

WPROWADZENIE

Administracja więzienna to istotna i specyficzna, a jednocześnie prawie niewidoczna część administracji publicznej. Z jej działaniem wiąże się urzeczywistnienie takich wartości, jak: zaufanie obywateli do państwa, dialog państwa z podmiotami uczestniczącymi w wykonaniu kary pozbawienia wolności, poszanowanie ludzkiej godności i autonomii, odpowiedzialność.

Można przyjąć, że istnieje jakiś konsens między oczekiwaniami wynikającymi z ogólnych zasad postępowania wykonawczego i administracyjnego oraz standardem dobrej administracji a specyfiką wykonania kary pozbawienia wolności. Inaczej mówiąc, istnieje pewien wypracowany pakiet zasad, którymi kieruje się każda administracja państwowa, aby zapewnić podstawowe prawa i wolności obywatelowi, a jednocześnie, aby być efektywną. Taką administrację można uznać za „dobrą”, przyzwoitą, praworządną, sprawiedliwą.

Zarazem trzeba uwzględnić specyficzne postępowanie administracji więziennej z obywatelami, zakorzenione w prawie karnym i etapie egzekucji, która trwa kilka miesięcy albo kilka lat, w relacji całkowitej zależności obywatela od państwa i daleko posuniętej ingerencji tego ostatniego w prywatne życie obywatela; egzekucji, której cel wykracza poza tradycyjne administracyjne cele państwa (reglamentacyjne, kontrolne, obsługujące), który można nazwać – wychowawczym.

Dostrzegając specyfikę postępowania wykonawczego i jego cechy, takie jak: szybkość, skuteczność, ograniczenie niektórych uprawnień i gwarancji, spłaszczenie postępowania dowodowego, standardy dobrej administracji więziennej, można wywieść z obowiązującego prawa, poczynszy od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, poprzez ustawy (Kodeks

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

postępowania administracyjnego², Kodeks karny wykonawczy³) i akty wykonawcze, a skończywszy na prawie miękkim (Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, rekomendacjach postępowania z więźniami i zawodowych kodeksach etycznych).

Specyfika postępowania karnego wykonawczego stawia jednak pytania o zastosowanie tych standardów i zasad obowiązujących w relacjach obywatela niepozbawionego wolności z administracją publiczną do relacji obywatela skazanego z administracją więzienną. Czy ze względu na specyfikę stosunku, jaki łączy skazanego z administracją więzienną, zasady, które obowiązują administrację publiczną w kontaktach z „wolnym” obywatelem, ulegają w postępowaniu wykonawczym uproszczeniu albo ograniczeniu? Czy należy przyjąć, że administracja więzienna jest obowiązana do urzeczywistniania w swoim działaniu standardów obowiązujących administrację publiczną?

Z analizy praktyki wynika, że zasady funkcjonowania administracji publicznej w wielu aspektach doznają ograniczeń w ich stosowaniu przez administrację więzienną. Taki stan rzeczy zdaje się być akceptowany przez polskie sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny. Ten ostatni, badając skargę Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie do konstytucyjności art. 6 § 2 k.k.w., która ogranicza możliwości złożenia wniosków, skarg i próśb przez skazanego w porównaniu do obywatela działającego na podstawie działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, w wyroku z 12 lipca 2016 r. (K 28/15) stwierdził, że powyższy przepis jest zgodny z Konstytucją, gdyż:

[...] w wyznaczonych ramach występują różnice między sytuacją skazanego w zakresie jego relacji związanych z występowaniem z wnioskiem, skargą czy prośbą do organów wykonujących orzeczenie oraz sytuacją innych osób występujących ze skargą lub wnioskiem do organu władzy publicznej. Osobie skazanej została bowiem wymierzona kara, która ma realizować określone cele – zwłaszcza resocjalizacyjne, edukacyjno-wychowawcze czy społecznej readaptacji skazanego. W tym kontekście zauważalna jest szczególna rola organów wykonujących orzeczenie w realizacji wskazanych celów. Tym samym relacja skazanego i organu wykonującego orzeczenie różni się od relacji wszystkich innych osób i organów władzy publicznej (w tym też organów wykonujących orzeczenie). Nie zmienia tego okoliczność, że „inna osoba” występuje z wnioskiem lub skargą w imieniu skazanego do organu wykonującego orzeczenie (wystąpienie takie nie implikuje specjalnego traktowania, właściwego tylko wobec skazanych). Ponadto nie można też utożsamiać relacji w ramach wniosku, skargi lub prośby skazanego i organu wykonującego orzeczenie oraz podobnej relacji tego skazanego

² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

³ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 127 ze zm.).

i innego organu władzy publicznej, który nie jest obciążony obowiązkami w zakresie realizacji celów kary wobec skazanego. Wszystko to skutkuje wnioskiem, że zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy odnoszą się do podmiotów pozostających w relacji z organami wykonującymi orzeczenie, których pozycja prawna różni się od sytuacji osób nieskazanych korzystających z prawa skargi lub wniosku dotyczących działalności władz publicznych, a przez to sytuacja uprawnionych na podstawie art. 6 § 2 zdanie pierwsze k.k.w. nie musi być tożsama z sytuacją prawną podmiotów korzystających z uprawnień wynikających z działu VIII k.p.a.

Sejm w swoim stanowisku do tej sprawy z 20 kwietnia 2016 r. stwierdził, że:

Skazany w zakresie swych relacji skargowych lub wnioskowych z organem wykonującym orzeczenie nie jest takim samym podmiotem jak osoba, która nie jest skazana i która występuje ze skargą lub wnioskiem do jakiegoś organu władzy publicznej. Podejście do sytuacji skazanego podporządkowane jest osiągnięciu celów kary, w tym przede wszystkim jego resocjalizacji, a szczególnie obowiązki w tym zakresie obciążają organy wykonujące orzeczenie. Z tego choćby powodu relacja skazanego z organem wykonującym orzeczenie jest nieporównywalna z relacją osoby nieskazanej z dowolnym organem władzy publicznej. [...] Nie sposób też zrównywać relacji skargowej lub wnioskowej skazanego z organem wykonującym orzeczenie oraz relacji skargowej lub wnioskowej skazanego z innym organem. Wszak inne organy niż wykonujące orzeczenie nie są obciążone obowiązkami w zakresie realizacji celów kary wobec skazanego, w tym jego resocjalizacji.

Tymczasem więźniowie wciąż podejmują próby składania skarg na decyzje administracji więziennej do sądów administracyjnych, traktując wydane przez nią decyzje jako akty organów administracji publicznej w rozumieniu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴. Robią to, ponieważ szukają realnej ochrony przed słabo kontrolowaną arbitralnością administracji więziennej. Sądy administracyjne odrzucają jednak ich skargi, wskazując, że nie są właściwe do ich rozpatrzenia. W uzasadnieniu swoich orzeczeń podnoszą, że o uznaniu danego aktu za decyzję przesądza jego treść, a nie forma. Podstawowe znaczenie ma to, czy jest to akt rozstrzygający co do istoty w indywidualnej sprawie należącej do właściwości organów administracji państwowej – w sprawie administracyjnej. Decyzja komisji penitencjarnej nie spełnia wymienionych kryteriów, ponieważ nie dotyczy sprawy administracyjnej⁵. Odrzucając skargi skazanych na bezczynność administracji więziennej, sądy administracyjne stwierdzają, że właściwym trybem

⁴ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).

⁵ Zob. postanowienie WSA w Szczecinie z 14 marca 2014 r., II SA/Sz 187/14.

postępowania jest skarga do sądu powszechnego (penitencjarnego), gdyż beczynność organów wykonawczych nie podlega rozpoznaniu w trybie postępowania administracyjnego⁶.

