanie i kierowanie do odpowiednich organów skarg i wniosków jest bowiem uprawnieniem jednostki subiektywnie broniącej swoich praw, niezależnie od tego, czy jej roszczenia są słuszne, a także niezależnie od tego, czy potrafi ona udowodnić swoje twierdzenie³⁵.

Co ważne, Z. Hołda zauważa, że za treść i formę wniosków, skarg i próśb składanych do organów wykonujących orzeczenie skazany nie ponosi odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej czy karnej³⁶. Oczywiście od tej zasady trzeba dopuścić wyjątki – gdy za pociągnięciem do odpowiedzialności przemawia nie tylko naruszenie przez skarżącego (wnioskującego czy proszącego) przepisów prawa, ale także inne ważne powody. Trzeba brać przy tym pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnej sprawy oraz kierować się tym, że prawo składania petycji jest chronione przez Konstytucję RP. Jakkolwiek w literaturze przedmiotu mówi się o tzw. kontratybie skargi obywatelskiej jako okoliczności wyłączonej bezprawność naruszenia czci funkcjonariusza publicznego³⁷. Przepis artykułu 116a pkt 2 k.k.w. stanowi, że skazanemu nie wolno posługiwać się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępców. Znowelizowany art. 6 § 3 k.k.w. rozszerza ten zakaz o korespondencję skazanych kierowaną w trybie tego przepisu. W literaturze przedmiotu podnosi się, że zwroty wulgarne, obelżywe albo gwara przestępcza są pojęciami z kategorii ocen, co wymaga każdorazowo dużej rozwagi ze względu na różny stopień wrażliwości osoby oceniającej i fakultatywność decyzji przewidzianej w art. 6 § 3 k.k.w.³⁸

³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 r., I KZP 25/09, OSNKW 2010/2, poz. 10.

³⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1996 r., III KKN 98/96, LEX Nr 28678 oraz aprobująca glosa W. Kuleszy do tego wyroku: W. Kulesza, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1996 r.*, III KKN 98/96, „Palestra”, 1997/9–10, s. 189 i n.

³⁶ Z. Hołda, *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 77.

³⁷ Zob. W. Kulesza, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego...*, s. 189 i n.

³⁸ K. Szczechowicz, B. Orłowska-Zielińska, *Wykonalność postanowień, udział stron i inne wybrane aspekty nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego*, „Prokuratura i Prawo” 2013/3, s. 111–120; P. Moczydłowski, *Drugie życie więzienia*, Warszawa 1991; M. Szaszkievicz, *Tajemnice grypsarki*, Kraków 1997.

Rozdział II. Analiza statystyczna złożonych skarg osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych w latach 2014–2018

Przedmiotem niniejszej części ekspertyzy jest analiza statystyczna złożonych skarg osób osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych w latach 2014–2018. Jednocześnie należy wskazać, że opracowanie za 2019 r. będzie dostępne najprawdopodobniej w czerwcu/lipcu 2020 r.

a) 2014

Z danych zawartych w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności Noe.Net (dalej jako: „CBDOPW Noe.Net”) wynika, że w 2014 r. zarejestrowano 36 211 skargi, z czego organy Służby Więziennej przeprowadziły 64 411 postępowań wyjaśniających zasadność zarzutów. Z uwagi na to, że część skarg nie dotyczyła więziennictwa, 63 skargi przekazano zgodnie z przepisami k.p.a. organom właściwym do ich załatwienia, bądź zwrócono je autorom. Co ważne, 7003 skarg to sprawy przekazywane kierownikom jednostek organizacyjnych więziennictwa przez organy i instytucje pozawięzienne w celu udzielenia informacji i wyjaśnień. Poniższe tabele ilustrują przedmiotowe zjawisko (patrz: tabela 1 i 2).

Tabela 1. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2014 r.

Liczba osadzonych w 2014 r.	Liczba skarg zarejestrowanych w CBDOPW Noe.Net	Liczba osadzonych sporządzających skargi	Liczba skarg zasadnych	Liczba skarg bezzasadnych	Liczba przeprowadzonych przez SW postępowań wyjaśniających zasadność zarzutów
77 371	36 211	9515 (co stanowi 12,29% na dzień 31.12.2014 r.)	441 (w tym liczba zarzutów 466)	Brak danych	54 514

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2014 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.

Tabela 2. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów ogółem	Liczba zarzutów zasadnych
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW	10 340	21
2	Warunki bytowe	7254	597
3	Opieka zdrowotna	6439	68
4	Załatwianie skargi	2671	97
5	Inne	2258	34
6	Sposób załatwienia próśby	1925	42
7	Korespondencja	1566	19
8	Widzenia i rozmowy telefoniczne	1389	16
9	Przetransportowanie	1002	4
10	Kary dyscyplinarne	953	5
11	Depozyty	910	26
12	Zatrudnienie	815	2
13	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	647	1
14	Decyzje komisji penitencjarnej	642	12
15	Zapoznanie z opiniami i udostępnianie dokumentacji	447	7
16	Paczki	364	20
17	Przepustki i zezwolenia na opuszczenie zakładu	348	2
18	Realizacja zakupów	320	10
19	Traktowanie przez współosadzonych	319	0
20	Pomoc postpenitencjarna	157	0
21	Udzielanie informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej	87	0

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2014 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.

Z powodu braku szczegółowych danych dotyczących liczby skarg bezzasadnych nie było możliwe przedstawienie w tabeli nr 2 udziału procentowego zarzutów grupy problemowej. Poniżej zostało zaprezentowane tabelaryczne zestawienie zarzutów znajdujących się w skargach wnoszonych przez osadzonych (patrz: tabela 3).

Tabela 3. Zestawienie zarzutów zawartych w 2014 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	1978
2	Warunki bytowe	1887
3	Decyzje komisji penitencjarnej	1434
4	Kary dyscyplinarne	1396
5	Opieka zdrowotna	1196
6	Przepustki	868
7	Inne	379
8	Sposób załatwienia prośby	344
9	Widzenia i rozmowy telefoniczne	313
10	Korespondencja	280
11	Zatrudnienie	219
12	Przetransportowanie	163
13	Działalność kulturowo-oświatowa i sportowa	117
14	Depozyty	115
15	Zapoznanie z opiniami i udostępnianie dokumentacji	110
16	Traktowanie przez współosadzonych	83
17	Sposób załatwiania skargi	81
18	Pomoc postpenitencjarna	51
19	Paczki	49
20	Realizacja zakupów	45
21	Udzielanie informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej	13

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2014 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.

W rozpatrywanym okresie skargi sporządziło 95 15 skazanych, a zatem ponad 12% ogółu populacji więźniów na dzień 31 grudnia 2014 r. Nie podano wprawdzie dokładnej liczby skarg niezasadnych, jednakże skarg zasadnych było jedynie 441. Więźniowie najczęściej skarżyli się na ich traktowanie przez funkcjonariuszy oraz pracowników Służby Więziennej. W 2014 r., w związku z pozytywnym załatwieniem skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, zastosowano 153 stosowne środki dyscyplinujące wobec pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej.

b) 2015

Z danych zawartych w CBDOPW Noe.Net wynika, że w 2015 r. zarejestrowano 37 641 skarg, z czego organy Służby Więziennej przeprowadziły 63 759 postępowań wyjaśniających zasadność podniesionych zarzutów (patrz: tabela 4, 5 i 6).

Tabela 4. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2015 r.

Liczba osadzonych w 2015 r.	Liczba skarg zarejestrowanych w CBDOPW Noe.Net	Liczba osadzonych sporządzających skargi	Liczba skarg zasadnych	Liczba skarg bezzasadnych	Liczba przeprowadzonych przez SW postępowań wyjaśniających zasadność zarzutów
70 836	37 641	9510 (co stanowi 13,04% osadzonych na dzień 31.12.2015 r.)	429 (w tym liczba zarzutów 450)	24 547 (w tym liczba zarzutów 42 603)	63 759

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2015 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2016.

Tabela 5. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2015 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW	10 258	23,83	14
2	Warunki bytowe	7371	17,12	88
3	Opieka zdrowotna	6763	15,71	80
4	Załatwienie skargi	2792	6,49	60
5	Sposób załatwienia prośby	1940	4,51	43
6	Widzenia i rozmowy telefoniczne	1760	4,09	17
7	Korespondencja	1628	3,78	18
8	Inne	1474	3,42	22
9	Przetransportowanie	998	2,32	4
10	Kary dyscyplinarne	937	2,18	7
11	Zatrudnienie	894	2,08	12
12	Depozyty	886	2,06	25
13	Decyzje komisji penitencjarnej	709	1,65	8
14	Działalność kulturowo-oświatowa i sportowa	623	1,45	0
15	Realizacja zakupów	574	1,33	12

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
16	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	485	1,13	7
17	Paczki	357	0,83	12
18	Przepustki i zezwolenia na opuszczenie zakładu	342	0,79	3
19	Traktowanie przez współosadzonych	315	0,73	0
20	Pomoc postpenitencjarna	145	0,34	2

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach kar-nych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2015 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2016.

Tabela 6. Zestawienie zarzutów zawartych w 2015 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	1846
2	Decyzje komisji penitencjarnej	1558
3	Kary dyscyplinarne	1378
4	Warunki bytowe	1374
5	Opieka zdrowotna	1018
6	Inne	873
7	Przepustki	864
8	Sposób załatwienia prośby	439
9	Widzenia i rozmowy telefoniczne	349
10	Korespondencja	245
11	Zatrudnienie	234
12	Sposób załatwiania skargi	182
13	Przetransportowanie	146
14	Zapoznanie z opiniami i udostępnianie dokumentacji	133
15	Depozyty	116
16	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	116
17	Traktowanie przez współosadzonych	101
18	Paczki	67
19	Realizacja zakupów	52
20	Pomoc postpenitencjarna	52

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach kar-nych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2015 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2016.

W rozpatrywanym okresie skargi sporządziło 95 10 skazanych, a zatem ponad 13% ogółu populacji więźniów na dzień 31 grudnia 2015 r. Dokonując zestawienia „rok do roku” (z rokiem 2014), można zaobserwować, że liczba skarg w przedmiocie traktowania osadzonych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej znajduje się na stałym poziomie (tj. w 2014 r. odnotowano 10 340, a w 2015 r. 10 258 skarg). Co ciekawe, analogiczna zależność dotyczy liczby skarg na warunki bytowe panujące w jednostkach penitencjarnych (tj. w 2014 r. 7254, a w 2015 r. 7371 skarg). Należy również zwrócić uwagę, że na „trzecim miejscu” pod względem przedmiotu wnoszonych przez osadzonych skarg są te składane na szeroko pojętą opiekę zdrowotną (tj. w 2014 r. – 6439, a w 2015 r. – 6763). Jak można z łatwością zauważyć – liczebność skarg w tym przypadku również zachowała się na względnie stałym poziomie. Podobnie jak w poprzednim roku odnotowano zdecydowanie mniej skarg zasadnych (429) w porównaniu z ogólną liczbą złożonych skarg. W analizowanym roku 131 razy zastosowano wobec pracowników i funkcjonariuszy stosowne środki dyscyplinujące.

c) 2016

Z danych zawartych w CBDOPW Noe.Net wynika, że w 2016 r. zarejestrowano 39 254 skarg, z czego ustalono wpływ 39 254 skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, których załatwienie podlegało właściwości Służby Więziennej oraz 3826 skarg w związku z udzieleniem informacji i wyjaśnień do innych organów uprawnionych do ich załatwienia (patrz: tabela 7).

Tabela 7. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2016 r.

Liczba osadzonych na dzień 31.12.2016	Liczba skarg zarejestrowanych w 2016 r. w CBDOPW Noe.Net	Liczba osadzonych sporządzających skargi	Liczba skarg zasadnych	Liczba skarg bezzasadnych	Liczba przeprowadzonych przez SW postępowań wyjaśniających zasadność zarzutów
71 528	39 254*	8860 (co stanowi 12,38% osadzonych na dzień 31.12.2016)	377 (w tym liczba zarzutów – 486)	23 386 (w tym liczba zarzutów – 41 128)	62 362

*2250 skazanych skierowało skargi zarówno do organów więziennictwa, jak i organów pozawięziennych.

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2016 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2017.

Z treści skarg wnoszonych przez osoby pozbawione wolności można pozyskiwać informacje dotyczące problemów organizacyjnych oraz przypadków wystąpienia błędów ludzkich lub zachowań naruszających etykę zawodową. Powyższe stwierdzenie uzasadnia prezentację

danych zawartych w tabeli 8 (patrz: tabela 8). W tym zestawieniu dominują wprawdzie skargi na sposób traktowania więźniów przez funkcjonariuszy oraz pracowników Służby Więziennej (31,96%), ale dość duży odsetek skarg dotyczy także warunków bytowych i opieki zdrowotnej.

Tabela 8. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW	13 299	31,96	25
2	Warunki bytowe	8123	19,52	138
3	Opieka zdrowotna	7126	17,12	54
4	Inne	5650	13,58	96
5	Załatwienie skargi	2844	6,83	50
6	Kary dyscyplinarne	2308	5,55	8
7	Widzenia i rozmowy telefoniczne	2160	5,19	13
8	Decyzje komisji penitencjarnej	2079	4,99	6
9	Korespondencja	2067	4,97	23
10	Sposób załatwienia prośby	2013	4,84	38
11	Zatrudnienie	1196	2,87	13
12	Przetransportowanie	1035	2,49	4
13	Depozyty	966	2,32	27
14	Przepustki i zezwolenie na opuszczenie zakładu	863	2,07	1
15	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	747	1,8	0
16	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	517	1,24	7
17	Realizacja zakupów	387	0,93	10
18	Paczki	335	0,80	10
19	Traktowanie przez współosadzonych	333	0,8	1
20	Pomoc postpenitencjarna	139	0,33	0

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2016 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2017.

Osadzeni korzystają także z prawnej możliwości składania skarg do organów pozawięziennych. W tabeli 9 zawarto informacje odnośnie do liczby zarzutów w wyszczególnionych grupach problemowych (patrz: tabela 9).

