

606
...../2020/PSP/MSZ/AK

Warszawa, dnia 15 czerwca 2020 roku

Sąd Najwyższy

Izba Karna

Pl. Krasińskich 2/4/6

00-951 Warszawa

Dot. sygn. akt: I KZP 3/20

Opinia *amicus curiae*

**Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie z wniosku
Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawionego do rozstrzygnięcia
Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego (sygn. akt I KZP 3/20)**

1. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej także: HFPC, Fundacja) pragnie przedstawić Sądowi Najwyższemu opinię w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z ujawnionymi w orzecznictwie sądowym rozbieżnościami w wykładni art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny wykonawczy¹ (dalej: k.k.w., Kodeks karny wykonawczy), zagadnienia prawnego wyrażonego w pytaniu:

1. Czy określona w art. 7 § 1 k.k.w. podstawa zaskarżenia do sądu penitencjarnego decyzji organów postępowania wykonawczego – w postaci „niezgodności z prawem” – obejmuje obok kontroli formalno-prawnej również kontrolę materialno-prawną zaskarżonej decyzji?

I. Uwagi wstępne

2. Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych i stosowana również w kilkudziesięciu sprawach w Polsce forma wyrażania przez organizacje

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2020 poz. 523 ze zm.

pozarządowe opinii w sprawach rozpatrywanych przez sądy i trybunały w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia *amicus curiae* formułowana jest z uwzględnieniem szczególnej wiedzy oraz na podstawie badań prowadzonych w ramach działalności statutowej organizacji pozarządowej. Opinia ta ma w swoim założeniu pomóc organowi władzy sądowniczej w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które być może nie są przedstawiane przez strony postępowania, ale są ważne z punktu widzenia interesu publicznego.

3. Opinie przyjaciela sądu były już wielokrotnie składane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawach rozpoznawanych przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi, Sądem Najwyższym², Trybunałem Konstytucyjnym³ (dalej także: TK) oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej także: ETPC).

4. Należy jednocześnie podkreślić, że odpowiedź na przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne będzie miała istotne znaczenie dla wielu osób. Jak wynika z danych Służby Więziennej na dzień 15 czerwca 2020 roku, w 130 jednostkach penitencjarnych⁴ osadzonych było 70.101 osób⁵. Mechanizm skargowy, w tym ten, o którym mowa w art. 7 k.k.w., ma istotne znaczenie, ponieważ pozwala na ochronę praw przysługujących m.in. osobom pozbawionym wolności gwarantowanych przez prawo polskie oraz międzynarodowe. Odpowiednio funkcjonujący system skargowy oparty na postanowieniach Kodeksu karnego wykonawczego stanowi podstawową gwarancję kontroli władz publicznych w ich działaniach wobec osób skazanych. Jest on także niezbędny dla prawidłowej realizacji gwarantowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ (dalej: Konstytucja) i prawie międzynarodowym prawa do sądu oraz prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

² Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego, sygn. akt III SZP 1/18, dostęp: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/03/SN-amicus-zgromadzenia-HFPC.pdf>

³ Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie połączonych wniosków i pytań prawnych dotyczących zgodności szeregu przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217) z Konstytucją, sygn. akt K 47/15, dostęp: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/HFPC_amicus_TK_23022016.pdf

⁴ Przeznaczenie zakładów karnych i aresztów śledczych według stanu na dzień 31 marca 2020 roku, Centralny Zarząd Służby Więziennej, dostęp: <https://www.sw.gov.pl/assets/27/90/13/a13c0dae799aacebea4599fb2160f643d7129fca.pdf>

⁵ Informacja o zaludnieniu jednostek penitencjarnych, Centralny Zarząd Służby Więziennej, BIS.0335.24.2020.DB, dostęp: <https://www.sw.gov.pl/assets/69/99/47/725e0f478dc21d971f3aa8680fa2228850a08b2f.pdf>

⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

II. Interes prawny HFPC

5. Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym ich przestrzeganie przez organy państwowe w Polsce. Jednym z głównych obszarów zainteresowania Fundacji jest prawo do rzetelnego procesu, w tym prawo do skutecznego środka odwoławczego.

6. Niniejsza opinia podzielona jest na dwie części. Pierwsza z nich została poświęcona przedstawieniu informacji na temat praktyki funkcjonowania art. 7 § 1 k.k.w. w sądach penitencjarnych. W części drugiej zaprezentowano analizę instytucji skargi do sądu penitencjarnego w świetle konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem też sformułowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

III. Skarga do sądu penitencjarnego w trybie art. 7 § 1 k.k.w.

7. Zgodnie z art. 7 § 1 k.k.w. skazany może złożyć skargę do sądu penitencjarnego na decyzję organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., tj. prezesa sądu lub upoważnionego sędziego, sędziego penitencjarnego, dyrektora zakładu karnego, aresztu śledczego, a także dyrektora okręgowego i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej albo osoby kierującej innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego oraz komisji penitencjarnej, sądowego kuratora zawodowego oraz kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej, a także innego organu uprawnionego przez ustawę do wykonywania orzeczeń. Skargę taką składa się z powodu niezgodności decyzji z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Skargę w trybie art. 7 § 1 k.k.w. oprócz skazanego może złożyć osoba ukarana za wykroczenie, osoba, na którą nałożono karę porządkową lub wobec której zastosowano środek przymusu skutkujący pozbawieniem wolności, także tymczasowa aresztowany⁷.

8. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym skarga do sądu penitencjarnego przysługuje m.in. na:

⁷ K. Dąbkiewicz, *Komentarz do art. 7 Kodeksu karnego wykonawczego*, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. IV. Wolters Kluwer Polska, 2018, publ. LEX.

- a) decyzje komisji penitencjarnej określającą zmianę rodzaju i typu zakładu karnego lub systemu terapeutycznego (art. 74 §§ 1-2 k.k.w.);
- b) decyzje komisji penitencjarnej kierującej do właściwego zakładu karnego, jeżeli nie określił tego sąd w wyroku (art. 76 § 1 pkt 1 k.k.w.);
- c) decyzje komisji penitencjarnej kierującej skazanego do określonego systemu odbywania kary, jeżeli nie określił tego sąd w wyroku (art. 76 § 1 pkt 2 k.k.w.);
- d) decyzje komisji penitencjarnej kwalifikującej skazanych, o których mowa w art. 84 § 2 k.k.w., do zakładów karnych dla młodocianych oraz skazanych, o których mowa w art. 96 § 3 k.k.w., do odbywania kary w oddziałach terapeutycznych (art. 76 § 1 pkt 6 k.k.w.);
- e) decyzje komisji penitencjarnej kwalifikującej skazanych jako stwarzającego poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu oraz dokonujących, co najmniej raz na 3 miesiące, weryfikacji tej decyzji (art. 76 § 1 pkt 7 k.k.w.);
- f) decyzje dyrektora zakładu karnego w zakresie udzielenia skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie, na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego (art. 141a § 1 k.k.w.);
- g) decyzje o wymierzeniu kary dyscyplinarnej przez dyrektora zakładu karnego lub inną upoważnioną przez niego osobę (art. 144 § 1 k.k.w.).

IV. Skarga w trybie art. 7 § 1 k.k.w. do sądu penitencjarnego z perspektywy danych statystycznych

9. HFPC skierowała do 45 sądów okręgowych w Polsce, które są sądami penitencjarnymi, wnioski o udostępnienie informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej⁸ (dalej: u.d.i.p) w zakresie liczby skarg złożonych do tych sądów w trybie art. 7 § 1 k.k.w. oraz liczby i rodzaju rozstrzygnięć, jakie zapadły przy ich rozpatrywaniu na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. w latach 2015-2019⁹. Wnioski te zostały ograniczone do spraw, które są rozpatrywane w ww. sądach w ramach art. 7 § 2 zd. 2 k.k.w.,

⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.