Inaczej mówiąc, choć administracja więzienna jest administracją publiczną, to ma inną tożsamość i autonomiczną odrębność. W związku z tym ani zasad, ani procedur obowiązujących tę ostatnią nie da się bezpośrednio przenosić na grunt funkcjonowania administracji więziennej bez uwzględnienia różnic między sytuacją wolnego lub skazanego obywatela, bez uwzględnienia owej autonomicznej odrębności. Źródłem tej ostatniej jest działanie administracji więziennej na podstawie przepisów szczególnych – przepisów Kodeksu karnego wykonawczego i aktów wykonawczych wydanych na jego podstawie, a nie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ta niemożność wynika z prawnego punktu widzenia, jednak nie z punktu widzenia nauki, która – jak prezentuje „Wstęp” – wykorzystuje różne teorie i koncepcje do zbadania, zrozumienia i wyjaśnienia złożonej rzeczywistości. Ponadto przepisy karno-wykonawcze odwołują się do terminologii postępowania administracyjnego lub do instytucji z tej dziedziny prawa. Zasadne jest zatem odpowiednie stosowanie zasad obowiązujących administrację publiczną, a wynikających z Konstytucji, Kodeksu postępowania administracyjnego, a także prawa Unii Europejskiej dotyczących tej sfery działania państwa, przede wszystkim Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej.

Administrację więzienną można definiować w aspektach szerszym i węższym. W *szerszym aspekcie* chodzi o zarządzanie wykonywaniem kary pozbawienia wolności, a więc zarządzanie pewnym procesem dziejącym się w czasie (w zależności od wymiaru kary) i miejscu na podstawie zasad państwa praworządnego (zasady działania państwa w granicach i na podstawie prawa, zasady budowania zaufania państwa do obywatela) i zasad specyficznych dla postępowania wykonawczego (zasady: indywidualizacji, bezpieczeństwa, podmiotowości skazanego, progresji, współuczestnictwa społeczeństwa w wykonaniu kary), procesem celowym – mającym zmierzać do celu określonego w art. 67 § 1 k.k.w. Chodziłoby więc o przyjrzenie się, jak administracja więzienna działa, w jaki sposób stosuje przepisy prawa i zasady rządzące wykonaniem kary, w jaki sposób korzysta ze swojej dyskrecyjnej władzy i w czym się ona przejawia, aby stworzyć optymalne warunki i procedury do osiągnięcia tego celu.

W szerszym znaczeniu administracja więzienna to taka, która „obsługuje” skazanego i każdą sferę jego życia, gdyż więzienie jest instytucją relatywnie totalną. To administracja, która potrafi zidentyfikować

⁶ Zob. postanowienia WSA w Warszawie: z 15 stycznia 2016 r., IV SAB/Wa 559/15; z 17 maja 2016 r., IV SAB/Wa 34/16.

potrzeby, potencjał i słabe strony więźnia oraz zaoferować mu odpowiednie działania i adekwatne warunki życia, co wiąże się z zasadą normalizacji wykonania kary. To administracja, która respektuje uniwersalne wartości i zasady, mając świadomość, że realizuje je w relacji ze skazanym „twarzą w twarz”. Szersze znaczenie administracji więziennej stawia pytania o pogłębianie zaufania skazanego do jej działań, w tym do podejmowanych przez nią decyzji, o przewidywalność jej działania, o przejawy władzy dyskrecyjnej i jej granice, o sprawiedliwość proceduralną, w tym wzajemność komunikacji.

W *węższym aspekcie* administracja więzienna to ta, która przejawia swoje władztwo w wydawaniu decyzji w reakcji na prośbę, wniosek i skargę więźnia, bądź decyzji, która definiuje jego status (decyzja klasyfikacyjna, decyzja o skierowaniu do szkoły lub do pracy, decyzja o ukaraniu dyscyplinarnym). Chodzi więc nie tyle o całokształt jej funkcjonowania i czynności faktyczne uwzględniające szerszy aspekt badanej administracji, ile o reagowanie organów administracji więziennej (dyrektora lub komisji penitencjarnej) na konkretny problem skazanego, czy to zgłoszony przez niego (np. w prośbie o transport do zakładu karnego położonego bliżej miejsca zamieszkania rodziny, w prośbie o zgodę na komputer w celi, we wniosku o skierowanie do szkoły, w skardze na wychowawcę albo na niezgodność z prawem decyzji dyrektora o ukaranie), czy wynikający z mocy prawa (np. półroczna klasyfikacja skazanego do zakładu karnego jednego z trzech typów lub systemów odbywania kary).