Tabela 9. Zestawienie zarzutów zawartych w 2016 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	1967
2	Kary dyscyplinarne	1443
3	Decyzje komisji penitencjarnej	1441
4	Warunki bytowe	1291
5	Inne	975
6	Opieka zdrowotna	938
7	Przepustki	622
8	Sposób załatwienia prośby	420
9	Widzenia i rozmowy telefoniczne	365
10	Zatrudnienie	297
11	Korespondencja	284
12	Sposób załatwienia skargi	228
13	Przetransportowanie	161
14	Depozyty	119
15	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	112
16	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	94
17	Traktowanie przez współosadzonych	65
18	Paczki	58
19	Realizacja zakupów	54
20	Pomoc postpenitencjarna	46

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2016 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2017.

W rozpatrywanym okresie skargi sporządziło 8860 skazanych, a zatem ponad 12,38% ogółu populacji więźniów. Liczna i niejednorodna zbiorowość obejmuje także skazanych, dla których sporządzanie skarg stanowi podstawową aktywność ukierunkowaną na wyrażanie swojego negatywnego stosunku do Służby Więziennej. Ich skargi mają wątpliwą wartość merytoryczną, podobnie zresztą jak inne skargi uznane za niezasadne (23 386). Natomiast mogą one stanowić informację o nastrojach i atmosferze panującej w jednostkach penitencjarnych.

Zdecydowanie większą wartość poznawczą posiadają jednak skargi zasadne (377). Jako przejaw racjonalnej krytyki są nośnikiem informacji o funkcjonowaniu jednostki penitencjarnej oraz sposobie realizacji obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy. Niezwykle ważnym etapem procesu rozpatrywania skarg jest właściwe gromadzenie danych, umożliwiające dokładne rozpoznanie poruszanej problematyki skarg. Implikacją owego rozpoznania

jest całokształt adekwatnych do charakteru i zakresu sprawy czynności lub postępowań wyjaśniających oraz dokonanie ustaleń. Osoba zainteresowana jest zawiadamiana pisemnie o sposobie załatwienia sprawy, a zajęte stanowisko jest uzasadniane.

W 2016 r. odnotowano wyraźny wzrost skarg (w porównaniu z 2015 r.) na sposób traktowania osadzonych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej (tj. w 2015 r. odnotowano 10 258, a w 2016 r. – 13 299 skarg). Ponadto zwiększyła się liczba skarg na warunki bytowe (tj. w 2015 r. – 7371, a w 2016 r. – 8123 skarg) oraz opiekę zdrowotną (tj. w 2015 r. – 6763, a w 2016 r. – 7126 skarg).

W 2016 r. w 30 przypadkach skarg w sposób nieuzasadniony nie dotrzymano terminu udzielenia odpowiedzi. W przypadkach uznania zarzutów za zasadne kierownicy jednostek organizacyjnych mają obowiązek – poza likwidacją przyczyn i źródeł skarg – określenia stopnia zawinienia pracowników lub funkcjonariuszy, ustalenia przyczyn nieprawidłowości, a także podjęcia działań profilaktycznych. Słuszne zarzuty implikują także zastosowanie środków dyscyplinujących wobec osób winnych zaniedbań. W 2016 r., w związku z pozytywnym załatwieniem skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, 186 razy zastosowano odpowiednie środki dyscyplinujące wobec pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej. Pogłębiona analiza problematyki skarg jest ukierunkowana na wypracowanie sposobów poprawy relacji między zbiorowością osób pozbawionych wolności a funkcjonariuszami, także w zakresie formułowania określonych oczekiwań wobec pracowników i funkcjonariuszy komentowanej formacji.

d) 2017

Z danych zawartych w CBDOPW Noe.Net w 2017 r. zarejestrowano 40 060 skarg, z czego ustalono wpływ 32 127 skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, których załatwienie podlegało właściwości Służby Więziennej oraz 7803 skargi badane w związku z udzieleniem informacji i wyjaśnień do innych organów uprawnionych do ich załatwienia. W poniższej tabeli zawarto kluczowe dane liczbowe opisujące przedmiotowe zjawisko (patrz: tabela 10).

Tabela 10. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2017 r.

Liczba osadzonych na dzień 31.12.2017	Liczba skarg zarejestrowanych w 2017 r. w CBDOPWNoe.Net	Liczba osadzonych sporządzających skargi	Liczba skarg zasadnych	Liczba skarg bezzasadnych	Liczba przeprowadzonych przez SW postępowań wyjaśniających zasadność zarzutów
73 822	40 060	9554 (co stanowi 12,94% osadzonych na dzień 31.12.2017 r.)	352 (w tym liczba zarzutów 379)	23 450 (w tym liczba zarzutów 40 097)	56 565

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2017 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2018.

Wartością niejako „dodaną” do skarg osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych jest możliwość pozyskiwania informacji przez kadre zarządzającą na temat problemów organizacyjnych oraz przypadków wystąpienia błędów ludzkich lub zachowań naruszających etykę zawodową. Powyższe stwierdzenie uzasadnia prezentację danych zawartych w poniższej tabeli (patrz: tabela 11).

Tabela 11. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2017 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW	9929	24,53	24
2	Warunki bytowe	6558	16,20	53
3	Opieka zdrowotna	6384	15,77	68
4	Inne	4255	10,51	62
5	Załatwienie skargi	2813	6,95	53
6	Korespondencja	1881	4,65	44
7	Sposób załatwienia prośby	1728	4,27	37
8	Widzenia i rozmowy telefoniczne	1723	4,26	10
9	Zatrudnienie	1049	2,59	12
10	Przetransportowanie	941	2,32	1
11	Kary dyscyplinarne	890	2,2	6
12	Depozyty	843	2,08	20
13	Decyzje komisji penitencjarnej	614	1,52	4
14	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	582	1,44	6
15	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	525	1,3	2
16	Traktowanie przez współosadzonych	418	1,03	0

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
17	Realizacja zakupów	353	0,87	6
18	Paczki	318	0,79	6
19	Przepustki i zezwolenia na opuszczenie zakładu	260	0,64	2
20	Pomoc postpenitencjarna	90	0,22	0

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2017 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2018.

Osadzeni korzystają także ze sposobności składania skarg do organów pozawięziennych. W tabeli poniżej zawarto informacje odnośnie do liczby zarzutów w wyszczególnionych grupach problemowych (patrz: tabela 12).

Tabela 12. Zestawienie zarzutów zawartych w 2017 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	2136
2	Kary dyscyplinarne	1549
3	Decyzje komisji penitencjarnej	1512
4	Warunki bytowe	1458
5	Opieka zdrowotna	1079
6	Inne	875
7	Przepustki i zezwolenia na opuszczenie zakładu	685
8	Zatrudnienie	480
9	Sposób załatwienia prośby	445
10	Widzenia i rozmowy telefoniczne	445
11	Korespondencja	364
12	Przetransportowanie	184
13	Sposób załatwienia skargi	174
14	Traktowanie przez współosadzonych	133
15	Depozyty	124
16	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	98
17	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	88
18	Pomoc postpenitencjarna	56
19	Paczki	54
20	Realizacja zakupów	54

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2017 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2018.

Jak wynika z powyżej zaprezentowanych danych, skargi sporządziło 9554 skazanych. Jest to liczna i niejednorodna zbiorowość obejmująca także tych skazanych, dla których sporządzanie skarg stanowi podstawową aktywność, którzy z upodobaniem wyrażają swój negatywny stosunek do Służby Więziennej. Ich skargi mają niewielką wartość merytoryczną. Podobnie jak inne skargi uznane za niezasadne (23 450). Rzecz jasna, zdecydowanie większą wartość posiadają skargi zasadne (352). Jako przejaw konstruktywnej krytyki są nośnikiem informacji o funkcjonowaniu jednostki penitencjarnej oraz sposobie realizacji obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy.

W analizowanym roku odnotowano znaczny spadek liczby wnoszonych skarg przez osadzonych na sposób ich traktowania przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, w porównaniu z 2016 r. (tj. w 2016 r. – 13299, a w 2017 r. – 9929 skarg). Zmalała również liczba skarg na warunki bytowe panujące w jednostkach penitencjarnych (tj. w 2016 r. odnotowano 8123, a w 2017 r. – 6558 skarg), a także na wielokrotnie już zestawianą opiekę zdrowotną (tj. w 2016 r. 7126, a w 2017 r. 6384 skarg).

W 2017 r. tylko w 11 przypadkach skarg w sposób nieuzasadniony nie dotrzymano terminu udzielenia odpowiedzi. W przypadkach uznania zarzutów za zasadne kierownicy jednostek organizacyjnych mają obowiązek – poza likwidacją przyczyn i źródeł skarg – określenia stopnia zawinienia pracowników lub funkcjonariuszy, ustalenia przyczyn nieprawidłowości, a także podjęcia działań profilaktycznych. Słuszne zarzuty implikują także zastosowanie środków dyscyplinujących wobec winnych zaniedbań. W 2017 r. w związku z pozytywnym załatwieniem skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, zastosowano 137 razy stosowne środki dyscyplinujące wobec pracowników i funkcjonariuszy.

e) 2018

Z danych zawartych CBDOPW Noe.Net wynika, że w 2018 r. zarejestrowano 40 794 skargi, z czego ustalono wpływ 31 569 skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, których rozpatrzenie podlegało właściwości Służby Więziennej oraz 8977 skarg badanych w związku z udzieleniem informacji i wyjaśnień do innych organów uprawnionych do ich załatwienia. W poniżej zaprezentowanej tabeli zawarto informacje statystyczne przybliżające komentowane zjawisko (patrz: tabela 13).

Tabela 13. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2018 r.

Liczba osadzonych w jednostkach penitencjarnych na dzień 31.12.2018 r.	Liczba skarg zarejestrowanych w 2018 r. w CBDOPW Noe.NET	Liczba osadzonych sporządzających skargi	Liczba skarg zasadnych	Liczba skarg bezzasadnych	Liczba przeprowadzonych przez SW postępowań wyjaśniających zasadność zarzutów
72 204	40 794	10 145 (co stanowi 14,05% osadzonych na dzień 31.12.2018r.)	345 (w tym liczba zarzutów 368)	21 178 (w tym liczba zarzutów 36 919)	53 060

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2018 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2019.

Wartością „dodaną” do skarg osób pozbawionych wolności jest sposobność pozyskiwania przez administrację więzienną informacji w zakresie problemów organizacyjnych oraz przypadków wystąpienia błędów ludzkich lub zachowań naruszających etykę zawodową. Powyższe stwierdzenie uzasadnia prezentację danych zawartych w poniższym zestawieniu tabelarycznym (patrz: tabela 14).

Tabela 14. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2018 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW	8796	23,59	20
2	Opieka zdrowotna	6419	17,22	41
3	Warunki bytowe	5897	15,82	31
4	Załatwienie skargi	2244	6,02	48
5	Sposób załatwienia prośby	1844	4,95	41
6	Widzenia i rozmowy telefoniczne	1578	4,23	11
7	Korespondencja	1551	4,16	52
8	Inne	1380	3,7	18
9	Zatrudnienie	1059	2,84	14
10	Depozyty	822	2,2	23
11	Przetransportowanie	744	1,99	6
12	Kary dyscyplinarne	730	1,96	5
13	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	626	1,68	1
14	Decyzje komisji penitencjarnej	466	1,25	15
15	Realizacja zakupów	446	1,2	4
16	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	418	1,12	6

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów	Udział procentowy zarzutów grupy problemowej	Liczba zarzutów zasadnych
17	Traktowanie przez współosadzonych	364	0,98	0
18	Paczki	289	0,78	9
19	Przepustki i zezwolenia na opuszczenie zakładu	282	0,76	1
20	Pomoc postpenitencjarna	81	0,22	1

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2018 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2019.

Osadzeni korzystają także ze sposobności składania skarg do organów pozawięziennych. W poniższej tabeli zawarto informacje odnośnie do liczby zarzutów w wyszczególnionych grupach problemowych (patrz: tabela 15).

Tabela 15. Zestawienie zarzutów zawartych w 2018 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba zarzutów
1	Traktowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	2530
2	Kary dyscyplinarne	1690
3	Decyzje komisji penitencjarnej	1695
4	Warunki bytowe	1485
5	Opieka zdrowotna	1154
6	Przepustki i zezwolenia na opuszczenie zakładu	771
7	Sposób załatwienia prośby	721
8	Zatrudnienie	614
9	Widzenia i rozmowy telefoniczne	405
10	Korespondencja	388
11	Inne	283
12	Sposób załatwienia skargi	282
13	Przetransportowanie	207
14	Depozyty	180
15	Traktowanie przez współosadzonych	166
16	Działalność kulturalno-oświatowa i sportowa	165
17	Zapoznanie z opiniami i udostępnienie dokumentacji	124
18	Realizacja zakupów	71
19	Pomoc postpenitencjarna	61
20	Paczki	45

Źródło: Informacja o sposobie załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2018 r., Centralny Zarząd Służby Więziennej. Biuro Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2019.

Kontynuując zestawienie „rok do roku”, należy stwierdzić, że w 2018 r. zmalała liczba wnoszonych skarg przez osadzonych na traktowanie ich przez personel więzienny (tj. w 2017 r. – 9929, a w 2018 r. – 8796 skarg). Co ważne, w 2018 r. zmalała także liczba skarg na warunki bytowe (tj. w 2017 r. – 6558, a w 2018 r. – 5897 skarg), ale wzrosła na opiekę zdrowotną (tj. w 2017 r. – 6384, a w 2018 r. – 6419).