⁹ Liczba złożonych skarg nie koresponduje z liczbą skarg rozpoznanych przez sądy okręgowe, ponieważ część złożonych do sądów penitencjarnych skarg m.in. jest przekazywana do innych sądów, pozostawiana bez rozpoznania, łączona z innymi skargami, bądź postępowania z tych skarg są umarzane.

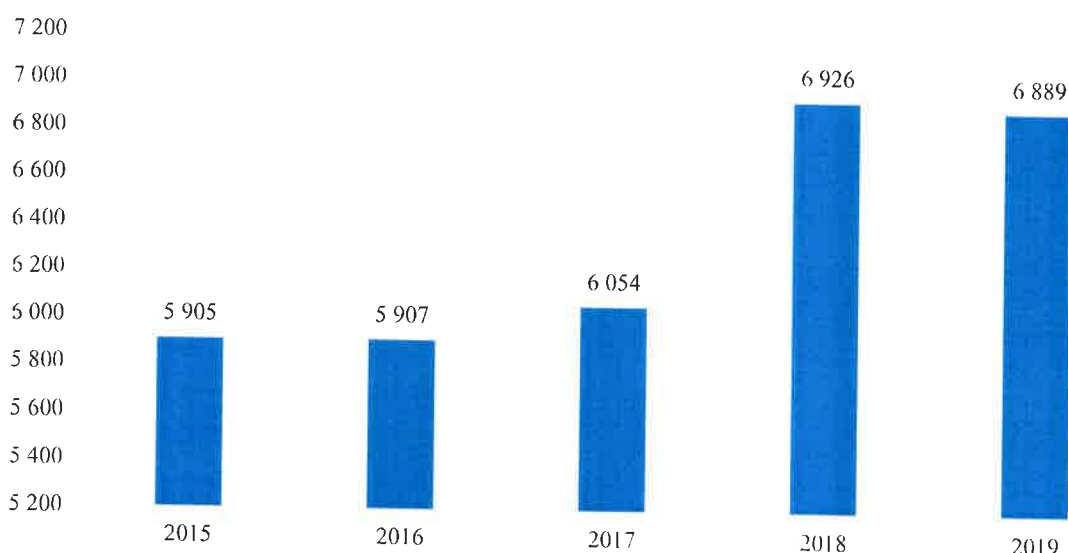
czyli spraw dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności, zastępczej kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu lub zastępczej kary aresztu, kary porządkowej oraz środka przymusu skutkującego pozbawieniem wolności, wykonywania orzeczenia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu oraz środka zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu w zakładzie psychiatrycznym. Zebrane dane potwierdzają znaczenie zagadnienia przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Podkreślić także należy, że zebrane dane pozwalają na zbadanie, jak skarga z art. 7 k.k.w. funkcjonuje w praktyce oraz jak często jest wykorzystywana.

Rok ¹⁰	Liczba skarg	Liczba decyzji utrzymanych w mocy	Liczba postanowień o uchyleniu decyzji	Liczba postanowień o zmianie decyzji
2015	5.905	4.297	79	57
2016	5.507	4.026	104	60
2017	6.045	4.352	111	69
2018	6.926	4.726	136	95
2019	6.889	4.729	148	70

10. Jednocześnie należy podkreślić, że zebrane dane nie stanowią ogółu skarg w trybie art. 7 § 1 k.k.w. Jak już to zostało wcześniej wskazane, skargi na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. mogą złożyć osoby skazane, tymczasowo aresztowane oraz osoby ukarane za wykroczenie. Sądami, które rozpatrują skargi w trybie art. 7 § 1 k.k.w., na podstawie art. 3 k.k.w. są: sądy, które wydały orzeczenie w pierwszej instancji, chyba że ustawa stanowi inaczej, sądy penitencjarne, którymi są sądy okręgowe oraz garnizonowe sądy wojskowe, jeżeli osoba została skazana przez sąd wojskowy. Tym samym należy podkreślić, że sprawy rozpatrywane przez sądy penitencjarne, którymi są sądy okręgowe, nie stanowią ogółu skarg składanych na podstawie art. 7 § 1 k.k.w.

¹⁰ Tabela opracowana na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez 45 sądy okręgowe w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.

Liczba skarg złożonych do sądów penitencjarnych na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. w latach 2015-2019



11

11. Jak wynika z powyższego wykresu do sądów penitencjarnych w latach 2015-2019 wpływało rocznie od 5.907 do 6.694 skarg na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. Należy też wskazać, że liczba skarg kierowanych do ww. sądów w okresie od 2015-2016 utrzymywała się na tym samym poziomie. Jednakże od 2017 do 2018 roku liczba skarg złożonych do sądów okręgowych wzrosła o 1 tys. W 2019 roku złożono 6.694 skarg¹².

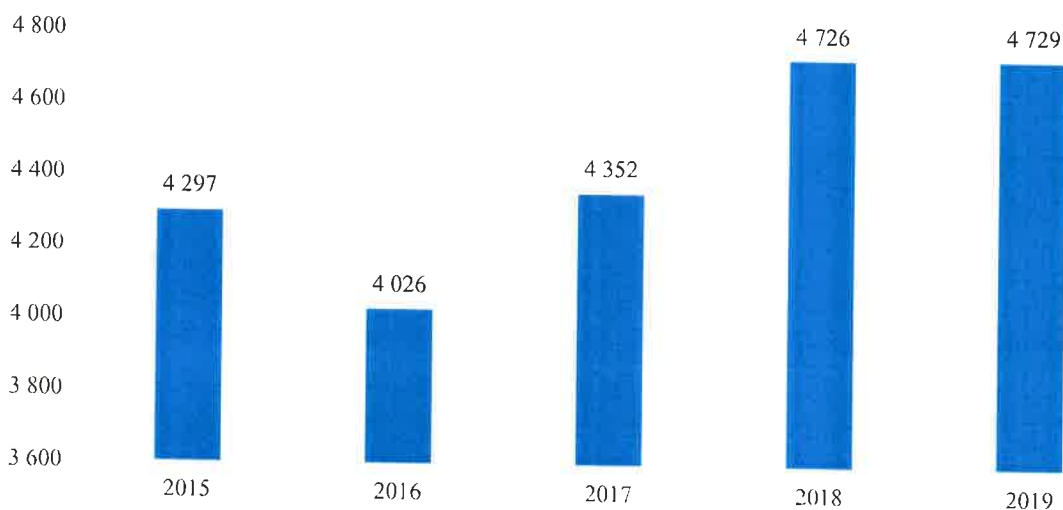
12. Z danych uzyskany przez HFPC wynika, że najwięcej skarg w trybie art. 7 § 1 k.k.w. w latach 2015-2019 składanych było do Sądu Okręgowego w Poznaniu (768-1416), Sądu Okręgowego w Gliwicach (293-425), Sądu Okręgowego w Gdańsku (322-379), Sądu Okręgowego w Szczecinie (219-338) oraz Sądu Okręgowego w Zielonej Górze (240-334). Najmniej skarg kierowanych było do Sądu Okręgowego w Koninie, do którego w latach 2015-2019 wpłynęła tylko 1 skarga, a w Sądzie Okręgowym w Tarnobrzegu złożono łącznie 13 skarg w powyższym okresie, w Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu 41 skarg, w Sądzie Okręgowym

¹¹ Wykres opracowany na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez 45 sądów okręgowych w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.