To właśnie odmowne decyzje i ułomny sposób badania prośby albo wniosku skazanego przez administrację więzienną, automatyzm jej działania, w szczególności brak bądź lakoniczność uzasadniania decyzji oraz szablonowość lub wybiórczość ustaleń, a także brak odniesienia się do wszystkich argumentów skazanego i dotyczącego go stanu faktycznego oraz dominacja interesu publicznego nad indywidualnym – zaniżają standard dobrej administracji więziennej, ograniczają lub niszczą zaufanie do jej działań, co wpływa na skuteczność wykonywania kary pozbawienia wolności. Naturalne jest oczekiwanie, że administracja więzienna, podobnie jak ta publiczna, będzie wyjaśniać zasadność przesłanek, jakimi kierowała się przy załatwianiu sprawy skazanego; że w czytelny sposób ujawni motywy władczego rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu jej rozumowania; że będzie unikać dowolności w ustalaniu i ocenie stanu faktycznego, interpretacji przepisów, a w końcu w decydowaniu o rozstrzygnięciu, które wymaga uwzględnienia interesu publicznego i indywidualnego oraz właściwego ich wyważenia. Administracja więzienna ma zapewnić przewidywalność swojego postępowania, a tym samym pogłębiać zaufanie skazanych do swoich władczych działań.

W ten sposób okazuje się, że także to węższe rozumienie administracji więziennej prowadzi do jej szerszego znaczenia. Wobec tego można przyjąć,

że wskaźnikami dobrej administracji więziennej są przede wszystkim: trzymanie się granic swobodnego uznania przy podejmowaniu decyzji lub czynnościach faktycznych (unikanie arbitralności), przewidywalność, spójne i jednoznaczne kryteria oceny, właściwa komunikacja.

Główne obszary badawcze będące przedmiotem zainteresowania tej publikacji potwierdza analiza orzecznictwa sądów krajowych (powszechnych i administracyjnych) oraz międzynarodowych z lat 2014–2022 w związku ze skargami więźniów doń kierowanych, jak również analiza 193 spraw więźniów zarejestrowanych w latach 2018–2022 w bazie Uniwersyteckiej Kliniki art. 42 k.k.w., która ujawniła, że dominującymi i powtarzającymi się w pismach skazanych tematami były: dyskrecjonalność decyzji administracji więziennej, brak uzasadnień decyzji odmownych (brak przekonujących powodów odmowy przyznania dodatkowego dobra) czy klasyfikacyjnych (stanowiących o statusie więźnia), malejące zaufanie do działań i decyzji administracji, brak jasnych kryteriów oceny postępów resocjalizacji i niejednorodność kryteriów progresji.

Także wyniki badań z udziałem skazanych opublikowane w raporcie mojego autorstwa pt. *Mechanizm nie-doskonały? Dobra administracja więzienna – ustalenia i konkluzje badawcze* pokazują, że największe według więźniów problemy były zbieżne z wymienionymi, a dotyczyły: nieprzewidywalnej zmiany utrwalonego w czasie podejścia administracji więziennej do więźniów i postępowania z nimi, wskutek czego tracili oni „prawa nabyte”, przywileje i perspektywy, niskie zaufanie do podejmowanych przez administrację decyzji z powodu niezrozumienia przez skazanych ich podstaw oraz motywów, nieracjonalne i nieprzekonujące uzasadnianie wydawanych decyzji, ogólnikowa i zawodna komunikacja z administracją więzienną, zwłaszcza dotycząca celu wykonania kary, perspektyw zmiany statusu i kryteriów oceny zachowania skazanych, nieznajomość oczekiwań i warunków, które mają oni spełnić, aby progresywnie przejść przez system więzienny (brak jasnych i jednoznacznych kryteriów), brak zrozumienia marginesu uznania, jakim cieszy się administracja więzienna, co osłabia poczucie zaufania więźniów do jej decyzji i działań⁷.