Funkcjonowanie instytucji skarg przekonuje, że jest to działalność potrzebna, żeby nie powiedzieć konieczna. Właściwie realizowana, oprócz podstawowego posłannictwa, może przyczyniać się do realizacji innych doniosłych celów. Aby jednak tak się stało, całokształt działalności powinien stanowić swego rodzaju proces. Inicjuje go skazany, wyrażając negatywną postawę wobec postępowania funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. W rozpatrywanym okresie skargi sporządziło 10 145 skazanych, a zatem ponad 14% ogółu populacji więźniów. Liczna i niejednorodna zbiorowość obejmuje także tych skazanych, dla których sporządzanie skarg stanowi podstawową aktywność. Ich skargi mają wątpliwą wartość merytoryczną, podobnie jak skargi uznane za niezasadne (21 178). Natomiast mogą one stanowić informację o nastrojach i atmosferze w jednostkach penitencjarnych. Zdecydowanie większą wartość posiadają skargi zasadne (345). W 2018 r. tylko w dziewięciu przypadkach skarg w sposób nieuzasadniony nie dotrzymano terminu udzielenia odpowiedzi. W przypadkach uznania zarzutów za zasadne kierownicy jednostek organizacyjnych mają obowiązek – poza likwidacją przyczyn i źródeł skarg – określenia stopnia zawinienia pracowników lub funkcjonariuszy, ustalenia przyczyn nieprawidłowości, a także podjęcia działań profilaktycznych. Słuszne zarzuty implikują także zastosowanie środków dyscyplinujących wobec winnych zaniedbań. W 2018 r. w związku z pozytywnym załatwieniem skarg w sprawach osób pozbawionych wolności, 155 razy zastosowano środki dyscyplinujące wobec pracowników i funkcjonariuszy. Pogłębiona analiza problematyki skarg jest ukierunkowana na wypracowanie sposobów poprawy relacji między zbiorowością osób pozbawionych wolności a funkcjonariuszami, także formułowaniu określonych oczekiwań wobec pracowników i komentowanej formacji. Wśród sformułowanych poleceń należy wymienić chociażby monitorowanie poprawnego stosowania dyspozycji art. 6 § 2 i 3 k.k.w. nie tylko w zakresie możliwości pozostawienia skarg i próśb bez rozpoznania, ale także objęcia wzmożoną opieką wychowawczą i oddziaływaniem psychologicznym tych osadzonych, którzy prezentują zaburzenia osobowości przejawiające się w ich postawach roszczeniowych oraz tendencji do negatywnego nastawienia w stosunku do działań podejmowanych przez Służbę Więzienną.

Rozdział III. Psychologiczno-pedagogiczne aspekty nadużywania instytucji skargowości przez osadzonych

Niniejsza część ekspertyzy opierać się będzie przede wszystkim na dwóch publikacjach M. Snopka³⁹, które w sposób aktualny oraz kompleksowy przedstawiają problematykę niniejszej ekspertyzy. Jak podkreśla cytowany powyżej autor, skazani, jako osoby pozbawione wolności, nie mogą w pełni decydować o sobie, co wynika z konsekwencji popełnionego przez nich czynu zabronionego (bądź czynów). Ponadto, nie posiadają oni pełnej swobody w wyborze chociażby sposobu przemieszczania się, rozwijania pasji, miejsca noclegowego, posiłków, etc. Wybór powyższego jest ograniczony, zogniskowany wokół odgórnie narzuconych zasad. W przeciwieństwie do osób przebywających na wolności nie mogą oni także w sposób samodzielny zmienić dyskomfortowej dla nich sytuacji. Funkcjonując w sytuacji deprivacyjnej, osoba pozbawiona wolności dąży do tego, by odnaleźć surogaty „normalności” oraz godnego życia. Tym samym osadzony stara się, aby to, co pozostało w sferze autonomicznego działania, było przez innych respektowane. Naruszenie przedmiotowej strefy wiąże się ustawicznie z roszczeniowością, która przybiera postać nadmiernego korzystania z instytucji skargi.

Ponadto, cytowany wyżej autor akcentuje to, że w praktyce penitencjarnej często kwestionuje się celowość oraz sensowność pisanie wielu skarg⁴⁰. Częstokroć dążeniem skazanych jest nic innego, jak potrzeba nałożenia dodatkowych – i tak już licznych – obowiązków na kadre penitencjarną czy też próba wymuszenia podjęcia konkretnych decyzji przez funkcjonariuszy Służby Więziennej (M. Snopek przedmiotowe zjawisko nazywa *in concreto* szantażem⁴¹). Co ważne – cel, jaki przyświeca pisaniu licznych skarg (lub skarg wielokrotnych), jest odmienny od założeń komentowanej instytucji. Wskazują na to chociażby dane statystyczne, które zostały przedstawione we wcześniejszej części ekspertyzy. Zdaniem M. Snopka obligatoryjność poddawania analizie każdego pisma oraz zaangażowanie wielu

³⁹ M. Snopek, *Sens i nonsens roszczeniowości skazanych – prawne i pedagogiczne aspekty funkcjonowania instytucji skargowości w realiach polskich więzień*, w: A. Kotlenga, M.H. Kowalczyk, D. Mackojć (red.), *Nowe perspektywy rozwoju pedagogiki resocjalizacyjnej*, Toruń 2019, s. 75–98; M. Snopek, *Skargowość skazanych jako nowa forma „walki z systemem”*, „Acta Elbingensia” 2018/4, s. 25–42.

⁴⁰ M. Snopek, *Skargowość skazanych...*

⁴¹ M. Snopek, *Sens i nonsens roszczeniowości skazanych...*

komórek merytorycznych Służby Więziennej do ich opiniowania, uwidaczniają niespójności w obowiązujących przepisach⁴².

W przedmiotowych opracowaniach autorstwa M. Snopka⁴³ można odnaleźć informacje, że aktualnie osadzeni „toczą walkę” ze Służbą Więzienną poprzez składanie licznych i niekoniecznie zasadnych (merytorycznych) skarg. Dawniej osoby pozbawione wolności udowadniały swoją wyższość w sposób siłowy (tj. fizyczny) uczestnictwem w podkulturze więziennej, sprytem, manipulacją, zasobami finansowymi, etc.

Jak wykazuje niniejsza ekspertyza (zob. analizę statystyczną), obecnie dostrzec można „nową broń” lub „nowy oręż” w rękach skazanych – pisanie skarg. Warto podkreślić, że inkryminowani są świadomi rozbudowanej procedury związanej z obsługą skarg, a także znacznego zakresu obowiązków merytorycznych przypisanych funkcjonariuszom Służby Więziennej. W związku z powyższym osoby pozbawione wolności skarżą się na każdy aspekt izolacji penitencjarnej, co sprawia, że praca funkcjonariuszy Służby Więziennej staje się właściwie niedorzeczna, a skargi poddawane merytorycznej analizie stawiają w negatywnym świetle powagę instytucji Służby Więziennej.

Zdaniem M. Snopka skargi osadzonych mogą mieć charakter emocjonalny oraz instrumentalny⁴⁴. Skargi o charakterze emocjonalnym dotyczą *de facto* rzeczywistego niezadowolenia z zaistniałej sytuacji (tj. subiektywnego naruszenia praw). Z kolei skargi o charakterze instrumentalnym posiadają inny cel, aniżeli podany w złożonym piśmie. Jak wskazuje rzeczony autor, przyczyną permanentnego składania skarg nie jest faktyczne poczucie krzywdy, lecz niechęć do samej Służby Więziennej oraz funkcjonariuszy tej formacji, a ponadto, co zostało już wcześniej wskazane, próba wymuszenia podjęcia przez pracowników konkretnych decyzji (tj. szantaż).

W przedmiotowych publikacjach dokonano ponadto klasyfikacji skarg ze względu na przyczynowość ich tworzenia (tj. czynnik podmiotowy). Statystyka zaprezentowana we wcześniejszej części ekspertyzy wskazuje, że zdecydowana większość skarg jest bezzasadna. Nie oznacza to jednak, że nie zasługują one na uwzględnienie. Część z nich, mimo swojej bezzasadności, ukazuje kierunki zmian, jakie winny zaistnieć w Służbie Więziennej.

Poruszając się w tematyce przyczynowości nadmiernej skargowości osadzonych, należy zwrócić szczególną uwagę na cel, jaki osadzeni chcą osiągnąć. Według M. Snopka⁴⁵ należy tu mówić o poczuciu krzywdy, jakiej doświadczają oraz – co zostało wykazane na początku niniejszej części opracowania – o obronie swoich praw (bezpośrednio związanej z poczuciem autonomii). Niezależnie od sytuacji, w jakiej skazani się znajdują, domagają się oni realizacji przysługujących im praw. Co ważne, i co również podkreśla wspomniany autor, pozbawienie

⁴² M. Snopek, *Skargowość skazanych...*

⁴³ M. Snopek, *Sens i nonsens roszczeniowości skazanych...*; M. Snopek, *Skargowość skazanych...*

⁴⁴ M. Snopek, *Skargowość skazanych...*

⁴⁵ M. Snopek, *Skargowość skazanych...*

wolności nie jest jednoznaczne z brakiem poczucia autonomii. Problem pojawia się natomiast w sytuacji, kiedy więzień – mimo że ma dostęp do obowiązujących aktów normatywnych – nie zna swoich praw lub w nieodpowiedni sposób je interpretuje. W takich sytuacjach dochodzi do pojawiania się zjawiska nadmiernej skargowości.

Inną, fundamentalną przyczyną nadmiernej skargowości osób pozbawionych wolności jest supremacja negatywnych emocji oraz postaw względem Służby Więziennej. Można tu, jak eksponuje M. Snopek⁴⁶, wskazać na zawiść, a także potrzebę zemsty oraz usiłowanie wymuszenia decyzji (szantaż). Jak wynika z badań rzeczonoego autora, skazani najczęściej są świadomi niedorzeczności swoich skarg i tworzą je li tylko w celu nałożenia dodatkowych obowiązków na funkcjonariuszy Służby Więziennej. Ponadto należy zaakcentować, że świadomość inkryminowanych o konieczności poddania analizie każdego złożonego pisma, w bezpośredni sposób przyczynia się do wzrostu ich wnoszenia.

Należy wyartykułować to wprost – skargi stały się nową metodą walki osadzonych z Więziennictwem. W swoich opracowaniach M. Snopek wskazuje, że notorycznie, w sytuacji niespełnienia prośb przez więziennika, skazany otwarcie oznajmia mu, że będzie składał skargi na jego postępowanie. Jest to *de facto* szantaż mający na celu wymuszenie decyzji na administracji Służby Więziennej. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest składanie przez osadzonych wielu skarg, zaś funkcjonariusze muszą poświęcać czas na pisanie notatek służbowych na potrzeby sprawozdawczości.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu można stwierdzić, że osoby pozbawione wolności wykorzystują także inne formy szantażu – dokonują samouszkodzeń⁴⁷. Skazanemu, który dopuścił się samouszkodzenia instrumentalnego (w zakładach karnych rozróżniamy samouszkodzenia emocjonalne oraz instrumentalne – te pierwsze wymagają działania psychologicznego, drugie zaś karane są odpowiednimi sankcjami), funkcjonariusz stawia wniosek o wymierzenie kary dyscyplinarnej⁴⁸.

Należy podkreślić, że proceder wymuszania na administracji więziennej podejmowania określonych decyzji przebiega analogicznie jak w sytuacji samouszkodzeń, lecz konsekwencje są zgoła odmienne. W przypadku złożenia skargi nie ma mowy o jakichkolwiek konsekwencjach, gdyż zgodnie z przepisami (m.in. wspomniane już Europejskie Reguły Więzienne) osadzony za składanie skarg nie może być ukarany, choćby robił to w sposób instrumentalny. W przypadku szantażowania funkcjonariuszy samouszkodzeniem w sytuacji nieuwzględnienia złożonej skargi (lub skarg) skutki mogą okazać się tragiczne.

⁴⁶ M. Snopek, *Sens i nonsens roszczeniowości skazanych...*; M. Snopek, *Skargowość skazanych...*

⁴⁷ WP. Kozłowski, Ł. Wirkus, *Psychologiczne korelaty samoookaleczających się więźniów*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2005/49 J. Kozaczuk-Maruszak, *Zachowania autodestruktywne skazanych w warunkach odbywania kary pozbawienia wolności*, w: F. Kozaczuk (red.), *Resocjalizacja instytucjonalna. Perspektywy i zagrożenia*, Rzeszów 2004B. Izydorzycy, J. Różańska-Kowal, *Zachowania autodestruktywne u młodzieży – analiza porównawcza populacji dostosowanej i niedostosowanej społecznie*, w: F. Kozaczuk (red.), *Resocjalizacja instytucjonalna...M. Ciosek, Izolacja więzienna. Wybrane aspekty izolacji więziennej w percepcji więźniów i personelu*, Gdańsk 1993.

⁴⁸ Art. 116a pkt 5 k.k.w.

Jak wskazuje M. Snopek, osadzeni jawnie deklarują tzw. „papierową zemstę”, bowiem każda (poza przesłankami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości) musi być poddana analizie sprawozdawczej. Omówiony wyżej proceder szantażowania więźniaków skargami powinien być niedopuszczalny. Należy zaakcentować, że rygorystyczne przestrzeganie praw człowieka krzyżuje się ze zdroworozsądkowym działaniem funkcjonariuszy Służby Więziennej. Niestety dochodzi do sytuacji, w której wspomniana formacja zamiast dbać o dobro skazanych i społeczeństwa poprzez wdrażanie programów resocjalizacyjnych, musi skupiać się na rozpatrywaniu skarg o instrumentalnym podłożu.

Kolejną przyczyną tworzenia nadmiernej liczby skarg jest tzw. mechanizm kompensacji⁴⁹. Formą kompensacji potrzeb osadzonych (jak np. wysoka samoocena czy poczucie własnej wartości) jest właśnie składanie skarg. W taki sposób uzewnętrzniają oni swoje potrzeby związane z koniecznością „naprawy systemu” (M. Snopek podkreśla w swoich opracowaniach, że taki konstrukt słowny wielokrotnie stosowany jest w skargach), a tym samym potrzebują udowodnienia sobie i innym swojej nieomyślności oraz skuteczności podejmowanych przez siebie działań. Skazani w ten sposób prezentują siebie jako osoby inteligentne oraz sprytne, które w majestacie prawa korzystają ze swoich praw.

Analiza przedmiotowego zjawiska odkrywa wiele nowych aspektów. Otóż poprzez pisanie skarg osadzeni próbują wynagrodzić sobie poniesione szkody w postaci zadośćuczynienia finansowego (odszkodowania). Zdaniem M. Snopka jeszcze inną przyczyną nadmiernej skargowości osadzonych jest fakt, że nie każdy skazany jest silny psychicznie lub fizycznie, dominujący czy też posiada własny budżet, który zapewniłby mu bezpieczeństwo i przychyłność współosadzonych⁵⁰. Stąd też jednym ze sposobów radzenia sobie z zaprezentowaną powyżej sytuacją stało się właśnie pisanie skarg. „Skargowcy” (jak określa ich M. Snopek) mają przede wszystkim na celu zaburzenie prawidłowego funkcjonowania jednostek penitencjarnych, chcąc w ten sposób wzmocnić poczucie wartości własnej i zapewnić sobie spokój przez wyjątkowe ich traktowanie przez społeczność więzienną. Wspomniany autor wskazuje jednak, że skazani z rzeczonyj grupy nie zyskują szacunku u współwięźniów. Co ciekawe, rzeczywistość więzienna jest wręcz im przeciwna, tj. inkryminowani stronią od kontaktów z takimi osadzonymi w obawie o oskarżenia, donosy i manipulacje, które mogłyby być zawarte w ich skargach.