¹² Należy również wskazać, że liczba skarg składanych w trybie art. 7 § 1 k.k.w. koresponduje z liczbą osadzonych w jednostkach penitencjarnych w latach 2015-2019, oprócz 2016 roku. Jak wynika z danych statystycznych Służby Więziennej na temat stanu ewidencyjnego w aresztach śledczych oraz zakładach karnych udostępnionych w Rocznych Informacjach Statystycznych za lata 2015-2019, dostępnych tutaj: <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna>, w jednostkach penitencjarnych dnia 31 stycznia 2015 roku było 77.872 osadzonych, a dnia 31 grudnia 2015 roku 70.836 osadzonych, dnia 31 stycznia 2016 roku było 71.250 osadzonych, a dnia 31 grudnia 2016 roku 71.528 osadzonych, dnia 31 stycznia 2017 roku było 72.677 osadzonych, a dnia 31 grudnia 2017 roku 73.822 osadzonych, dnia 31 stycznia 2018 roku było 74.896 osadzonych, a dnia 31 grudnia 2018 roku 72.204 osadzonych, dnia 31 stycznia 2019 roku było 73.520, a dnia 31 grudnia 2019 roku było 74.130 osadzonych.

w Kaliszu 79 skarg, w Sądzie Okręgowym w Przemyślu 96 skargi. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że wpływ na liczbę skarg, wpływających do sądów penitencjarnych ma m.in. liczba jednostek penitencjarnych znajdujących się w okręgu danego sądu.

Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. utrzymały w mocy decyzje w latach 2015-2019

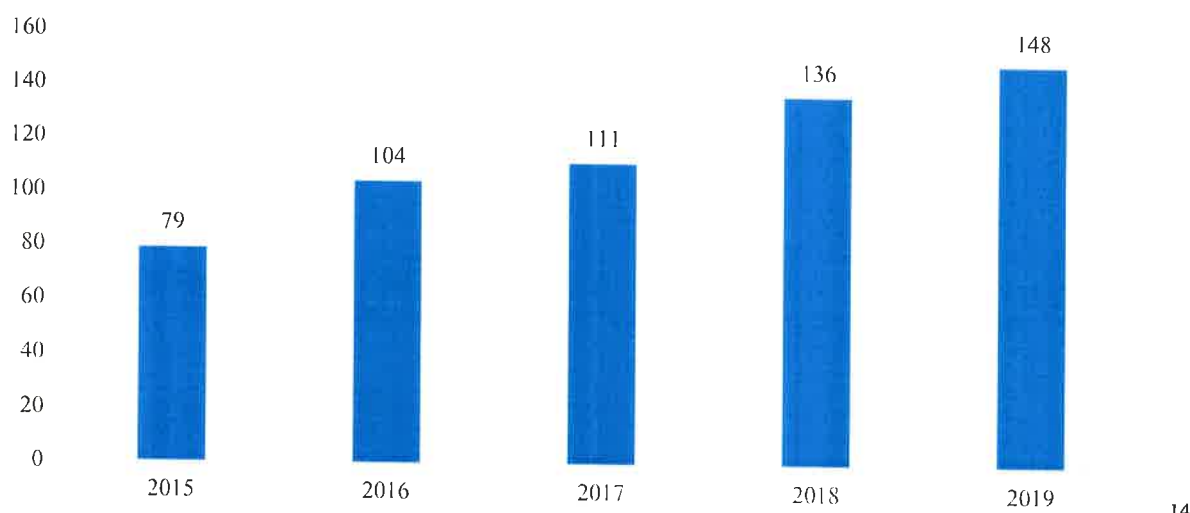


13

13. W przypadku złożenia skargi w trybie art. 7 § 1 k.k.w. najczęstszym rozstrzygnięciem sądów penitencjarnych było utrzymanie decyzji w mocy. Jak wynika z powyższego wykresu, w 45 sądach okręgowych liczba postanowień, którymi utrzymano w mocy decyzje w latach 2015-2019, wahała się od 4.026 do 4.571. Jednocześnie od 2017 roku, jak obrazuje powyższy wykres, nastąpił znaczny wzrost w wydawaniu tego rodzaju postanowień przez sądy penitencjarne. Z danych uzyskanych przez HFPC wynika, że sądami okręgowymi, które w latach 2015-2019 wydały najwięcej postanowień o utrzymaniu decyzji w mocy są: Sąd Okręgowy w Poznaniu (236-379), Sąd Okręgowy w Gdańsku (263-348), Sąd Okręgowy w Gliwicach (243-334), Sąd Okręgowy we Wrocławiu (237-324) oraz Sąd Okręgowy w Szczecinie (150-297). Sądami, które wydały najmniej postanowień o utrzymaniu w mocy decyzji, w latach 2015-2019 były Sąd Okręgowy w Koninie (1) oraz Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu (13). Należy też podkreślić, że oba wspomniane sądy utrzymały w mocy decyzje w każdej sprawie, która wpłynęła na podstawie skargi w trybie art. 7 § 1 k.k.w. Mało wskazanych powyżej postanowień zapadło również w Sądzie Okręgowym w Nowym Sączu (30), Sądzie Okręgowym w Kaliszu (61) oraz Sądzie Okręgowym w Przemyślu (65).

¹³ Wykres opracowany na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez 45 sądów okręgowych w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.

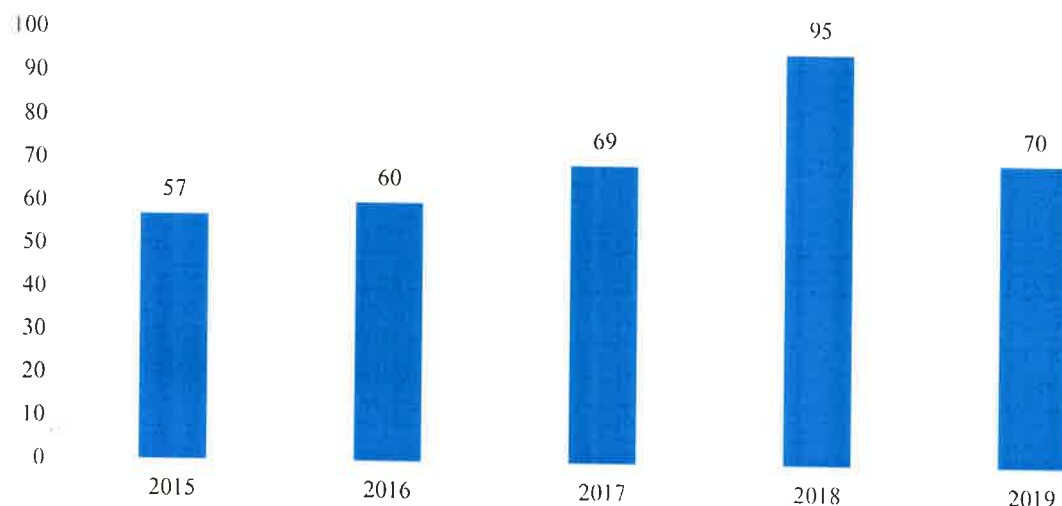
Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. uchyliły decyzje w latach 2015-2019



14. Drugim możliwym rozstrzygnięciem, na jakie wskazuje art. 7 § 5 k.k.w. w przypadku złożenia skargi na decyzję do sądu penitencjarnego, jest jej uchylenie. Jak wynika z powyższego wykresu, wskaźnik ten wahał się w omawianym okresie od 79-148 postanowień. Są to liczby zdecydowanie mniejsze w porównaniu z wyżej przedstawioną statystyką dotyczącą złożonych skarg w trybie art. 7 § 1 k.k.w. oraz postanowień utrzymujących decyzje w mocy. Z danych zebranych przez HFPC wynika, że najwięcej postanowień o uchyleniu decyzji w latach 2015-2019 zapadło w Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga w Warszawie (61), Sądzie Okręgowym w Zielonej Górze (54), Sądzie Okręgowym we Wrocławiu (51), Sądzie Okręgowym w Słupsku (46) oraz Sądzie Okręgowym w Lublinie (42). W 7 sądach penitencjarnych w latach 2015-2019 nie zapadło ani jedno orzeczenie uchylające. Były to: Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, Sąd Okręgowy w Zamościu, Sąd Okręgowy w Kaliszu, Sąd Okręgowy w Koninie, Sąd Okręgowy w Poznaniu, Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu oraz Sąd Okręgowy w Szczecinie. Jedno tego typu postanowienie zapadło w Sądzie Okręgowym w Gdańsku oraz Sądzie Okręgowym w Częstochowie. Dwa postanowienia o uchyleniu decyzji zapadły w: Sądzie Okręgowym w Elblągu, Sądzie Okręgowym w Kielcach, Sądzie Okręgowym w Łodzi, Sądzie Okręgowym w Piotrkowie Trybunalskim oraz Sądzie Okręgowym w Przemyślu.