Warto również podkreślić, że wspólną cechą osób roszczeniowych (tj. tworzących skargi o charakterze instrumentalnym) jest brak dbałości o dobre relacje interpersonalne i sympatie współwięźniów. Cechuje ich egoizm oraz brak lojalności względem innych osób pozbawionych

⁴⁹ Więcej na ten temat: M. Snopek, *Człowiek w sytuacji izolacji penitencjarnej – negatywne następstwa i formy przystosowania się*, w: M. Snopek, I. Mudrecka (red.), *Resocjalizacja instytucjonalna – bariery i możliwości*, Opole 2013, s. 58; D. Żywicka, *Funkcjonowanie człowieka w warunkach izolacji*, w: H. Chmielewska, A. Grabowski, K. Jędrzejczak, G. Pilecki, I. Wesołowska-Krzysztofek, D. Żywicka (red.), *Wybrane zagadnienia psychospołeczne instytucji penitencjarnych*, Kalisz 1996, s. 45.

⁵⁰ M. Snopek, *Sens i nonsens roszczeniowości skazanych...*

wolności, a także (a raczej przede wszystkim) samych funkcjonariuszy. Takie osoby nagminnie mają poczucie krzywdy, które jest nieadekwatne do rzeczywistego stanu rzeczy. Dodatkowo osoby te charakteryzują się zewnętrznym poczuciem kontroli, co znacznie utrudnia pracę w wymiarze resocjalizacyjno-penitencjarnym⁵¹.

Jak się okazuje, tzw. „skargowcy” znajdują swoich naśladowców. Nie wynika to z potrzeby przejścia postawy godnej naśladowania, ale jest raczej podyktowane chęcią osiągnięcia określonych profitów. Współwięźniowie obserwują zachowania funkcjonariuszy wobec tzw. „skargowców”, a następnie sami w sposób mniej jawny szantażują lub zastraszają personel.

Poniższe zestawienie tabelaryczne (patrz: tabela 16) przedstawia wnioski, a właściwie *quasi*-wnioski *de lege lata* oraz *quasi*-postulaty *de lege ferenda*.

Tabela 16. Tabelaryczne zestawienie wniosków z analizy psychologiczno-pedagogicznej.

Lp.	Wnioski
1	Brak skutecznych form pracy z tzw. „skargowcami” przyczynia się do rosnącej liczby pism skargowych oraz irracjonalnych treści w nich zawartych.
2	Część więźniów – mimo że ma dostęp do obowiązujących aktów normatywnych – nie zawsze zna swoje prawa lub w nieodpowiedni sposób je interpretuje. Skutkuje to nadmierną skargowością oraz notorycznym dochodzeniem swoich praw.
3	Świadomość inkryminowanych o konieczności poddania analizie każdego złożonego pisma przez jego adresata w bezpośredni sposób przyczynia się do wzrostu liczby ich wnoszenia. W ten sposób skargi stały się nową metodą „walki” z Więziennictwem.
4	Omówiony proceder szantażowania więźniaków skargami powinien być niedopuszczalny.
5	Kwestia przedmiotowego szantażu funkcjonariuszy Służby Więziennej immanentnie związana jest z brakiem racjonalnych przepisów ograniczających takie postawy skazanych. Jawny szantaż, co zostało w dobitny sposób wykazane w niniejszej ekspertyzie, nie powinien być akceptowany, a brak przepisów w tym zakresie ogranicza decyzyjność pracowników komentowanej formacji.
6	Proponuje się wprowadzić rozwiązania legislacyjne oparte na podziale skarg osadzonych z uwagi na ich emocjonalny lub instrumentalny charakter. Należy zwrócić szczególną uwagę na to, że wprowadzenie instrumentu prawnego, a także sam fakt umożliwiający udokumentowanie takiej postawy byłoby bodźcem hamującym wiele zachowań o charakterze instrumentalnym. Aktualnie (<i>de lege lata</i>) nie ma prawnych podstaw do zawarcia w danych osobopoznawczych takiej informacji. Można to uczynić jedynie w kontekście określenia sposobu radzenia sobie osadzonego z sytuacją trudną (traktowane jako rozszczeniowość, brak wglądu w swoją postawę oraz nieakceptowanie otaczającej rzeczywistości). Możliwe więc, że przedmiotowa klasyfikacja odciążałaby więźniaków z nadmiernych i najczęściej (co udowodniły statystyki) bezsensownych obowiązków, a także umożliwiłaby adekwatne opiniowanie postaw skazanych.
7	Dzięki wprowadzeniu rekomendowanego rozwiązania legislacyjnego skargom instrumentalnym powinno się nadać funkcję odreagowania sytuacji deprywacyjnej. W Służbie Więziennej uznaje się, że nadmierne pisanie skarg jest dla skazanych swego rodzaju „wentylem”, ujściem negatywnych emocji.

⁵¹ MC. Blatier, *Locus of Control, Casual Attributions and Self-Esteem: A Comparison Between Prisoners*, „International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology” 2000/1, s. 97–110; K. Strzelczyk, *Poczucie kontroli u skazanych uczestniczących w więziennej terapii uzależnień*, „Studia z Psychologii KUL” 2010/1, s. 75–89; J.F. Terelak, M. Steckiewicz, *Charakterystyka stresu ekologicznego i różnice indywidualne w radzeniu sobie z nim na przykładzie osób przebywających w więzieniu*, „Studia Ecologiae i Bioethicae” 2007/5, s. 23–41; K. Belniak, *Poczucie kontroli u sprawców przestępstw agresywnych*, „Acta Univesitatis Lodiensis” 2014/18; B.M. Nowak, *Poczucie lokalizacji kontroli u skazanych powracających do przestępstwa a postrzeganie przez nich własnych rodzin pochodzenia*, „Przegląd Badań Edukacyjnych” 2017/2, s. 163–182.

Lp.	Wnioski
8	Warto również podnieść inną kwestię, tj. więziennego statusu osadzonych wnoszących liczne skargi. Niezależnie od zasadności (lub najczęściej bezzasadności), a także sensu oraz logiki – więźniowie piszący skargi postrzegani są przez personel odmiennie od innych współosadzonych. Zachowanie penitencjarzystów w relacjach interpersonalnych ze skazanymi staje się wysoce formalne, pozbawione naturalności. Wychowawcy traktują „skargowców” powściągliwie, zważają na to, co mówią, oraz operują literą prawa w taki sposób, aby ich słowa nie zostały przekształcone oraz wykorzystane przeciwko nim. Następstwem tego zjawiska jest to, że osadzony <i>de facto</i> czuje się wyróżniony, ma poczucie, że dokonał zmiany i tym samym udało mu się osiągnąć cel (nawet w sytuacji uznania wniesionej skargi za bezzasadną). W takim przypadku osoby pozbawione wolności wymuszają na kadrze więziennej postawy o charakterze <i>stricte</i> kontrolnym.
9	Uwzględniając merytoryczną wartość skarg, konieczne jest podzielenie pism skargowych na trzy rodzaje, tj. na zasadne, bezzasadne, ale wskazujące na konieczność interwencji, oraz bezzasadne. Zapewne podział ten nie wyczerpuje wszystkich rodzajów skarg, jednak umożliwi określenie form pracy z poszczególnymi grupami skazanych, a tym samym do wypracowania optymalnych rozwiązań mogących przyczynić się do minimalizacji zjawiska bezzasadnej skargowości na korzyść skarg realnie ważnych. Dokonując klasyfikacji pism ze względu na ich merytoryczną wartość, jako pierwsze uznać należy te, które są zasadne i wskazują na rzeczywiste uchybienia lub nieprawidłowości. Niezależnie od przedmiotu, skargi te wskazują na zachowanie/postawy niezgodne z obowiązującymi przepisami. Drugi rodzaj pism to te, które – mimo że najczęściej bezzasadne – wskazują na konieczność dokonania zmian w więziennictwie. W dużym uogólnieniu dwie pierwsze grupy skarg można określić jako pisma o podłożu emocjonalnym. Z kolei trzecia grupa, to skargi bezzasadne, których analiza w znaczeniu logicznym wydaje się zbędna (jednak nadal konieczna). Pisma z tej grupy to skargi o charakterze instrumentalnym, niemające merytorycznego waloru.
10	Opierając się na powyższym podziale, można określić dwie strategie pracy z osadzonymi. Osoby, których skargi wynikają z odczuwanego dyskomfortu, a które zostały uznane za zasadne, są cennym źródłem informacji na temat funkcjonowania jednostki penitencjarnej i osób w niej zatrudnionych. Nie ma w tym przypadku konieczności podejmowania względem skazanego jakichkolwiek działań o charakterze resocjalizacyjnym. Ważne jest jedynie, aby uświadomić mu, że taka sytuacja nie jest normą, nie powinna mieć miejsca, oraz że Służba Więzienna dołoży wszelkich starań, aby się ona nie powtórzyła. Niemniej jednak zwrócić należy uwagę, aby u skazanego nie zrodziła się potrzeba „naprawy systemu”. Istotne, aby przez uznanie skargi za zasadną osadzony nie poczuł potrzeby analizowania działania jednostki i pisania większej liczby pism o instrumentalnym podłożu. Częstokroć skazani jawnie przyznają, że ich pisma mają na celu wyrażanie szeroko rozumianej awersji do przedmiotowej formacji oraz samego systemu penitencjarnego. Można znaleźć tu skargi zarówno irracjonalne, jak również te, które na pozór wydają się przemyślane. Pisma te wyrażają nie tyle niezadowolony z jakiejś konkretnej sytuacji czy postawy, a ogólną antypatię i niechęć do funkcjonariuszy Służby Więziennej. Skargi tego typu mają na celu utrudnienie funkcjonowania jednostki penitencjarnej i posiadają charakter instrumentalny.
11	Praca z grupą „skargowców” wydaje się trudna, ale też najistotniejsza w kontekście zagadnienia nadmiernej skargowości. Pisma tego rodzaju nie tylko utrudniają pracę personelu więziennego, ale także determinują negatywne postrzeganie instytucji skargowości. W konsekwencji personel więzienny jest często zniechęcony do wszelkiej działalności na rzecz skazanych (aktywizacja zawodowa, zajęcia kulturalno-oświatowe, etc.).
12	Konieczne byłoby także diagnozowanie problemu, w tym niezaspokajanych potrzeb. Nadmierne – lub wskazując wprost – celowe utrudnianie pracy więźniakom poprzez pisanie skarg wiąże się często z niezadowolaniem, jednak innym, aniżeli tym wskazanym w piśmie. Należałoby więc poddać gruntownej diagnozie kwestie związane z przyczynami oraz wypracować możliwości zmiany takiego stanu rzeczy. Chodzi o opracowanie metod pracy ze skazanymi, które miałyby na celu akceptację przez nich otaczającej rzeczywistości.
13	Osadzeni, zwłaszcza wnoszący skargi na masową skalę, posiadają najczęściej zewnętrzne poczucie kontroli, co wskazuje na brak uznania przez nich własnej winy za popełnione czyny. Wskazane byłoby zatem podejmowanie pracy z osadzonymi pod kątem przekierowania ich zewnętrznego poczucia kontroli na wewnętrzne. Dobrze byłoby również, gdyby skazani samodzielnie odnajdywali właściwą drogę do zmiany, uświadamiając sobie, że ścieżka skargowa nie służy osiągnięciu irracjonalnych celów. Wzbudzenie w skazanych świadomości, że mogą poprawić swoją sytuację w inny sposób niż pisanie skarg, mogłoby stanowić punkt zwrotny w działaniu resocjalizującym. Przyczyniłoby się również do obniżenia liczby wnoszonych skarg.
14	Wskazany wyżej kierunek pracy ze skazanymi umożliwia osiągnięcie celów o charakterze resocjalizacyjnym, ukierunkowanych na kształtowanie u osadzonych konstruktywnych postaw i zachowań (akceptacja rzeczywistości, postawa oparta na szczerości, akceptacja normy, etc.) oraz bezwzględne poszanowanie praw człowieka. Uwzględniając obowiązujące przepisy prawne o charakterze krajowym i międzynarodowym oraz możliwości i ograniczenia Służby Więziennej, zaproponowane oddziaływania wobec skazanych wydają się optymalną strategią niosącą nadzieję na minimalizację skargowości o charakterze instrumentalnym.

Rozdział IV. Analiza komparatystyczna dotycząca procedur, trybu, sposobu i zakresu rozpoznawania skarg osadzonych w wybranych krajach europejskich

Warto zaakcentować, że Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie 13 marca 2020 r. wystąpiła z wnioskiem o przekazanie informacji dotyczących przedmiotu niniejszego opracowania do ministerstw sprawiedliwości Francji, Hiszpanii, Niemiec oraz Wielkiej Brytanii, posiadającej status tzw. państwa trzeciego. Niestety, w obliczu panującej pandemii COVID-19, Uczelnia nie uzyskała odpowiedzi z racji na inne, w pełni uzasadnione, priorytety rzeczonych państw.

Ponadto, we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości 11 marca 2020 r. Uczelnia wystąpiła z zapytaniami poprzez system Legicoop do ministerstw sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej. Owoce przedmiotowej czynności było uzyskanie informacji od następujących państw:

- Francja;
- Czechy;
- Chorwacja;
- Łotwa;
- Malta;
- Rumunia;
- Szwecja.

Niniejsza część ekspertyzy składa się z części ogólnej (tj. opisowej) oraz szczegółowej (tj. tabelarycznej). W pierwszej z nich została przedstawiona syntetyczna analiza rozwiązań prawnych stosowanych w różnych państwach. Z kolei w drugiej części zostało zaprezentowane zestawienie tabelaryczne (patrz: tabela 17), mające na celu łatwy odbiór przedstawionych uregulowań prawnych, dotyczących instytucji skargowości. Oczywiście analiza komparatystyczna została również rozbudowana o inne państwa.

a) Analiza ogólna

Zlokalizowane zasoby zostały przeanalizowane w szczególności pod kątem dostrzeżenia w nich rozwiązań ukierunkowanych na proceduralne moderowanie napływających skarg więźniów, które to moderowanie powinno dotyczyć wprowadzenia procedur eliminowania

z obiegu skarg bezprzedmiotowych na wzór procesowej zasady *ne bis in idem* (za celowością takiego działania przemawia chociażby relacja ilościowa, w jakiej pozostają skargi rozpatrzone pozytywnie – np. w 2016 r. rozpatrzono pozytywnie około 8/1000 skarg, czyli 0,8%). W szczególności sposób przyjrzało się zagadnieniu automatyzacji lub częściowej automatyzacji w odniesieniu do pracy ze skargami (selekcjonowanie) lub ich półautomatycznej typologizacji i cząstkowemu rozstrzygnięciu.