¹⁴ Wykres opracowany na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez 45 sądów okręgowych w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.

Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. zmieniły decyzję w latach 2015-2019



15

15. Ostatnim możliwym rozstrzygnięciem, jakie może zapadnąć na podstawie art. 7 § 5 k.k.w., jest zmiana przez sąd penitencjarny zaskarżonej decyzji. Jak wynika z powyższego wykresu, liczba tego typu postanowień w latach 2015-2019 w sądach penitencjarnych wahała się od 57 do 95. Należy także wskazać, że tego rodzaju rozstrzygnięcia zapadały najrzadziej. Z danych uzyskanych przez HFPC wynika, że najczęściej postanowień o zmianie decyzji na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. w latach 2015-2019 zapadło przed Sądem Okręgowym w Białymstoku (106), Sądzie Okręgowym w Gorzowie Wielkopolskim (60), Sądzie Okręgowym w Gliwicach (39) oraz Sądzie Okręgowym w Poznaniu (30) oraz Sądzie Okręgowym w Szczecinie (27). W powyżej wskazanym okresie nie zostało wydane postanowienie o zmianie decyzji w 24 sądach okręgowych, czyli w ponad połowie badanych sądów penitencjarnych. Były to: Sąd Okręgowy w Ostrołęce, Sąd Okręgowy w Suwałkach, Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, Sąd Okręgowy w Elblągu, Sąd Okręgowy w Słupsku, Sąd Okręgowy w Toruniu, Sąd Okręgowy we Włocławku, Sąd Okręgowy w Częstochowie, Sąd Okręgowy w Krakowie, Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, Sąd Okręgowy w Lublinie, Sąd Okręgowy w Radomiu, Sąd Okręgowy w Siedlcach, Sąd Okręgowy w Kaliszu, Sąd Okręgowy w Łodzi, Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim, Sąd Okręgowy w Sieradzu, Sąd Okręgowy w Koninie, Sąd Okręgowy w Przemyślu, Sąd Okręgowy w Rzeszowie, Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu, Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze, Sąd Okręgowy w Legnicy, Sąd Okręgowy w Opolu, Sąd Okręgowy we Wrocławiu.

¹⁵ Wykres opracowany na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez 45 sądów okręgowych w ramach wniosku o dostęp do informacji publicznej złożonego w trybie u.d.i.p.

16. Podsumowując stwierdzić trzeba, że, jak wskazują powyższe dane, ponad 90% orzeczeń sądów penitencjarnych to orzeczenia utrzymujące w mocy wcześniejsze decyzje. Już sama analiza danych statystycznych (nawet bez odwoływania się do orzeczeń sądów penitencjarnych) pozwala przypuszczać, że zakres kontroli sądowej nie jest szeroki. Co więcej jej efektem są głównie postanowienia utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje, co sprawia że wspomniana kontrola sądowa może zostać uznana za iluzoryczną i nie spełniającą standardów wynikających z Konstytucji oraz prawa międzynarodowego.

V. Skarga do sądu penitencjarnego w świetle Konstytucji i prawa międzynarodowego

1. Art. 7 k.k.w. a konstytucyjne standardy prawa do sądu

17. Art. 7 k.k.w. należy interpretować na tle konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) odczytywanego w związku z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)¹⁶.

18. Zakres prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest dużo szerszy aniżeli jego odpowiednika na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁷ (zob. dalej). Ustawa zasadnicza nie ogranicza bowiem tego prawa do wyłącznie spraw cywilnych lub karnych, lecz zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia jednostkom dostępu do sądu w każdej „sprawie”. Oczywiście, pojęcie „sprawy” nie ma nieograniczonego zakresu i pewne kwestie są z niego wyłączone¹⁸. Skargi wnoszone przez więźniów na podstawie art. 7 k.k.w. mogą dotyczyć wielu różnych kwestii, niemniej przynajmniej w odniesieniu do takich decyzji, które wpływają na wolności i prawa osadzonego, nie ulega wątpliwości, że stanowią one „sprawę” w rozumieniu wskazanej normy konstytucyjnej. Ponadto zamknięcie osadzonym drogi sądowej mogłoby w tym przypadku naruszać także art. 77 ust. 2 Konstytucji.

19. Art. 7 k.k.w. oczywiście nie zamyka drogi sądowej, wręcz przeciwnie – wprost tę drogę przewiduje, niemniej, jak trafnie podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny:

¹⁶ Por. np. K. Postulski, *Status skazanego w postępowaniu przed sądem*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 1-2, s. 219; S. Tarapata, *Podstawy zaskarżenia skargi z art. 7 § 1 k.k.w. na decyzje organów wykonujących orzeczenia (zagadnienia wybrane)*, „e-Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 3, s. 1, artykuł dostępny pod adresem internetowym: https://www.czpk.pl/dokumenty/publikacje/2019/Sz._Tarapata-Podstawy_zaskarzenia_skargi_z_art._7_%C2%A7_1_k.k.w._na_decyzje_organow.pdf.

¹⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 roku, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPC.

¹⁸ Zob. np. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el.

„w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.”¹⁹. Jednym z kluczowych elementów konstytucyjnego prawa do sądu jest więc prawo do sprawiedliwego postępowania, z którego TK wywodzi m.in. nakaz „wszechstronnego zbadania przez sąd okoliczności sprawy”²⁰. W dotychczasowym orzecznictwie TK nie wskazywał jednak precyzyjnie, jak należy rozumieć ową „wszechstronność”, ani także, jaki zakres kontroli sądowej jest wymagany na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uznaje on bowiem, że: „sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie.”²¹. Nie zawsze będzie więc bezwzględnie wymagane zapewnienie pełnej kontroli sądowej, obejmującej weryfikację wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych. Niemniej, należy pamiętać, że wszelkie ograniczenia prawa do sądu muszą spełniać test proporcjonalności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

20. Do problemu zakresu kontroli sądowej Trybunał Konstytucyjny odniósł się m.in. w wyroku w sprawie o sygn. K 9/10. Orzekł w nim, że ograniczenie podstaw kasacji od orzeczeń dyscyplinarnych organów samorządów zawodów prawniczych do przesłanek „rażącego naruszenia prawa” oraz „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” jest zgodne z Konstytucją. TK wziął pod uwagę m.in. to, że „w sprawach dyscyplinarnych orzekają kolegialne organy quasi-sądowe, których członkami są profesjonalni (zawodowi) prawnicy”, w toku postępowania dyscyplinarnego obwinionemu przysługuje szereg gwarancji procesowych, zaś same podstawy środka zaskarżenia, choć ograniczone, mogą jednak „dotyczyć zróżnicowanych uchybień prawa procesowego oraz materialnego, w tym przeprowadzenia postępowania dowodowego z naruszeniem reguł postępowania”. Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy był także art. 17 ust. 1 Konstytucji, który daje podstawę do tworzenia przez ustawodawcę samorządów zawodowych oraz określa ich podstawowe zadanie.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 roku, sygn. akt P 39/06.

²⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 roku, sygn. akt SK 22/11; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2011 roku, sygn. akt SK 49/08.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2012 roku sygn. akt K 9/10.

21. W przypadku skarg wnoszonych przez osadzonych na podstawie art. 7 k.k.w. trudno jednak znaleźć podobne argumenty, które mogłyby uzasadnić zawężenie podstaw zaskarżenia. W postępowaniu przed organami postępowania wykonawczego nie obowiązują gwarancje procesowe porównywalne z tymi znanymi z postępowań sądowych. Ponadto nie wszystkie z organów, których decyzje podlegają zaskarżeniu na podstawie tego przepisu, składają się z profesjonalnych prawników. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wiele z takich decyzji poważnie może ingerować w wolności i prawa więźniów – uwaga ta dotyczy zwłaszcza postępowania dyscyplinarnego – co uzasadnia objęcie ich szczególnie skrupulatną kontrolą sądową. W tej sytuacji, zdaniem HFPC, zawężająca wykładnia pojęcia „legalność” użytego w art. 7 k.k.w. doprowadziłaby do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu, a tym samym byłaby niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

22. W doktrynie prezentowano także pogląd, że pozbawienie sądu możliwości zweryfikowania podstaw faktycznych zaskarżonych decyzji mogłoby naruszać nie tyle art. 45, co art. 2 Konstytucji, gdyż „z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jedynie postulat sprawiedliwości proceduralnej, odnoszący się tylko do przebiegu prowadzonego postępowania, a nieobejmujący swoim zakresem merytorycznej treści wydanego rozstrzygnięcia”²². Zdaniem HFPC postępowanie sądowe niepozwalające na weryfikację ustaleń faktycznych, na których oparto decyzje ingerujące w sferę wolności i praw jednostki, trudno uznać za sprawiedliwe w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, niemniej niezależnie od tego, jakie stanowisko w tym zakresie się przyjmie, nie ulega wątpliwości, że ustawodawca nie ma absolutnej swobody kształtowania kognicji sądu w odniesieniu do kontroli rozstrzygnięć organów władzy.

23. W ocenie HFPC nazbyt restrykcyjna interpretacja art. 7 k.k.w. mogłaby także kolidować z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu²³. Celem skargi na decyzję organu postępowania wykonawczego jest bowiem nie tylko realizacja prawa jednostki do sądu oraz zapewnienie ochrony jej innych wolności i praw, ale także kontrola zgodności z prawem zaskarżonych rozstrzygnięć. Zbyt ograniczona kognicja sądu, uniemożliwiająca mu dokonanie wszechstronnej oceny zaskarżonej decyzji, mogłaby doprowadzić do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostałyby rozstrzygnięcia niezgodne z prawem.

²² S. Tarapata, *Podstawy zaskarżenia...*, s. 7.

²³ Por. J. Lachowski (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.

2. Zakres kognicji sądu penitencjarnego w świetle art. 6 ust. 1 EKPC

24. Zawężająca wykładnia art. 7 k.k.w. wywołuje także wątpliwości pod kątem zgodności ze standardem prawa do sądu wyrażonym w art. 6 EKPC.

25. Postępowanie sądowe zainicjowane skargą skazanego może, przynajmniej w niektórych przypadkach, zostać zakwalifikowane jako postępowanie dotyczące praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W swoim orzecznictwie ETPC wielokrotnie stosował przywołany przepis w kontekście różnego rodzaju sporów dotyczących warunków odbywania kary pozbawienia wolności. ETPC stoi bowiem na stanowisku, że choć państwowym przysługuje szeroki margines swobody, jeśli chodzi o podejmowanie niezbędnych środków służących do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w zakładach karnych, to jednak niedopuszczalne byłoby przyjęcie zasady, że „sprawiedliwość zatrzymuje się u bram więzienia”²⁴. Każde ograniczenie „praw cywilnych” osadzonego musi być więc możliwe do zaskarżenia do sądu pod kątem charakteru takiego ograniczenia (np. ograniczenie lub zakaz przyjmowania odwiedzin, ciągłe monitorowanie korespondencji i rozmów telefonicznych) lub jego możliwych skutków (np. trudności w utrzymywaniu kontaktów z rodziną i osobami spoza rodziny). W ten sposób, zdaniem ETPC, można zapewnić odpowiednią równowagę pomiędzy celem w postaci zapewnienia porządku w zakładzie karnym a ochroną wolności i praw osadzonych²⁵.

27. Z tego względu, przykładowo, w sprawie *Gülmez przeciwko Turcji* ETPC stwierdził, że art. 6 ust. 1 EKPC znajdował zastosowanie w odniesieniu do postępowania w sprawie kary dyscyplinarnej w postaci zakazu przyjmowania odwiedzin przez 3 miesiące, nałożonej na osadzonego, który dopuszczał się m.in. niszczenia mienia należącego do zakładu karnego, w którym przebywał. W uzasadnieniu ETPC wskazał, że prawo do wizyt bez wątpienia stanowi „prawo o charakterze cywilnym”, a ponadto samo prawo krajowe przewidywało możliwość zaskarżenia do sądu sankcji dyscyplinarnych nakładanych na osadzonych.²⁶ Z kolei w sprawie *Stegarescu i Bahrin przeciwko Portugalii* ETPC orzekł, że ograniczenia związane z umieszczeniem skarżących w celach izolacyjnych o wzmocnionym zabezpieczeniu (np.

²⁴ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1984 roku w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 7819/77 i 7878/77, pkt 69; wyrok ETPC z dnia 17 września 2009 roku w sprawie *Enea przeciwko Włochom*, skarga nr 74912/01, pkt 105.

²⁵ *Enea przeciwko Włochom*, pkt 105-106.

²⁶ Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2008 roku w sprawie *Gülmez przeciwko Turcji*, skarga nr 16330/02, pkt 27-31.

ograniczenia w zakresie wizyt, spacerów, edukacji) dotyczą „praw cywilnych”, a zatem zapewnienie dostępu do sądu spełniającego standardy wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC było w tym zakresie konieczne²⁷. Również spory dotyczące środków wywołujących skutki w sferze interesów majątkowych osadzonego można uznać za dotyczące praw i obowiązków o charakterze cywilnym²⁸.

28. Oczywiście szczegółowe wyliczenie wszystkich potencjalnych przypadków, w których skarga skazanego wniesiona na podstawie art. 7 k.k.w. dotyczyć będzie jego „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC nie jest możliwe, choćby i z tego względu, że na gruncie orzecznictwa ETPC nie wypracowano jasnej definicji tego pojęcia. Jedynie tytułem przykładu można wskazać, że choćby w odniesieniu do postępowań dotyczących sankcji dyscyplinarnych polegających na pozbawieniu skazanego możliwości otrzymania paczek żywnościowych, ograniczeniu sposobu udzielania widzeń, obniżeniu skazanemu wynagrodzenia za pracę, umieszczeniu skazanego w celi izolacyjnej, związek przedmiotu sporu z „prawami i obowiązkami o charakterze cywilnym” nie ulega wątpliwości. Podobna konstatacja musi dotyczyć także m.in. skarg na decyzję dyrektora zakładu karnego o odmowie udzielenia skazanemu zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego pod konwojem funkcjonariusza Służby Więziennej, osoby godnej zaufania lub samodzielnie na czas nieprzekraczający 5 dni, w celu odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz w innych wypadkach szczególnie ważnych dla skazanego.

29. W świetle powyższych rozważań należy uznać, że postępowanie sądowe zainicjowane skargą, o której mowa w art. 7 k.k.w., musi spełniać standardy wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC. Na konwencyjne prawo do sądu gwarantowane w tym przepisie składa się szereg praw, takich jak: prawo dostępu do sądu, prawo do sądu ustanowionego ustawą, prawo do sądu bezstronnego, prawo do sądu niezawisłego, prawo do rzetelnej procedury sądowej, prawo do jawności postępowania, prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do wykonania wyroku. W kontekście problemu analizowanego w niniejszej opinii najistotniejsze znaczenie ma oczywiście prawo dostępu do sądu.

²⁷ Wyrok ETPC z dnia 6 kwietnia 2010 roku w sprawie *Stegarescu i Bahrin przeciwko Portugalii*, skarga nr 46194/06, pkt 37-40.

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 30 października 2003 roku w sprawie *Ganci przeciwko Włochom*, skarga nr 41576/98, pkt 25.