Dokonując analizy porównawczej, uwzględniono następujące kraje:

- Niemcy;
- Francja;
- Hiszpania;
- Portugalia;
- Szwecja;
- Czechy
- Wielka Brytania.

Formularz urzędowy

Odnosząc się do rozwiązań legislacyjnych w przedmiotowych państwach, należy zwrócić szczególną uwagę na sposób wnoszenia skarg. Są one bowiem wnoszone na specjalnym formularzu urzędowym, który służy do ich przyjmowania. Takie rozwiązanie wymusza od skarżącego posłużenie się wyjątkowo syntetyczną formą, co z kolei pozwala organowi rozpatrującemu skargi na rzetelną, a zarazem sprawną ocenę tego, czy skarga, która wpłynęła, jest skargą merytoryczną i nie stanowi powtórzenia skargi, która była już rozpatrzona.

Centralny system monitorowania sposobu rozstrzygnięcia skarg

Rozwiązaniem, które zasługuje na aprobatę, jest system pomagający podmiotom uczestniczącym w procesie załatwiania skarg na zapoznawanie się ze sposobami rozstrzygnięcia spraw analogicznych. Po zanonimizowaniu postępowań powstaje baza do sprawnego wydawania rozstrzygnięć w odniesieniu do konkretnych problemów, z jakimi muszą zmagać się więźniowie.

Pośrednictwo w kontakcie z organem rozpatrującym skargi

Innym z funkcjonujących rozwiązań zorientowanych na wyeliminowanie z obrotu skarg bezprzedmiotowych (alternatywnym wobec formularza urzędowego) jest zaangażowanie profesjonalnych pełnomocników skazanych do procesu składania skarg na funkcjonowanie systemu więziennictwa.

Półautomatyczne narzędzia elektroniczne

Niektóre państwa w ramach procedury rozpatrywania skarg osadzonych w pierwszej kolejności badają to, czy dane pismo jest *de facto* skargą. W przeciwnym przypadku dochodzi do eliminacji pisma oraz zaniechaniu dalszej procedury. Taki proces jest przyspieszany przy wykorzystywaniu różnych narzędzi, do których zaliczają się także półautomatyczne narzędzia elektroniczne.

Sposób wnoszenia skarg

Osadzeni mogą wnosić skargi w sposób pisemny oraz ustny (Czechy, Szwecja – Legicoop).

Sposób obsługi spraw

Odpowiedzi na skargi składane przez osadzonych powinny być opatrzone stosownym uzasadnieniem. Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia zgłoszonego przez nią problemu może wystąpić o przedłożenie informacji wyjaśniającej powody konkretnej decyzji (Francja – Legicoop).

Aktywny udział strony

Systemowa gwarancja dotycząca możliwości wypowiedzenia się na temat faktów, których dotyczy skarga, ujęta jest w czeskim systemie prawa. System ten zakłada aktywny udział strony, zaś nowe fakty i dowody mogą zostać przedstawione wobec Sędziego Wykonawczego (Czechy – Legicoop).

b) Analiza szczegółowa

W tej części ekspertyzy przedstawiono tabelaryczne zestawienie rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach (patrz: tabela 17).

Tabela 17. Tabelaryczna analiza komparatystyczna.

Lp.	Państwo	Podstawa prawna	Rozwiązania prawne
1	Francja	Kodeks postępowania karnego z 1959 r. (Code de 36 procedure penale)	Każdy więzień może przedstawić swoje prośby lub skargi naczelnikowi zakładu, który przyjmuje więźnia, jeżeli uważa powód za wystarczający. Każdy więzień może prosić o jego wysłuchanie przez urzędników sądowych i funkcjonariuszy wizytujących lub przeprowadzających inspekcję zakładu, bez obecności członków personelu, w którym odbywa karę (art. D.259).
2	Hiszpania	Powszechna Organiczna Ustawa Penitencjarna z 1979 r. Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria	Więźniowie mają prawo składać petycje i skargi dotyczące postępowania z nimi lub regulaminu zakładu do naczelnika lub osoby, która go reprezentuje, w celu podjęcia odpowiednich kroków lub ewentualnego przekazania ich kompetentnym władzom lub organom. Jeśli skargi lub petycje zostały sporządzone na piśmie, mogą być składane w zamkniętej kopercie za pokwitowaniem (art. 50).
3	Niemcy	Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności i pozbawiających wolności środków poprawy i zabezpieczeń z 1976 r. (tzw. ustawa penitencjarna) Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßnahmen der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz – StVollzG)	Więzień dysponuje możliwością zwrócenia się do naczelnika zakładu z życzeniami, wnioskami i zażaleniami w sprawach, które dotyczą jego samego. W tym celu organizowane są systematyczne godziny przyjęć (§ 108).
4	Litwa	Litewski kodeks penitencjarny (Latvijas Sodū izpildes kodekss) Ustawa o procedurach pozbawienia wolności (Apcietinājuma turēšanas kārtības likums)	Więźniowie mają prawo do składania sugestii, wniosków, petycji i skarg do urzędników instytucji krajowych i miejskich, organizacji publicznych i instytucji międzynarodowych. Wnioski i skargi kierowane do urzędników instytucji krajowych i miejskich oraz instytucji międzynarodowych, których jurysdykcja lub właściwość do przyjmowania wniosków lub skarg więźniów odbywających karę na Litwie. Została uznana w Republice Litewskiej zasada nieotwierania przez administrację więzienną kopert ze skargami, które są wysyłane pocztą w ciągu jednego dnia roboczego od momentu złożenia wniosku. Skargi powinny być rozpatrywane w ciągu 20 dni roboczych od ich otrzymania. Odpowiedzi na wnioski i skargi więźniów powinny być im dostarczone (po ich podpisaniu) w ciągu dwóch dni roboczych. Odpowiedzi od instytucji międzynarodowych powinny być dostarczone więźniom nie później niż w ciągu jednego dnia roboczego od momentu ich otrzymania. Więźniowie nie mogą wysyłać anonimowych lub wspólnych skarg do urzędników instytucji krajowych i miejskich, składać wniosków i skarg w imieniu innego skazanego więźnia lub z wykluczeniem pośrednictwa administracji więziennej. Wydatki związane z wysyłką wniosków i skarg są pokrywane przez samych osadzonych. Jeżeli skazany chce dołączyć kopię dokumentów lub innych materiałów do wniosku lub skargi, administracja więzienna przekazuje skazanemu kopię wymaganych dokumentów lub materiałów za ustaloną opłatą, która jest pobierana z konta osobistego skazanego.

Lp.	Państwo	Podstawa prawna	Rozwiązania prawne
5	Słowacja	<ul style="list-style-type: none"> – Ustawa nr 4/2001 Sb. O Korpusie Służby Więziennej i Straży Sądowej – Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości Republiki Słowackiej nr 14/2015 regulujące procedurę rozpatrywania skarg w Korpusie Służby Więziennej i Straży Sądowej – Ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności – Ustawa o swobodnym dostępie do informacji 	<p>Zgodnie z ustawą nr 4/2001 SB. O Korpusie Służby Więziennej i Straży Sądowej, Korpus ten zajmuje się skargami osób zatrzymanych i więźniów. Istotną zmianą w sposobie przyjmowania, rejestrowania, badania i rozpatrywania skarg osób zatrzymanych i więźniów była przeprowadzona w 2016 r. nowelizacja przedmiotowej ustawy. Nowelizacja miała na celu przede wszystkim:</p> <ul style="list-style-type: none"> – wyeliminowanie wielopoziomowego postępowania w tej samej sprawie (dotyczy to wyłącznie skargi złożonej na rozpatrzenie skargi – przeciwko sposobowi rozpatrzenia skargi. Istnieje możliwość złożenia wniosku o rozpatrzenie skargi tylko raz); – skrócenie terminu, w którym powód jest uprawniony do złożenia skargi w sprawie naruszenia swojego prawa (z pięciu lat do pół roku od momentu naruszenia prawa). Przedmiotowa zmiana ma na celu zwiększenie skuteczności weryfikacji zarzutów; – ustanowienie kompetencji do rozpatrywania skarg również przez zakład karny, przeciwko któremu złożono skargę, tak aby zakład ten mógł niezwłocznie zareagować na ewentualne naruszenie praw osób zatrzymanych lub więźniów oraz zapewnić niezwłoczną eliminację takich niepożądanych działań. W przypadku, gdy skarga jest skierowana przeciwko kierownictwu więzienia lub szefowi jednostki specjalnej Korpusu, właściwa do rozpatrzenia takiej skargi jest Dyrekcja Generalna Korpusu. Ustawa o Korpusie określa również, kiedy Ministerstwo Sprawiedliwości jest właściwe do rozpatrzenia skargi. <p>W celu zapewnienia wspólnej procedury rozpatrywania skarg w ramach Korpusu wydano rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości Republiki Słowackiej nr 14/2015, regulujące procedurę rozpatrywania skarg w Korpusie Służby Więziennej i Straży Sądowej. W rozporządzeniu tym uregulowano przede wszystkim procedurę przyjmowania skarg osób zatrzymanych i więźniów, ich rejestrowanie, ocenę ich treści, a także postępowania z nimi i prowadzenia dochodzeń. W celu wyeliminowania konfliktu interesów, a jednocześnie poszanowania zasad obiektywizmu i bezstronności przy rozpatrywaniu skarg skarga nie może zostać przydzielona do rozpatrzenia tej osobie, przeciwko której jest skierowana, również przeciwko pracownikowi w ramach jego kompetencji kierowniczych. W przypadku niezadowolenia z rozpatrzenia skargi wnioskodawca może zwrócić się o przeprowadzenie dochodzenia w sprawie rozpatrzenia skargi. W warunkach aresztu przedprocesowego i wykonywania kary pozbawienia wolności w Republice Słowackiej ustanawia się również zewnętrzne mechanizmy kontrolne oraz nadzór nad zachowaniem rządów prawa w zakresie aresztu przedprocesowego i wykonywania kary pozbawienia wolności, który powierzony jest prokuraturze. Spośród innych, specjalnych mechanizmów należy wspomnieć o upoważnieniach kontrolnych Rady Narodowej Republiki Słowackiej, Komisarza ds. Dzieci oraz Komisarza ds. Osób Niepełnosprawnych, Urzędu ds. Nadzoru Medycznego oraz innych urzędów i instytucji. W celu zagwarantowania praw więźniów, zgodnie z ustawą o wykonywaniu kary pozbawienia wolności, mają oni prawo do składania wniosków do organów państwowych Republiki Słowackiej, które są właściwe do rozpatrywania wniosków dotyczących ochrony praw człowieka, jak również do traktatowych organów międzynarodowych i organizacji międzynarodowych. Zakład karny jest zobowiązany do zapewnienia ich niezwłocznego wysłania, z zachowaniem zasady anonimowości nadawcy. Więzień ma prawo do przeprowadzania rozmów z kierownictwem zakładu karnego lub z funkcjonariuszem zakładu karnego, wyznaczonym przez kierownictwo zakładu karnego oraz z osobami i przedstawicielami niżej wskazanych organów w czasie sprawowania nadzoru w zakładzie karnym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prokurator sprawujący nadzór nad przestrzeganiem zasad państwa prawa w zakładzie karnym; – przedstawiciele Rady Narodowej Republiki Słowackiej;

Lp.	Państwo	Podstawa prawna	Rozwiązania prawne
	Słowacja <i>cd.</i>		<ul style="list-style-type: none"> – Minister Sprawiedliwości i osoby przez niego wyznaczone; – osoby prawne lub osoby fizyczne w przypadku, gdy tak stanowią szczególne przepisy lub międzynarodowa konwencja, którą Republika Słowacka jest związana. <p>Jednocześnie w Republice Słowackiej istnieje specjalna ustawa (ustawa o swobodnym dostępie do informacji), która odzwierciedla w przepisach prawnych zasadę „co nie jest tajne, jest jawne”. Przedmiotowa ustawa jest potwierdzeniem zasady jawności administracji publicznej. Oznacza to, że władze publiczne dostarczają opinii publicznej wszelkie dostępne informacje, z wyłączeniem tych, które są chronione w interesie publicznym oraz te, które są wyraźnie wyłączone z zakresu stosowania wskazanej ustawy. Termin rozpatrzenia stosownego wniosku wynosi 8 dni roboczych.</p>
6	Rumunia	Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, Law no. 254/2013 regarding the execution of the punishments and of the deprivation of liberty measures ordered by the judicial bodies during the criminal trial Regulation of March 10, 2016 LEGE nr. 254 din 19 iulie 2013 Law no. 275/2006, the legislative framework in the field of the execution of punishments Law no. 27/2002 regarding the regulation of the activity of solving the petitions	<p>W Rumunii zagwarantowane jest prawo osoby skazanej do składania petycji i korespondencji. Termin „petycja” obejmuje wszelkie wnioski lub skargi kierowane do władz publicznych, instytucji publicznych i organów sądowych, sądów krajowych i międzynarodowych. Aby zapobiec wprowadzeniu do więzień narkotyków, substancji toksycznych, materiałów wybuchowych lub innych przedmiotów zabronionych za pomocą korespondencji i odpowiedzi na petycje, koperty otwierane są bez odczytywania w obecności osadzonego. Korespondencja i odpowiedzi na petycje są poufne i mogą zostać skonfiskowane jedynie w granicach i warunkach określonych przez prawo. Zgodnie z obowiązującymi aktami normatywnymi każdy więzień ma możliwość składania petycji do kierownictwa zakładu karnego, do sędziego nadzorującego pozbawienie wolności (działającego w ramach zakładu karnego), do sądów, organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka, do Krajowego Mechanizmu Prewencji w ramach instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, a także do innych władz i instytucji publicznych. Więźniom gwarantuje się możliwość zwrócenia się do instytucji, które uznają za właściwe, w odniesieniu do wszelkich aspektów wynikających z wykonania kary pozbawienia wolności. Władze publiczne i instytucje otrzymujące skargę są zobowiązane w terminie 30 dni od daty rejestracji petycji do poinformowania osoby składającej petycję, czy rozwiązanie jest korzystne czy niekorzystne. Jeżeli kwestie, których dotyczy petycja, wymagają bardziej szczegółowych informacji i badań, kierownik organu lub instytucji publicznej może przedłużyć termin o nie więcej niż 15 dni.</p>
7	Czechy	<ul style="list-style-type: none"> – Ustawa nr 169/1999 Coll w sprawie odbycia kary pozbawienia wolności. Act on Execution of a Sentence of Imprisonment The Imprisonment Act For purposes of the Prison Service of the Czech Republic – DECREE (dekret) Ministerstwa Sprawiedliwości nr 345/1999 Coll w sprawie procedury odbycia kary pozbawienia wolności. – Dekret Dyrektora Generalnego nr 55/2014 w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków więźniów. 	<p>Przepisy regulujące problematykę skarg i wniosków są wymienione w kilku dokumentach:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ustawie nr 169/1999 Coll w sprawie odbycia kary pozbawienia wolności. – DECREE (dekrecie) Ministerstwa Sprawiedliwości nr 345/1999 Coll w sprawie procedury odbycia kary pozbawienia wolności. – dekrecie Dyrektora Generalnego nr 55/2014 w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków więźniów. <p>Co do zasady, władze Służby Więziennej mają 30- dniowy termin na udzielenie odpowiedzi na wniosek/skargę. W poważnych przypadkach, gdy charakter dokumentu to uzasadnia, limit ten może zostać przedłużony do 60 dni. Ustawa nr 169/1999 dotyczy zagadnień ogólnych związanych z odbywaniem kary pozbawienia wolności, prawa więźniów do składania skarg, etc. Dekret Ministerstwa Sprawiedliwości wymienia ponadto instytucje międzynarodowe, do których więźniowie mogą składać skargi (w zakresie praw człowieka – organy ONZ, UE, Czerwonego Krzyża, etc.). Komentowany dekret w sposób szczegółowy określa, co jest, a co nie jest skargą. Na korytarzach więziennych umieszczone są specjalne skrzynki na skargi. Osadzony może również przekazać je strażnikowi lub wychowawcy.</p>