30. Zgodnie z orzecznictwem ETPC, aby prawo dostępu do sądu było zrealizowane, jednostka musi mieć zapewniony dostęp do sądu mającego „pełną jurysdykcję”²⁹. Termin ten nie został w pełni zdefiniowany przez Trybunał, niemniej zakłada on, że sąd krajowy powinien mieć kompetencję do zbadania wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy³⁰. Zakres kontroli sądowej wymaganej przez art. 6 ust. 1 EKPC w znacznym stopniu zależy od rodzaju sprawy. Przykładowo w kontekście spraw administracyjnych, zwłaszcza dotyczących zagadnień wymagających specjalistycznej wiedzy lub doświadczenia, ETPC dopuszczał ograniczenie kompetencji sądów do oceny legalności zaskarżonej decyzji, bez możliwości jej merytorycznej zmiany. W tym zakresie brał pod uwagę także m.in. gwarancje proceduralne przysługujące stronie na etapie postępowania przed organem administracji³¹. Jednakże w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych tak wąsko zakreślona kognicja sądów byłaby niedopuszczalna. Jak wskazuje ETPC, „nie można uznać, że organ sądowy posiada pełną jurysdykcję, jeśli nie jest on kompetentny do oceny, czy nałożona sankcja jest proporcjonalna do przewinienia”³². W sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* Trybunał zwrócił także uwagę na znaczenie kompetencji sądu do badania okoliczności faktycznych: „w specyficznym kontekście postępowań dyscyplinarnych, kwestie faktyczne są równie kluczowe, co prawne, dla wyniku postępowania dotyczącego «cywilnych praw i obowiązków»”³³. Ustalenia faktyczne są istotne zwłaszcza w tych postępowaniach, w których została nałożona kara³⁴.

31. Zdaniem Fundacji wykładnia art. 7 k.k.w. zawężająca kognicję sądu penitencjarnego do wyłącznie kontroli formalnoprawnej, bez możliwości dokonania kontroli materialnoprawnej oraz weryfikacji ustaleń faktycznych leżących u podstaw zaskarżonej decyzji prowadzi więc do stanu niezgodności z art. 6 EKPC. Uniemożliwia ona bowiem sądowi przeprowadzenie odpowiedniej kontroli zaskarżonej decyzji, a jednocześnie nie sposób dostrzec żadnych argumentów, które mogłyby takie działanie usprawiedliwić. Nawiązując do przywołanego

²⁹ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 28 stycznia 2020 roku w sprawie *Ali Riza przeciwko Turcji*, skargi nr 30226/10 i 5506/16, pkt 195.

³⁰ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 5 maja 2020 roku w sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*, skarga nr 3594/19, pkt 147; wyrok ETPC z dnia 20 lipca 2017 roku w sprawie *Samardžić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 32486/14, pkt 31.

³¹ Zob. np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 6 listopada 2018 roku w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, pkt 178-179.

³² Zob. np. wyrok ETPC z dnia 24 września 2009 roku w sprawie *Merigaud przeciwko Francji*, skarga nr 32976/04, pkt 69.

³³ *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, pkt 203.

³⁴ Tamże.

wyżej orzecznictwa ETPC nie można uznać, że przedmiot skarg skazanych dotyczy zagadnień wymagających wiedzy lub doświadczenia eksperckiego. Ponadto postępowanie przed organami, o których mowa w art. 7 § 1 k.k.w., nie zapewnia bezstronności i rzetelności na tyle, by uznać, że nie ma potrzeby weryfikowania dokonanych przez nie ustaleń przez sąd. Wreszcie kwestie faktyczne nierzadko będą kluczowe dla oceny zasadności skargi, zwłaszcza jeśli odnosi się ona do sankcji dyscyplinarnych nałożonych na skazanego. W tej sytuacji ograniczenie kompetencji sądu do kontroli formalnoprawnej sprawia, że sądu takiego nie można uznać za posiadającego „pełną jurysdykcję” w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie ETPC.

3. Zakres kontroli sądowej a pozytywne obowiązki państwa

32. W ocenie HFPC interpretacja art. 7 k.k.w. musi uwzględniać nie tylko międzynarodowe standardy ochrony prawa do sądu, ale i pozytywne obowiązki państwa związane z ochroną praw więźniów.

33. W pierwszej kolejności należy wskazać, że skarga wnoszona na podstawie przywołanego przepisu może dotyczyć m.in. kar dyscyplinarnych czy decyzji w przedmiocie rodzaju i typu zakładu karnego lub systemu terapeutycznego, w którym odbywana jest kara. Wszystkie te kwestie nie pozostają bez znaczenia z perspektywy przewidzianego w prawie międzynarodowym zakazu tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Warto przywołać choćby liczne wyroki, w których ETPC stwierdzał, że warunki odbywania kary pozbawienia wolności przez polskich osadzonych zakwalifikowanych jako „więźniowie niebezpieczni” naruszały art. 3 EKPC³⁵. Również niektóre sankcje dyscyplinarne, zwłaszcza kara umieszczenia w celi izolacyjnej, mogą stanowić przejaw niehumanitarnego lub poniżającego traktowania³⁶. Na marginesie warto zauważyć, że wszechstronna ocena proporcjonalności tej kary dyscyplinarnej ma w realiach polskich tym większe znaczenie, że w świetle k.k.w. izolacja może trwać aż do 28 dni, co dwukrotnie przekracza limit rekomendowany przez Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu³⁷ (dalej: CPT).

³⁵ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 roku w sprawie *Piechowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 20071/07; wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 roku w sprawie *Horych przeciwko Polsce*, skarga nr 13621/08.

³⁶ Zob. np. CPT, *2nd General Report on the CPT's activities*, CPT/Inf (92) 3, Strasbourg 1992, pkt 56.

³⁷ Zob. np. CPT, raport z wizyty w Bośni i Hercegowinie (2015), CPT/Inf (2016) 17, pkt 74.

34. Zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania wiąże się nie tylko z obowiązkiem negatywnym (powstrzymanie się od maltretowania przez funkcjonariuszy państwa), ale i obowiązkami pozytywnymi, których realizacja wymaga od państwa podejmowania działań mających na celu zapobieganie naruszeniom tego zakazu. Jednym z podstawowych instrumentów służących do zapobiegania torturom i niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu jest właśnie prawo osadzonego do zwrócenia się do sądu. Z tego względu CPT zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia osadzonemu, którzy uważają, że padli ofiarą maltretowania, możliwości złożenia skargi do organu zewnętrznego, zwłaszcza takiego, który jest kompetentny do wydawania wiążących decyzji.³⁸ Jeszcze mocniej znaczenie kontroli sądowej dla zapobiegania przypadkom niewłaściwego traktowania więźniów podkreśla Podkomitet ds. Prewencji Tortur ONZ (dalej: SPT). Organ ten tłumaczy, że „w celu zapewnienia, że osadzeni będą mogli powoływać się na przepisy chroniące ich przed zaniedbaniami lub nadużyciami władz zakładu karnego, musi istnieć niezależna trzecia strona, która będzie egzekwować te przepisy – nikt nie może bowiem występować jednocześnie w roli strony i sędziego”. Zdaniem SPT jest oczywiste, że rolę takiego niezależnego organu powinien pełnić sędzia wyspecjalizowany w sprawach penitencjarnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu, w razie sporu z władzami zakładu karnego, osadzony może dochodzić ochrony swoich praw w postępowaniu sądowym na zasadzie równości broni z władzami³⁹.

35. Zdaniem Fundacji nadmiernie restrykcyjna wykładnia art. 7 k.k.w. uniemożliwi sądom sprawowanie efektywnej kontroli działań organów. W wielu przypadkach do oceny proporcjonalności ograniczeń praw skazanego konieczne jest bowiem wykroczenie poza kontrolę ściśle formalną. Tym samym istnieje ryzyko, że skarga, o której mowa w tym przepisie, stanie się środkiem iluzorycznym, niegwarantującym skazanemu adekwatnej ochrony przed przejawami niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

36. Jeśli nawet jednak restrykcje nakładane na więźnia nie przekraczają minimalnego progu dolegliwości wymaganego do zakwalifikowania ich jako niehumanitarnego lub poniżającego traktowanie, mogą one niekiedy zostać potraktowane jako ingerencja w prawo do prywatności. W kontekście przedmiotu niniejszej opinii szczególnie istotny jest wyrok ETPC w sprawie *Polyakova i inni*

³⁸ CPT, *Complaints mechanisms*. Extract from the 27th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, pkt 71.

³⁹ SPT, *Provisional statement on the role of judicial review and due process in the prevention of torture in prisons*, adopted by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment at its sixteenth session, 20 to 24 February 2012, CAT/OP/2, pkt 14-15.

*przeciwko Rosji*⁴⁰. Skargi do ETPC, z których część została złożona przez samych osadzonych, a część przez ich rodziny, dotyczyły przeniesienia więźniów, na mocy decyzji Federalnej Służby Penitencjarnej (dalej: FSP), do zakładów karnych oddalonych o kilka tysięcy kilometrów od miejsca zamieszkania ich rodzin. Osoby te składały skargi na decyzje organu do sądów, ale zostały one oddalone. Sądy twierdziły bowiem m.in. że sam fakt trudności w utrzymywaniu przez osadzonego kontaktów z jego rodziną nie sprawia, że decyzja FSP jest, w świetle rosyjskiego kodeksu karnego wykonawczego, bezprawna. Rozpatrując skargi ETPC podkreślił, że osadzeni co do zasady korzystają ze wszystkich wolności i praw konwencyjnych (poza wolnością osobistą w zakresie związanym z legalnym pobytem w zakładzie karnym), a nakładane na nich ograniczenia zawsze muszą być uzasadnione. ETPC wskazał, że ograniczenie faktycznej możliwości utrzymywania przez więźnia kontaktów z jego rodziną stanowiło ingerencję w jego prawo do poszanowania życia rodzinnego. W tej sytuacji, powinno być dokonane jedynie na podstawie prawa gwarantującego ochronę przed arbitralnością władz. W ocenie ETPC rosyjskie prawo takich gwarancji nie dawało, gdyż ani na etapie postępowania przed FSP, ani w trakcie postępowania sądowego, przepisy nie przewidywały zindywidualizowanej oceny wpływu umieszczenia osadzonego w określonym zakładzie karnym na jego życie rodzinne. W odniesieniu do postępowania sądowego ETPC podkreślił, że zasady legalności i praworządności w społeczeństwie demokratycznym wymagają, aby środki ingerujące w podstawowe prawa człowieka mogły zostać zbadane w kontradyktoryjnym postępowaniu przed niezależnym organem właściwym do oceny uzasadnienia decyzji oraz materiału dowodowego. W przypadku zaś tak poważnych ograniczeń prawa do życia rodzinnego, jak w przedmiotowej sprawie, kontrola sądowa powinna być szczególnie skrupulatna. Zdaniem ETPC standard ten nie został jednak spełniony, gdyż wykładnia przyjęta przez sądy krajowe uniemożliwiła ocenę proporcjonalności ingerencji i jej zgodności z art. 8 ust. 2 EKPC.

37. Z powyższego orzeczenia jasno wynika, że kontrola decyzji organu, której skutkiem jest ograniczenie konwencyjnych wolności i praw więźnia, przeprowadzona wyłącznie pod kątem wąsko rozumianej legalności jest, z perspektywy standardów strasburskich, niewystarczająca. Sądy muszą więc być władne do przeprowadzenia całościowej oceny proporcjonalności ingerencji.

⁴⁰ Wyrok ETPC z dnia 7 marca 2017 roku w sprawie *Polyakova i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 35090/09, 35845/11, 45694/13 i 59747/14.

VI. Podsumowanie

38. Zdaniem HFPC konstytucyjne i międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka wykluczają przyjęcie takiej wykładni art. 7 k.k.w., która uniemożliwiłaby sądowi dokonanie weryfikacji okoliczności faktycznych, na których została oparta zaskarżona decyzja. Dotyczy to w szczególności skarg na takie rozstrzygnięcia organów postępowania wykonawczego, które oddziałują na sferę konstytucyjnych i konwencyjnych wolności i praw osadzonego. Dla pełnego poszanowania tych praw konieczne jest bowiem także zapewnienie jednostkom dostępu do skutecznych mechanizmów ochrony prawnej. Nadmierne ograniczenie kompetencji sądu penitencjarnego sprawiłoby nie tylko, że organ ten przestałby być sądem posiadającym „pełną jurysdykcję” w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie ETPC, ale i uczyniłoby z samej skargi instytucję czysto iluzoryczną. Wydaje się, że przedstawione przez HFPC dane statystyczne dotyczące rozpatrywania skarg w trybie art. 7 k.k.w. potwierdzają tezę o właśnie takim – iluzorycznym charakterze kontroli sądowej. Może się do tego przyczyniać ściśle formalistyczne podejście samych sądów. Przesądzenie o obowiązku także materialno-prawnej kontroli decyzji organu penitencjarnego spowodowałoby jej znaczne urealnienie.

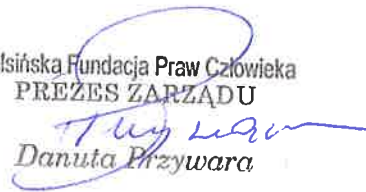
W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹
SEKRETARZ ZARZĄDU


Piotr Kładoczny



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU


Danuta Przywara

Załączniki:

1. 3 odpisy opinii wraz z załącznikami.
2. Tabela 1. Liczba skarg złożonych do sądów penitencjarnych na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.
3. Tabela 2. Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. utrzymały w mocy decyzje w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.
4. Tabela 3. Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. uchylili decyzje w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.
5. Tabela 4. Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. zmieniły decyzję w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.
6. Statut Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.
7. Informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z Krajowego Rejestru Sądowego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Tabela 1. Liczba skarg złożonych do sądów penitencjarnych na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.

Rodzaj sądu	2015	2016	2017	2018	2019
SO w Białymstoku	252	179	261	348	255
SO w Ostrołęce	32	43	42	87	90
SO w Łomży	29	23	51	50	63
SO w Olsztynie	158	115	155	153	165
SO w Suwałkach	17	18	29	41	64
SO w Bydgoszczy	239	250	215	280	195
SO w Elblągu	62	57	51	114	91
SO w Gdańsku	328	322	331	340	379
SO w Słupsku	135	117	143	203	119
SO w Toruniu	54	43	29	53	50
SO we Włocławku	198	146	120	212	172
SO w Bielsku-Białej	73	80	96	53	28
SO w Częstochowie	47	67	72	87	113
SO w Gliwicach	365	293	357	425	283
SO w Katowicach	145	158	147	254	142
SO w Kielcach	54	50	59	51	53
SO w Krakowie	77	107	72	96	148
SO w Nowym Sączu	5	3	12	9	12
SO w Tarnowie	94	102	99	108	116
SO w Lublinie	211	176	188	176	288
SO w Radomiu	112	135	169	177	153
SO w Siedlcach	25	64	79	99	87
SO w Zamościu	67	57	34	97	86
SO w Kaliszu	17	20	15	5	22
SO w Łodzi	127	160	132	143	147
SO w Piotrkowie Trybunalskim	28	27	42	42	43
SO w Płocku	75	67	63	82	141
SO w Sieradzu	42	40	41	54	28
SO w Koninie	0	0	0	1	0
SO w Poznaniu	938	768	964	1087	1416
SO w Zielonej Górze	275	244	240	334	265
SO w Przemyślu	28	12	13	15	28
SO w Krośnie	75	46	60	64	54
SO w Rzeszowie	64	50	59	80	119
SO w Tarnobrzegu	1	1	3	6	2
SO w Szczecinie	219	264	338	283	242
SO w Koszalinie	136	127	160	131	172
SO w Gorzowie Wielkopolskim	173	149	192	149	95
SO w Warszawie	131	113	65	53	114
SO Warszawa-Praga	186	199	183	232	210
SO w Jeleniej Górze	76	51	45	15	18
SO w Legnicy	33	32	16	17	9
SO w Opolu	184	246	272	249	233
SO w Świdnicy	41	33	45	41	83
SO we Wrocławiu	277	253	286	330	296

Tabela 2. Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. utrzymały w mocy decyzje w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.