Lp.	Państwo	Podstawa prawna	Rozwiązania prawne
	Czechy <i>cd.</i>		Skargi dotyczące niewłaściwego postępowania pracowników lub naruszenia przepisów prawa są rozpatrywane przez jednostkę ds. zapobiegania i składania skarg w zakładach karnych lub w departamencie ds. zapobiegania i kontroli (w centrali). W celu realizacji swoich praw i uzasadnionych interesów, każdy skazany może składać wnioski i skargi do właściwych organów, które więzienie niezwłocznie przesyła odpowiednim adresatom. Wniosek o przeniesienie do innego zakładu karnego może być składany wielokrotnie przez skazanego, jednak nie wcześniej niż trzy miesiące po podjęciu decyzji w sprawie jego poprzedniego wniosku. Dyrektor zakładu karnego określa grupę pracowników Służby Więziennej, którzy są odpowiedzialni za zbieranie oraz wysyłanie skarg i wniosków, jak również ich rejestrację. Stwarzają oni takie warunki składania skarg i wniosków przez osadzonych, aby wykluczyć możliwość ich rozpatrzenia przez osoby inne niż upoważnione. Pracownicy Służby Więziennej są zobowiązani do niezwłocznego poinformowania dyrektora zakładu karnego, prokuratora, sędziego lub organu odpowiedzialnego za kontrolę zakładu karnego o prośbie skazanego o rozmowę i umożliwienia takiej rozmowy w zakładzie karnym, jeżeli zostanie ona zatwierdzona przez tą osobę.
8	Chorwacja	Act on Execution of a Sentence of Imprisonment	Więzień ma prawo złożyć skargę na postępowanie i decyzję pracownika jednostki penitencjarnej. Osadzony ma prawo złożyć skargę w sposób ustny lub pisemny do kierownika jednostki penitencjarnej (zwanego menedżerem) lub do Centralnego Biura Dyrekcji Systemu Więziennego działającego przy Ministerstwie Sprawiedliwości (jest to coś na wzór polskiego centralnego Zarządu Służby Więziennej). Skarga złożona w sposób pisemny do Dyrekcji Systemu Więziennego jest dostarczana w opakowaniu, którego nie może otworzyć administracja danej jednostki penitencjarnej. Ponadto osadzony ma prawo złożyć pisemną skargę w zamkniętej kopercie również do sądu oraz sędziego penitencjarnego. Należy wskazać, że więźniowi zezwala się na złożenie skargi ustnej bez obecności pracownika jednostki penitencjarnej lub bez obecności osoby, przeciwko której dana skarga jest składana. Dyrektor (menedżer) jednostki penitencjarnej odpowiada na skargę w terminie piętnastu dni, a Dyrekcja Systemu Więziennego w terminie 30 dni. Na pisemne skargi odpowiada się również w sposób pisemny. Jeżeli osadzony złoży pisemną skargę do sądu, to wtedy termin również wynosi 30 dni. Co ciekawe, osadzony może wnieść skargę do sądu na decyzję kierownika jednostki penitencjarnej w terminie ośmiu dni od momentu jej otrzymania (chyba, że ustawa stanowi inaczej).
9	Malta	Subsidiary Legislation 260.03 Prisons Regulations	Każda prośba więźnia o spotkanie z Dyrektorem, zarządem lub członkiem jednostki penitencjarnej, a także wszelkie skargi złożone przez osadzonego są rejestrowane przez funkcjonariusza Służby Więziennej, do którego przedmiotowe skargi są kierowane. Funkcjonariusz niezwłocznie przekazuje skargę/skargi dyrektorowi jednostki. Z kolei dyrektor bez zbędnej zwłoki musi odbyć spotkanie z osadzonymi, którzy poprosili go o wizytę. Dodatkowo zapoznaje się on z każdą przekazaną prośbą lub skargą. Jednak w przypadku, gdy osadzony wystąpi o wizytę z członkiem centralnego zarządu, dyrektor sprawia, by sekretarz zarządu został poinformowany w rozsądnym terminie o złożonym wniosku. Funkcjonariusze więzienni, którzy mają bezpośredni kontakt z osadzonymi, na ich wniosek dostarczają im odpowiedni formularz zatwierdzony przez dyrektora jednostki w celu formalnego złożenia wniosku, skargi lub petycji. Co ważne, osadzeni mogą składać je w dowolnej formie – nawet ustnej.

Lp.	Państwo	Podstawa prawna	Rozwiązania prawne
10	Szwecja	KVFS 2011:2 – Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte Regulamin funkcjonowania Służby Więziennej oraz ogólne instrukcje w przedmiocie pozbawienia wolności	Obowiązujące rozwiązania prawne zapewniają osadzonym odpowiednie możliwości przedstawienia swoich poglądów oraz wnoszenia przez nich skarg. Co ciekawe, skargi mogą być składane indywidualnie oraz w określonych przypadkach przez <i>quasi</i> -radę/komisję osadzonych. Więźniowie mogą w każdej chwili wnieść skargę na piśmie zarówno do lokalnych władz, jak i do organów administracji publicznej w kwaterze głównej jednostki penitencjarnej. Pisemne skargi są rejestrowane w specjalnym systemie. Co ważne, odpowiedź na skargę osadzonego może zostać udzielona w formie pisemnej lub ustnej – zgodnie z wymogami proceduralnymi wynikającymi z ustawy o postępowaniu administracyjnym. Przepisy i ogólne instrukcje szwedzkiej Służby Więziennej i Kuratorskiej stanowią również, że jeśli osadzony chce porozmawiać z przedstawicielem wyższej kadry kierowniczej jednostki penitencjarnej, to ma do tego prawo, a samo spotkanie musi zostać zorganizowane w terminie odpowiadającym kadrze kierowniczej (KVFS 2011: 2).
11	Łotwa	The Sentence Execution Code of Latvia Łotewski Kodeks karny wykonawczy	Osadzeni mają prawo do pisania skarg do władz publicznych, organizacji publicznych oraz urzędników (art. 50). Skargi osoby pozbawionej wolności dotyczące spraw związanych z okolicznościami wykonania kary są badane przez dyrektorów jednostek penitencjarnych, zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o składaniu wniosków. Z kolei skargi (wnioski) osadzonego, poprzez które kwestionowana jest decyzja wydana przez organ jednostki penitencjarnej, a także gdy merytorycznie dotyczą one rzeczywistej działalności organów penitencjarnych są badane przez dyrektora danej jednostki, zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o postępowaniu administracyjnym. Co ważne, pisma osób skazanych skierowane do: instytucji państwowych, lokalnych, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy, Komisji Praw Człowieka i Spraw Publicznych Parlamentu Europejskiego, prokuratury, sądów, adwokatów – nie podlegają badaniu przez jednostkę penitencjarną. Koszty związane z przekazywaniem skarg do instytucji pozawięziennych są pokrywane ze specjalnego budżetu dla osób pozbawionych wolności, jeżeli na osobistym koncie osadzonego nie ma odpowiednich środków. Dodatkowo osadzeni mają prawo do złożenia ustnej skargi. Na wyraźne życzenie osoby pozbawionej wolności może być ona wysłuchana bez obecności innych osób.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych materiałów m.in. z systemu Legicoop.

Rozdział V. Wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*

Przegląd zaprezentowanych rozwiązań prawnych zawartych w analizie komparatystycznej wskazuje na to, że wartościowym rozwiązaniem na polskim gruncie mogłoby być zastosowanie specjalnego formularza urzędowego, który służyłby do przyjmowania skarg.

Rekomendacja 1

Celowość posłużenia się takim narzędziem wynika przede wszystkim z tego, że formularz do zgłaszania skarg wymusza od skarżącego posłużenie się wyjątkowo syntetyczną formą, co z kolei może pozwolić organowi rozpatrującemu skargi na rzetelną, a zarazem sprawną ocenę tego, czy skarga, która wpłynęła, jest skargą merytoryczną i nie stanowi merytorycznego powtórzenia skargi, która była już rozpatrzona.

Warto poddać wtórnej refleksji to, czy urzędowy formularz powinien być warunkiem *sine qua non* zgłoszenia już pierwszej skargi, czy też powinien on obowiązywać np. wobec zaktualizowania się uprzednio określonych w akcie normatywnym przesłanek, którymi to może być dla przykładu złożenie drugiej skargi przed upływem określonego okresu czasu (np. dwóch miesięcy) od jej wpłynięcia do organu poprzedniej.

Rekomendacja 2

Rozwiązaniem, które bez wątpliwości może być uznane za niedoszacowane, jest stworzenie systemu, który pomagałby podmiotom uczestniczącym w procesie załatwiania skarg na zapoznawanie się ze sposobami rozstrzygania analogicznych spraw. Sprawy już zakończone, po ich zanonimizowaniu, mogłyby stanowić bazę do sprawnego wydawania rozstrzygnięć w odniesieniu do konkretnych problemów, z jakimi muszą zmagać się więźniowie. Wprowadzenie takiego systemu wydaje się znajdować wielorakie uzasadnienie, gdyż jego byt, a ściślej ujmując, dane w nim gromadzone, mogą przyczynić się do wypracowania jednolitych metodologii postępowania, nawet w przypadku złożonych i nietypowych problemów sygnalizowanych za jego pośrednictwem.

Warto mieć na względzie to, że chociaż niektórym kazusom spośród zgromadzonych w charakteryzowanej tutaj bazie mogłaby być przypisana (pod pewnymi warunkami) moc swoistej zasady, to jednak zasada ta nie mogłaby być uznana za wiążącą i absolutnie bezwyjątkową. Błędem byłoby przypisywanie jej waloru niezmienności.

Rekomendacja 3

Za zupełnie inny szeroki problem należy uznać potrzebę wytworzenia zestawu kryteriów, pod kątem których mogłyby być oceniane rozstrzygnięcia, by w konsekwencji, któreś z nich mogłoby zostać uznane za rozstrzygnięcie wzorcowe (wspomniane powyżej przyznanie mocy zasady).

Rekomendacja 4

Innym z możliwych rozwiązań, zorientowanym na wyeliminowanie z obrotu skarg bezprzedmiotowych (alternatywnym wobec formularza urzędowego), jest zaangażowanie do procesu składania skarg na funkcjonowanie systemu więziennictwa, profesjonalnych pełnomocników skazanych. Zasadniczo rolę takich pełnomocników powinni pełnić adwokaci i radcowie prawni, którzy swoją wiedzą mogą stanowić rękojmię tego, że będą działać nie tylko zgodnie z interesem skarżącego, lecz również swoim działaniem respektować będą zasady, jakimi rządzi się profesjonalny obrót prawny (Heard, Fair 2019, s. 36). Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na to, że zintensyfikowanie wysiłku ukierunkowanego na zwiększenie dostępności nieodpłatnej pomocy prawnej dla skazanych może skutkować tym, że część problemów, które mogą stanowić przedmiot skarg, zostanie rozstrzygnięta bez konieczności angażowania ścieżki formalnej⁵².

Rekomendacja 5

Istotne zagadnienie, które należy rozstrzygnąć dotyczy tego, czy rygoryzm jest dobrym kierunkiem w zakresie obsługi skarg więźniów. Wydaje się, że tak, pod warunkiem, że wzrost formalizmu będzie ukierunkowany na zwalczanie z obrotu skarg bezprzedmiotowych. Zrealizowanie takiego postulatu wiąże się z koniecznością wdrożenia do systemu prawnego takich przepisów, z których da się zrekonstruować normy statuujące zasadę

⁵² 27th General Report of the CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, s. 27–28.

pokrewną zasadzie instancyjności. Zasada ta może być traktowana jako wypadkowa norm już funkcjonujących w odniesieniu do skarg więźniów i ogólnych norm obecnych w prawie administracyjnym, jak również w prawie karnym procesowym.

Najbardziej logiczne wydaje się, aby pierwsze pismo danego więźnia dotyczące określonego problemu obarczone było możliwie najmniejszym formalizmem. Wyjaśnienia tutaj wymaga to, że mówiąc o pierwszym piśmie, punktem odniesienia jest w istocie nie pierwsze pismo w danej sprawie, lecz – w zależności od przypadku konkretnego więźnia – albo jego pierwsza skarga w ogóle, albo też pierwsza skarga wniesiona po upływie znacznego zakresu temporalnego od skargi poprzedniej. To, co należy uznać za znaczny okres, wymaga doprecyzowania w toku prac legislacyjnych. Jednakże zasady logicznego rozumowania wskazują, że nie powinien być to okres krótszy niż trzy miesiące. Nadanie biegu pismu opisującemu skargę, które spełnia takie wymagania, powinno odbywać się, co do zasady, niezwłocznie.

Celem unormowania warunków wnoszenia drugiego pisma przed upływem przepisanego okresu (tj. wspomniany aspekt temporalny), czyli np. okresu trzech miesięcy – celowe wydaje się zarekomendowanie ustawodawcy, aby oczekiwał on od skarżącego więźnia posłużenia się przy wnoszeniu skargi urzędowym formularzem (problematyka zasygnalizowana powyżej), który to formularz powinien zawierać miejsce na zwięzłe przedstawienie istoty problemu. W szczególności zaś powinno znaleźć się w nim odniesienie do tego, czy wnoszona skarga przez osadzonego stanowi drugie już pismo w tej samej sprawie. Ponadto, tego rodzaju dokument powinien (za pomocą odpowiednich rubryk) umożliwić przypisanie sprawy do danej klasy skarg (tej aktualnie prowadzonej, zawartej w części komparatystycznej oraz klasyfikacji zaproponowanej w części psychologiczno-pedagogicznej niniejszej ekspertyzy). Dzięki temu nadanie jej biegu powinno odbyć się sprawnie i bez zbędnej zwłoki. Warto raz jeszcze rozważyć to, czy udział profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego) powinien być obligatoryjny w tych okolicznościach, tj. gdy określone pismo stanowi drugie lub kolejne wystąpienie w tej samej sprawie. W tym miejscu należy postulować, by w przypadku wnoszenia trzeciego pisma w tej samej sprawie, do oceny jego dopuszczalności był zobligowany wymieniony wyżej profesjonalny pełnomocnik. W konsekwencji to jego aprobata powinna być warunkiem dalszego przetwarzania pisma. Brak tejże winien oznaczać jego automatyczne odrzucenie.

Rekomendacja 6

W opozycji do przedstawionej powyżej możliwości sytuuje się odmienny proces rozpatrywania skarg osadzonych, którego istota może być sprowadzona do uzupełnienia rozpatrywania skarg o swoistą „instancję zero”, czyli o stadium proceduralne, w którym wnikliwej ocenie poddawane byłoby to, czy złożone przez osadzonego pisma może *in concreto* być uznane za

skargę w rozumieniu przepisów o ich rozpoznawaniu. Sensowność wprowadzenia takiego stadium uwarunkowana jest stworzeniem możliwie szerokiego katalogu przesłanek ujemnych, czyli takich, które w przypadku ziszczenia się odmawiałyby złożonemu pismu statusu skargi, a zatem eliminowałyby je z dalszego rozpoznania. Mowa tutaj niewątpliwie o szczególnego rodzaju procedurze moderowania, której właściwe działanie może zostać zapewnione przy pomocy różnego rodzaju narzędzi, do których to zaliczają się także półautomatyczne narzędzia elektroniczne (co zostało wskazane w analizie komparatystycznej).

Powyżej zasygnalizowane postulaty dotyczące eliminowania skarg w obszarze „instancji zero” mogą odbywać się w systemie „bazodanowym”, którego zadaniem powinno być gromadzenie danych na etapie inicjowania postępowania. Warto jednak zauważyć, że skutkiem tego, nie stałoby się niemożliwe traktowanie pierwszej skargi złożonej przez określonego osadzonego w sposób priorytetowy. Takim skargom wciąż mógłby przysługiwać priorytet, jednakże nie byłyby one odformalizowane. Zagwarantowanie takiego odformalizowania mogłoby być możliwe tylko wtedy, gdyby określony pracownik organu dokonywał przeniesienia (konwersji) skargi złożonej w formie odformalizowanego pisma do systemu komputerowego, który jednocześnie stanowiłby odzwierciedlenie formularza urzędowego. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na elementy systemu skarg działającego w przywołanej w części komparatystycznej niniejszej ekspertyzy Szwecji, który to system umożliwia składanie skarg nawet w formie ustnej (tak wynika z informacji przedłożonej przez stosowne władze Szwecji za pośrednictwem systemu Legicoop), podobnie ustne skargi dopuszczalne są w systemie czeskim (Legicoop).

Rekomendacja 7

Należy w tym miejscu podkreślić, że warunkiem koniecznym efektywnego działania tak zaprojektowanego systemu jest wyposażenie formularza do przyjmowania skarg w system hierarchicznej kategoryzacji ich przedmiotu. Jest to bez wątpienia zadanie trudne. Mieć na względzie należy także to, że już na etapie przywołanej powyżej procedury konwersji może dochodzić do pomyłek (błędów ludzkich), których zminimalizowanie może być osiągnięte przede wszystkim dzięki dążeniom ukierunkowanym na zbudowanie intuicyjnego systemu (i formularza) do przekazywania skarg. W tym miejscu warto zaznaczyć, że niektóre z rozwiązań już obecnych w jednostkach penitencjarnych wskazują na gotowość do poddawania skarg pogłębionej kategoryzacji, takie wnioski wysnuć można np. z przeglądu raportów udostępnianych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, w których to raportach skargi podzielone zostały na szereg kategorii, wśród których można wymienić np.: zatrudnienie, kary dyscyplinarne, opiekę zdrowotną (zob. analizę statystyczną).

Rozwijając problematykę walorów przetwarzania półautomatycznego, warto zwrócić uwagę na to, że w długiej perspektywie temporalnej do organów mogą napływać skargi dotyczące pokrewnych zagadnień (lub niestety nawet identycznych). Mówiąc o półautomatycznym przetwarzaniu skarg, należy przywołać problematykę omówioną zwięźle w punkcie *Centralny system monitorowania sposobu rozstrzygania skarg* w części komparatystycznej niniejszej ekspertyzy. W scharakteryzowanym tam systemie nie zostały jednak odzwierciedlone wszystkie walory przetwarzania półautomatycznego, gdyż ten sposób przetwarzania jest w stanie ukazać także swoistą „skalę popularności” określonego rodzaju skarg. Mówiąc o „skali popularności”, należy kierować się przede wszystkim kryterium geograficznym czy nawet przyjmować za punkt odniesienia określony zakład karny⁵³. Przyjęcie takich punktów odniesienia wydaje się doniosłe, gdyż jest ono w stanie unaoczniać organom nadzoru faktyczne zagrożenia lub tendencje. *Per contra* wnioski skonstruowane w oparciu o śledzenie tendencji przy wykorzystaniu takiego narzędzia mogą być też przydatne w aspekcie wykorzystywania potencjału tkwiącego w określonych jednostkach tudzież regionach.

Warto zwrócić uwagę na to, że w postępowaniu, w którym dochodzi do złożenia skargi, osadzony przyjmuje rolę strony, a zatem powinny przysługiwać mu gwarancje proceduralne, w jakie wyposażona jest strona postępowania w innych postępowaniach funkcjonujących w systemie prawnym. Wśród dwóch bardzo istotnych gwarancji warto wymienić instancyjność procedur, jak również zasadę aktywnego udziału strony w każdym etapie postępowania. W tym miejscu istotne jest również, aby strona skarżąca miała poczucie, że przedłożona przez nią skarga rozpatrzona będzie w sposób niezależny, w atmosferze poufności⁵⁴. Warto zwrócić uwagę na to, że odpowiedzi na skargi, jakie są składane przez osadzonych, powinny być opatrzone stosownym uzasadnieniem. Tylko bowiem znajomość przesłanek, jakimi kierował się organ, wydając określoną decyzję, może stanowić podstawę do skutecznego podważenia (czyli takiego, które będzie „na korzyść” osadzonego) określonego rozstrzygnięcia. Na problem ten zwraca się uwagę m.in. we francuskim reżimie karno-wykonawczym. Odpowiedź nadesłana przez *Bureau du droit comparé* (tj. instytucji zajmującej się komparatystyką) na zapytanie złożone za pośrednictwem systemu Legicoop, wyraźnie wskazuje na to, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia zgłoszonego przez nią problemu może wystąpić o przedłożenie informacji wyjaśniającej powody konkretnej decyzji.

Warto rozważyć problematykę sensowności rozpatrywania skarg napływających od osadzonych w toku dwuinstancyjnej procedury, którą to jednak powinna znamionować pewna swoistość, umożliwiająca lepsze zarządzanie skargami w długiej perspektywie. Gwarancją tego wydaje się monitorowanie losów skarg – także po ich rozpatrzeniu. W praktyce oznacza to zobligowanie skarżącego do tego, by po zakończeniu działań przez organ rozpatrujący skargi

⁵³ *Prisons in Europe 2019 report*, s. 46.

⁵⁴ Problematyka zaufania do organu: A. Maculan, D. Ronco, F. Vianello, *Prison in Europe: overview and trends*, European Prison Observatory 2019, s. 40.

(co w praktyce oznacza formalne rozpatrzenie jego sprawy), sporządził na urzędowym formularzu odpowiedź, w której dokonywałby on oceny jakości załatwienia jego sprawy. Trudno na wstępie kwestionować to, że skarżący dokona rzetelnej oceny pracy organu rozpatrującego zgłoszony przez niego problem. Z całą pewnością część tego rodzaju odpowiedzi może okazać się przydatna w przyszłym rozpatrywaniu zgłaszanych problemów, w szczególności zaś problemów atypowych (por. Maculan, Ronco, Vianello 2019, s. 40).

Przyjmując za wzorzec polskie postępowanie administracyjne, warto powołać tutaj art. 10 § 1 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zapoznanie się z treścią powołanego powyżej przepisu uświadamia, że gwarancje proceduralne obecne w innych procedurach nie mogą być wprost odzwierciedlone w obrębie rozpatrywania skarg osadzonych. Rozpatrzenia domaga się zarówno to, co może w przypadku skarg osadzonych oznaczać *czynny udział, wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów* (w tym zakresie istotne jest również objaśnienie tego, czym w procesie skarżenia miałyby być dowody i materiały, i jak przebiegać miałyby proces ich dokumentowania, wreszcie istotne jest także to, czym mogą być zgłaszane żądania, jak również na czym miałyby polegać proces określania tego, czy dane żądanie jest żądaniem dopuszczalnym⁵⁵).

Rekomendacja 8

Należy mieć na względzie to, że kluczowym dla właściwego rozpatrzenia skargi, a nawet dla – jeszcze wcześniej – przyjęcia jej do rozpatrzenia, jest określenie tego, czy skardze przysługuje *de facto* oraz *de iure* status skargi. Stąd też należy zwrócić szczególną uwagę na powołane powyżej pojęcie dowodów i materiałów. Właściwe rozumienie tego pojęcia jest ważne zarówno z punktu widzenia skarżącego osadzonego, jak i z punktu widzenia rozpatrującego skargę pracownika organu penitencjarnego. Porównując byt prawny dowodów w omawianym tutaj postępowaniu z ich wariantami w innych postępowaniach, trzeba mieć świadomość tego, że osadzony ze względu na to, jakie stany faktyczne mogą stanowić przedmiot jego skarg – jest bardzo ograniczony w odniesieniu do możliwości przedłożenia dowodów na okoliczność zaskarżanych przez niego okoliczności (stanów faktycznych). Taki stan rzeczy jest powodem, dla którego czynności legislacyjne ukierunkowane na modyfikację procedury obsługi skarg powinny zaimplementować do tego systemu szereg domniemań, które mogłyby być pomocne zarówno dla skarżących, jak i rozpatrujących te skargi. Włączenie względnie szerokiego katalogu domniemań w ostatecznym rozrachunku mogłoby

⁵⁵ PM. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

skutkować tym, że duża część skarg byłaby rozpatrywana stosunkowo szybko, z korzyścią zarówno dla skarżących, jak i dla rozpatrujących organów. Wydaje się więc, że określając to, czym miałyby być czynny udział skarżących *de lege ferenda*, należy się skłaniać ku określeniu tego udziału jako przede wszystkim „operowaniu na domniemaniach”. Wobec takiej konstrukcji jasnym staje się, że istotnym celem modyfikacji omawianej tutaj procedury jest umożliwienie skarżącemu takiego wypowiedzenia się w przedmiocie interesującego ich problemu, które to wypowiedzenie będzie mogło być uznane za rzetelne i dające podstawy do wyjaśnienia kluczowych okoliczności sprawy. Wobec tego postulowane już wyżej tworzenie i udostępnianie urzędowych formularzy tego dotyczących wydaje się istotne, gdyż rolą tych formularzy jest *de facto* realizowanie zadania specyficznego „kreatora”, który krok za krokiem doprowadzi zainteresowanego do rozwiązania interesującego go problemu.

Systemowa gwarancja dotycząca możliwości wypowiedzenia się co do faktów, których dotyczy skarga, ujęta jest w czeskim systemie prawa. System ten zakłada aktywny udział strony – nowe fakty i dowody mogą zostać przedstawione wobec Sędziego Wykonawczego (źródło: Legicoop).

Z powyższych analiz wynika, że w przypadku skarg osadzonych system kontroli instancyjnej jest rozwiązaniem bardzo wartościowym nie tylko dlatego, że przekładać on się może na odpowiednio wnikliwie i – w konsekwencji – satysfakcjonujące rozwiązywanie konkretnych spraw. Z analiz wynika także to, że obecność procedur odwoławczych (niezależnie od tego, czy skutkiem ich działania byłyby decyzje o charakterze reformatoryjnym czy też kasatoryjnym) jest zagadnieniem doniosłym, gdyż w ten sposób system rozpoznawania skarg staje się w istocie rzeczą systemem „uczącym się”, a jego wydolność powinna rosnać wraz z upływem czasu jego działania. Mówienie tutaj o systemie uczącym się jest po wielokroć uzasadnione, gdyż rezultatem działania systemów, jakie zostały tutaj ogólnie zarysowane, może być zarówno rzeczywisty transfer wiedzy (głównie prawniczej), jak i technologii (administracja wspierana odpowiednimi interfejsami komputerowymi) ukierunkowanej na sprawne rozwiązywanie zgłaszanych problemów.