Rodzaj sądu	2015	2016	2017	2018	2019
SO w Białymstoku	217	152	214	290	213
SO w Ostrołęce	25	31	37	64	73
SO w Łomży	27	19	46	34	58
SO w Olsztynie	147	98	141	138	142
SO w Suwałkach	15	14	22	38	53
SO w Bydgoszczy	168	173	159	186	158
SO w Elblągu	55	48	49	81	84
SO w Gdańsku	263	265	266	283	348
SO w Słupsku	114	114	124	141	100
SO w Toruniu	40	30	19	31	28
SO we Włocławku	168	122	87	141	129
SO w Bielsku-Białej	50	48	44	39	24
SO w Częstochowie	55	57	69	67	101
SO w Gliwicach	303	243	294	334	226
SO w Katowicach	122	119	117	187	99
SO w Kielcach	46	40	51	42	50
SO w Krakowie	63	96	61	75	78
SO w Nowym Sączu	3	2	9	6	10
SO w Tarnowie	78	79	88	95	98
SO w Lublinie	199	158	158	136	240
SO w Radomiu	77	106	133	132	126
SO w Siedlcach	16	47	70	72	81
SO w Zamościu	67	51	37	88	74
SO w Kaliszu	13	16	11	2	19
SO w Łodzi	126	160	132	142	147
SO w Piotrkowie Trybunalskim	28	27	41	41	43
SO w Płocku	55	57	45	64	87
SO w Sieradzu	38	36	33	43	25
SO w Koninie	0	0	0	1	0
SO w Poznaniu	290	236	320	349	379
SO w Zielonej Górze	107	103	87	121	109
SO w Przemyślu	19	8	10	9	19
SO w Krośnie	58	38	46	40	40
SO w Rzeszowie	35	31	37	30	67
SO w Tarnobrzegu	1	1	3	6	2
SO w Szczecinie	185	235	297	150	188
SO w Koszalinie	108	98	105	107	124
SO w Gorzowie Wielkopolskim	135	114	143	108	70
SO w Warszawie	111	96	50	43	91
SO Warszawa-Praga	108	114	123	160	152
SO w Jeleniej Górze	67	45	36	13	15
SO w Legnicy	31	21	15	14	4
SO w Opolu	152	209	206	219	188
SO w Świdnicy	41	32	42	40	83
SO we Wrocławiu	271	237	275	324	284

Tabela 3. Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. uchyliły decyzje w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.

Rodzaj sądu	2015	2016	2017	2018	2019
SO w Białymstoku	4	2	5	7	2
SO w Ostrołęce	0	3	1	2	0
SO w Łomży	0	1	0	0	0
SO w Olsztynie	1	1	1	5	1
SO w Suwałkach	0	0	0	1	3
SO w Bydgoszczy	5	4	2	13	3
SO w Elblągu	0	0	0	2	0
SO w Gdańsku	0	0	0	0	1
SO w Słupsku	4	5	6	16	15
SO w Toruniu	2	3	4	3	5
SO we Włocławku	0	1	0	1	1
SO w Bielsku-Białej	0	1	0	4	0
SO w Częstochowie	0	0	0	1	0
SO w Gliwicach	7	7	9	8	5
SO w Katowicach	2	4	2	6	5
SO w Kielcach	0	0	1	1	0
SO w Krakowie	0	0	1	3	1
SO w Nowym Sączu	0	0	0	0	0
SO w Tarnowie	8	5	3	2	5
SO w Lublinie	2	6	7	10	17
SO w Radomiu	2	0	0	0	0
SO w Siedlcach	2	1	2	1	2
SO w Zamościu	0	0	0	0	0
SO w Kaliszu	0	0	0	0	0
SO w Łodzi	1	0	0	1	0
SO w Piotrkowie Trybunalskim	0	0	1	1	0
SO w Płocku	2	3	3	6	18
SO w Sieradzu	1	0	1	3	1
SO w Koninie	0	0	0	0	0
SO w Poznaniu	0	0	0	0	0
SO w Zielonej Górze	7	9	9	8	21
SO w Przemyślu	0	0	1	1	0
SO w Krośnie	1	1	1	2	3
SO w Rzeszowie	2	0	1	2	2
SO w Tarnobrzegu	0	0	0	0	0
SO w Szczecinie	0	0	0	0	0
SO w Koszalinie	2	0	0	0	0
SO w Gorzowie Wielkopolskim	0	2	0	1	1
SO w Warszawie	10	12	4	6	8
SO Warszawa-Praga	6	14	17	10	14
SO w Jeleniej Górze	2	0	0	0	0
SO w Legnicy	0	3	0	1	0
SO w Opolu	0	0	18	2	2
SO w Świdnicy	0	0	0	0	0
SO we Wrocławiu	6	16	11	6	12

Tabela 4. Liczba postanowień sądów penitencjarnych, które na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. zmieniły decyzję w latach 2015-2019 z podziałem na sądy okręgowe.

Rodzaj sądu	2015	2016	2017	2018	2019
SO w Białymstoku	11	19	15	28	33
SO w Ostrołęce	0	0	0	0	0
SO w Łomży	1	0	0	1	0
SO w Olsztynie	1	0	0	0	2
SO w Suwałkach	0	0	0	0	0
SO w Bydgoszczy	0	0	0	0	0
SO w Elblągu	0	0	0	0	0
SO w Gdańsku	2	2	4	0	0
SO w Słupsku	0	0	0	0	0
SO w Toruniu	0	0	0	0	0
SO we Włocławku	0	0	0	0	0
SO w Bielsku-Białej	0	2	1	0	0
SO w Częstochowie	0	0	0	0	0
SO w Gliwicach	9	7	18	5	0
SO w Katowicach	1	5	1	4	4
SO w Kielcach	0	1	1	1	1
SO w Krakowie	0	0	0	0	0
SO w Nowym Sączu	0	0	0	0	0
SO w Tarnowie	0	1	0	1	0
SO w Lublinie	0	0	0	0	0
SO w Radomiu	0	0	0	0	0
SO w Siedlcach	0	0	0	0	0
SO w Zamościu	0	1	0	0	0
SO w Kaliszu	0	0	0	0	0
SO w Łodzi	0	0	0	0	0
SO w Piotrkowie Trybunalskim	0	0	0	0	0
SO w Płocku	0	4	0	3	2
SO w Sieradzu	0	0	0	0	0
SO w Koninie	0	0	0	0	0
SO w Poznaniu	6	5	7	8	4
SO w Zielonej Górze	3	1	2	6	2
SO w Przemyślu	0	0	0	0	0
SO w Krośnie	1	0	1	1	2
SO w Rzeszowie	0	0	0	0	0
SO w Tarnobrzegu	0	0	0	0	0
SO w Szczecinie	2	2	4	14	5
SO w Koszalinie	0	0	0	5	5
SO w Gorzowie Wielkopolskim	19	8	10	15	8
SO w Warszawie	1	1	0	0	1
SO Warszawa-Praga	0	1	2	2	1
SO w Jeleniej Górze	0	0	0	0	0
SO w Legnicy	0	0	0	0	0
SO w Opolu	0	0	0	0	0
SO w Świdnicy	0	0	3	1	0
SO we Wrocławiu	0	0	0	0	0