Rekomendacja 9

W przeprowadzonej analizie zwrócono uwagę na to, by w ślad za rozwiązaniami obecnymi w innych krajach zaproponować procedurę rozpatrywania skarg, która na pierwszym miejscu postawi ochronę praw człowieka (praw osadzonego), zachowując wysokie standardy konstytucyjne oraz międzynarodowe, a przy tym będzie stanowiła ukłon w kierunku ekonomii postępowania. Zwrócono uwagę na to, że skarga jako narzędzie ochrony interesów osadzonego nie może być nadużywana, gdyż konsekwencją takich nadużyć może być postępujące deprecjonowanie jej doniosłej rangi. Stąd też zaproponowane zostały rozwiązania,

które wykorzystując konstrukcje i instytucje dobrze znane z innych dziedzin prawa, tj. obligatoryjne działanie przez pełnomocnika, powaga rzeczy „osądzonej” (*res iudicata*) czy też posługiwanie się urzędowymi formularzami, mogą przysłużyć się do uczynienia systemu jeszcze bardziej wydolnym i jeszcze bardziej elastycznym. Niektóre z rozwiązań dotychczas nieobecnych lub niedoszacowanych są w stanie – jak to zauważono – pomóc rozwiązywać zarówno sprawy indywidualne, jak i wesprzeć działania o charakterze systemowym.

Rekomendacja 10

Wśród sformułowanych powyżej rekomendacji należy wymienić dodatkowo monitorowanie poprawnego stosowania art. 6 § 2 i 3 k.k.w. w zakresie możliwości pozostawienia skarg bez rozpoznania, a także objęcia wzmoczoną opieką wychowawczą i oddziaływaniem psychologicznym tych osadzonych, którzy prezentują zaburzenia osobowości przejawiające się w ich postawach roszczeniowych oraz tendencją do negatywnego nastawienia do działań podejmowanych przez Służbę Więzienną.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania interdyscyplinarne, w tym przede wszystkim te o charakterze komparatystycznym, należy podkreślić, że nie jest możliwe pełne ograniczenie dostępu do instytucji skargowości osobom pozbawionym wolności. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z unormowań wewnętrznych (tj. konstytucyjnych, ustawowych, aktów wykonawczych) oraz międzynarodowych (zob. analizę aktualnego stanu prawnego). W niniejszej ekspertyzie wykazano jednak, że osadzeni uczynili z przedmiotowej instytucji „narzędzie walki” z systemem, a przede wszystkim z funkcjonariuszami i pracownikami Służby Więziennej.

W pierwszej części opracowania dokonano analizy aktualnego stanu prawnego w Polsce (*de lege lata*), wskazując *in concreto* na poszczególne akty normatywne, odnosząc się równocześnie do głosu doktryny. Następnie przeprowadzono analizę danych zamieszczonych w licznych zestawieniach tabelarycznych, opisujących statystykę skargowości osadzonych w latach 2014–2018. Jak wskazują zaprezentowane dane, odsetek skarg przedmiotowych (tj. merytorycznych) był w analizowanym okresie skrajnie marginalny, co jedynie potwierdza fakt, że ta instytucja jest wykorzystywana przez osadzonych w zupełnie innym celu, niż ten, który jej przyświeca. Aby opracowanie zyskało charakter *quasi*-pełnego raportu, wprowadzono trzeci rozdział poświęcony analizie psychologiczno-pedagogicznej, mający na celu zaprezentowanie motywacji osadzonych, którzy w nadmiernej liczbie wnoszą najczęściej bezzasadne i bezprzedmiotowe skargi (zob. analiza statystyczna). Co ważne, w części czwartej ekspertyzy zaprezentowano analizę komparatystyczną, mającą prymarne znaczenie dla niniejszego opracowania. Dzięki niej można zapoznać się z rozwiązaniami legislacyjnymi zastosowanymi w innych państwach (zob. analiza komparatystyczna). To również na jej podstawie powstał kolejny rozdział w przedmiocie przedstawienia wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*, zawierających rekomendacje dla Ministerstwa Sprawiedliwości.

Konkludując, zjawisko będące przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest bardzo złożone oraz niemające swego źródła li tylko w aktualnie obowiązujących przepisach prawnych. Wprawdzie rekomenduje się podjęcie interwencji legislacyjnej (zob. wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*), lecz problem dotyczy przede wszystkim indywidualnych motywacji osadzonych, którzy najczęściej (na co wskazuje statystyka) wykorzystują skargi jako formę przejawu swojego buntu oraz „walki z systemem”. W tym miejscu warto przywołać

zamieszczone w trzeciej części ekspertyzy zestawienie tabelaryczne wniosków, w którym zawarto eksplikację komentowanego zjawiska. Okazuje się bowiem, że ma ono zgoła odmienny charakter. Dzięki przedmiotowej analizie wiwisekcja zjawiska jest możliwa od strony *stricte* praktycznej. Jak się okazuje, osadzeni mając świadomość biurokratycznego charakteru obsługi wniesionej skargi, wnoszą ją wielokrotnie – mając *de facto* na celu sparaliżowanie jednostki penitencjarnej oraz wymuszenie odmiennego traktowania swojej osoby. Jak się wydaje, podjęcie określonych kroków prawnych, tj. działań legislacyjnych, może przynieść odmienne skutki od zamierzonych, ponieważ taka sytuacja może spowodować jeszcze większą liczbę skarg osadzonych na ograniczenie ich (nie tylko) konstytucyjnych praw i wolności. Stąd też niezwykle istotnym jest opracowanie programu oddziaływań psychologiczno-pedagogicznych, który ukierunkowany byłby na zmianę motywacji oraz postaw i zachowań osadzonych w odniesieniu do racjonalnego korzystania z instytucji skargowości. Podjęcie w sposób komplementarny rozwiązań prawnych i oddziaływań resocjalizacyjnych znacznie zwiększa potencjał zmianotwórczy oraz daje realną szansę na uporanie się ze zjawiskiem nadmiernej i najczęściej bezzasadnego korzystania przez skazanych z instytucji skargowości.

Bibliografia

a) Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256).
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179; z 2019 r. poz. 730).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 523).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 240, poz. 1431).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. poz. 46).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2013 r. poz. 647).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz.U. poz. 2231). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz.U. poz. 2290).

b) Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., K 28/15, OTK-A 2016/56.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1996 r., III KKN 98/96, LEX Nr 28678.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 r., I KZP 25/09, OSNKW 2010/2, poz. 10.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2004 r., II AKz 964/03, OSA 2004/9, poz. 71.
- Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2005 r., II SA/Wa 1332/04, LEX nr 820333.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 2007 r., II AKzw 607/07, KZS 2008/9, poz. 85.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2009 r., III SAB/Lu 24/08, LEX nr 1074572.

- Postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 listopada 2009 r., VII SA/Wa 1577/09, LEX nr 626441.
 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 stycznia 2010 r., II SA/Op 142/10, LEX nr 666188.

c) Literatura

- Belniak K., *Poczucie kontroli u sprawców przestępstw agresywnych*, „Acta Univesitatis Lodien-sis” 2014/18.
- Blatier C., *Locus of Control, Casual Attributions and Self-Esteem: A Comparison Between Prisoners*, „International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology”, 2000/1, s. 97–110.
- Ciosek M., *Izolacja więzienna. Wybrane aspekty izolacji więziennej w percepcji więźniów i personelu*, Gdańsk 1993.
- Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2017.
- Heard C., Fair H., *Pre-trial detention and its over-use*, London 2019.
- Hołda Z., *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Gdańsk 2006. Hołda Z., *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Izydorzyc B., Różańska-Kowal J., *Zachowania autodestruktywne u młodzieży – analiza porównawcza populacji dostosowanej i niedostosowanej społecznie*, w: F. Kozaczuk (red.), *Resocjalizacja instytucjonalna. Perspektywy i zagrożenia*, Rzeszów 2004.
- Jakubowska A., *Instytucja skargi jako prawny środek ochrony praw osób pozbawionych wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006/52–53.
- Jaśkowska M., *Komentarz aktualizowany do art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kalaman M.R., *Realizacja prawa do skargi osób pozbawionych wolności w świetle aktualnych unormowań prawnych*, w: D. Rondalska (red.), *Prawa człowieka a polski system penitencjarny. Edukacja, Resocjalizacja, Humanitaryzm*, Poznań 2012.
- Kalisz T., *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010.
- Kozaczuk-Maruszak J., *Zachowania autodestruktywne skazanych w warunkach odbywania kary pozbawienia wolności*, w: F. Kozaczuk (red.), *Resocjalizacja instytucjonalna. Perspektywy i zagrożenia*, Rzeszów 2004.
- Kozłowski P., Wirkus Ł., *Psychologiczne korelaty samookaleczających się więźniów*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2005/49.
- Kulesza W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 1996 r.*, III KKN 98/96, „Palestra” 1997/9–10.
- Lachowski W., *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: J. Lachowski, P. Gensikowski, J. Potulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Lelental S., *Komentarz do art. 6 k.k.w.*, w: S. Lelental (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Maculan A., Ronco D., Vianello F., *Prison in Europe: overview and trends*, European Prison Observatory 2019.
- Moczydłowski P., *Drugie życie więzienia*, Warszawa 1991.
- Nowak B.M., *Poczucie lokalizacji kontroli u skazanych powracających do przestępstwa a postrzeganie przez nich własnych rodzin pochodzenia*, „Przegląd Badań Edukacyjnych”, 2017/ 2.

- Płatek M., Rola prawa karnego wykonawczego w zapobieganiu przestępczości, „*Studia Iuridica*” 2000/38.
- Postulski K., Postępowanie przed sądem w zmienionym kodeksie karnym wykonawczym, „*Prokuratura i Prawo*” 2012/2.
- Przesławski T., Dopuszczalność składania przez osoby pozbawione wolności skarg do sądów administracyjnych, „*Przegląd Więziennictwo Polskiego*” 2011/70.
- Przesławski T., Skarga osoby pozbawionej wolności składana do organów postępowania wykonawczego (art. 6 § 2 k.k.w.), „*Przegląd Więziennictwo Polskiego*” 2011/71.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
- Snopek M., Człowiek w sytuacji izolacji penitencjarnej – negatywne następstwa i formy przystosowania się, w: M. Snopek, I. Mudrecka (red.), *Resocjalizacja instytucjonalna – bariery i możliwości*, Opole 2013.
- Snopek M., Skargowość skazanych jako nowa forma „walki z systemem”, „*Acta Elbingensia*” /4.
- Snopek M., Sens i nonsens roszczeniowości skazanych – prawne i pedagogiczne aspekty funkcjonowania instytucji skargowości w realiach polskich więzień, w: A. Kotlenga, M.H. Kowalczyk, D. Mackojć (red.), *Nowe perspektywy rozwoju pedagogiki resocjalizacyjnej*, Toruń 2019.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art.63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: L. Garlicki, M. Zubik, W. Sokolewicz (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016.
- Strzelczyk K., Poczucie kontroli u skazanych uczestniczących w więziennej terapii uzależnień, „*Studia z Psychologii KUL*” 2010/1.
- Szaszkiewicz M., *Tajemnice grypsarki*, Kraków 1997.
- Szzechowicz K., Orłowska-Zielińska B., Wykonalność postanowień, udział stron i inne wybrane aspekty nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego, „*Prokuratura i Prawo*” /3.
- Szymanowski T., Zmiany prawa karnego wykonawczego (o potrzebie i zbędności nowelizacji przepisów), „*Państwo i Prawo*” 2012/2.
- Świda Z., System skarg i odwołań według k.k.w. z 1997 r., w: Środki zaskarżenia w procesie karnym. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Dody, Kraków 2000.
- Świda Z., Realizacja zasady skargowości i zasady postępowania z urzędu w stadium wykonawczym procesu karnego, w: A. Gorecka-Żołczyńska (red.), *Skargowy model procesu karnego. Księga ofiarowana Profesorowi Stanisławowi Stachowiakowi*, Kraków 2008.
- Tadla R., Bezpieczeństwo osadzonych w okresie odbywania kary pozbawienia wolności w świetle przepisów prawa karnego wykonawczego oraz dokumentów międzynarodowych, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2015/1.
- Tarwacki P., Wewnętrzny system skargowy osadzonych w Polsce – analiza obowiązujących regulacji z uwzględnieniem skierowanych pod ich adresem zaleceń Komitetu przeciwko Torturom, „*Palestra*” 2017/ 3.
- Terelak J.F., Steckiewicz M., Charakterystyka stresu ekologicznego i różnice indywidualne w radzeniu sobie z nim na przykładzie osób przebywających w więzieniu, „*Studia Ecologiae i Bioethicae*” 2007/5, s. 23-41.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: P. Tuleja P. Czarny, M. Florczak-Wątor (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Żywicka D., Funkcjonowanie człowieka w warunkach izolacji, w: H. Chmielewska, A. Grabowski, K. Jędrzejczak, G. Pilecki, I. Wesołowska-Krzysztofek, D. Żywicka (red.), *Wybrane zagadnienia psychospołeczne instytucji penitencjarnych*, Kalisz 1996.

Raporty:

Prisons in Europe. 2019 report on European prisons and penitentiary system (praca zbiorowa). European Prison Observatory.

27th General Report of the CPT, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, s. 27–28.

Prisons in Europe. 2019 report o European prisons and penitentiary systems, October 2019. Prison in Europe: overview and trends, European Prison Observatory. Detention conditions in the European Union, September 2013.

d) Inne

Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/Skarga.html> [dostęp: 30.03.2020 r.].

Spis tabel

Tabela 1. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2014 r.	17
Tabela 2. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2014 r.	18
Tabela 3. Zestawienie zarzutów zawartych w 2014 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.	19
Tabela 4. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2015 r.	20
Tabela 5. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2015 r.	20
Tabela 6. Zestawienie zarzutów zawartych w 2015 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.	21
Tabela 7. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2016 r.	22
Tabela 8. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2016 r.	23
Tabela 9. Zestawienie zarzutów zawartych w 2016 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.	24

Tabela 10. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2017 r.	26
Tabela 11. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2017 r.	26
Tabela 12. Zestawienie zarzutów zawartych w 2017 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.	27
Tabela 13. Statystyki opisowe dla zmiennej skargi osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, których załatwienie podlegało właściwości organów Służby Więziennej w 2018 r.	29
Tabela 14. Zestawienie najczęściej podnoszonych zarzutów zawartych w skargach osób osadzonych w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych, załatwionych we własnym zakresie przez kierowników jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w 2018 r.	29
Tabela 15. Zestawienie zarzutów zawartych w 2018 r. w skargach przekazanych kierownikom jednostek organizacyjnych Służby Więziennej przez podmioty uprawnione do załatwiania skarg we własnym zakresie w celu udzielenia informacji i wyjaśnień.	30
Tabela 16. Tabelaryczne zestawienie wniosków z analizy psychologiczno-pedagogicznej.	37
Tabela 17. Tabelaryczna analiza komparatystyczna.	42