Dlatego niniejsza praca proponuje wgląd w administrację więzienną z uwzględnieniem standardów dotyczących administracji publicznej, jej istoty wyrażającej się we władzy dyskrecjonalnej i podstawowej zasady, jaką jest zasada pogłębiania zaufania do obywatela zakorzeniona w Konstytucji i stanowiąca o uniwersalnej wartości, jaką jest zaufanie. Publikacja próbuje uchwycić funkcje administracji więziennej z uwzględnieniem jej specyfiki, kontekstu działania i celu, do którego realizacji

⁷ M. Nielaczna, *Mechanizm nie-doskonały? Dobra administracja więzienna – ustalenia i konkluzje badawcze*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2017, s. 34–47.

została powołana. Proponuje spojrzeć na administrację więzienną z perspektywy standardów dobrej administracji i postulatów, jakie się jej stawia, jak również odpowiedzieć na pytanie, w czym przejawia się dobra administracja więzienna, a zarazem, co utrudnia jej spełnienie tego standardu. Stawia też pytanie o ewolucję administracji więziennej i o trendy zmian, którym ewentualnie podlega, podobnie jak to się dzieje w administracji publicznej.

Uwzględniając wielość perspektyw – nie tylko nauki prawa i jego regulacji, lecz także teorii administracji publicznej – poszukuję zagadnień opisanych w tej nauce pod pojęciami „władzy dyskrejonalnej”, „zasady pogłębiania zaufania”, „dobrej administracji” – w teoriach i badaniach takich nauk, jak socjologia i kryminologia. Nauki te pokazują, że są to weryfikowalne empirycznie zjawiska, choć mogą być nazywane inaczej. Tym samym dowodzą, że badanie administracji więziennej jako części administracji publicznej, z uwzględnieniem standardów jej działania, jest trafne oraz ma wartość dodaną do wiedzy o tej części funkcjonowania państwa. Dlatego badania nad dyskrejonalnością, sprawiedliwością proceduralną, rolą zaufania w relacjach władczych państwo – obywatel czy „biurokracja ulicy” okazały się ważną inspiracją, aby ocenić, jak to jest w przypadku polskiej administracji więziennej. Niewiele wiadomo, jak ona postrzega samą siebie, z jakimi funkcjami i cechami się identyfikuje, jakie znaczenie przypisuje zasadzie pogłębiania zaufania i władzy dyskrejonalnej, i w czym się one przejawiają. Przedstawione w publikacji rozważania teoretyczne i badania starają się wypełnić tę lukę, odnosząc się do literatury naukowej i badań jakościowych, czyli wywiadów przeprowadzonych z 35 przedstawicielami administracji więziennej.

W związku z powyższymi rozważaniami cztery obszary badawcze wydały mi się najważniejsze w stawianych pytaniach o naturę, cechy, jakość działania administracji więziennej: (1) definicja i rozumienie tej administracji oraz doświadczenie jej jakości, a zarazem ułomności, (2) władza dyskrejonalna, (3) pogłębianie zaufania do skazanych, (4) sprawiedliwość proceduralna. Dlatego cztery rozdziały publikacji prezentują rozważania teoretyczne i konkluzje z badań kryminologów lub socjologów w tym zakresie, a następnie ukazują wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań jakościowych. Każdy rozdział kończy się syntezą.

W rozdziale pierwszym został przedstawiony kontekst działania administracji więziennej z uwzględnieniem myśli filozoficznej i ewolucji myślenia o karze, kondycji polskiego więziennictwa, środowisku społecznym i celu wykonania kary pozbawienia wolności, który stanowi o specyfice administracji więziennej.

W rozdziale drugim zostały omówione koncepcja badawcza i metoda przeprowadzonych badań jakościowych. Umieszczenie rozdziału w tym miejscu jest konieczne, gdyż wiąże się z dalszym układem publikacji –

każde omawiane w kolejnym rozdziale zagadnienie, czy to z punktu widzenia prawa, czy nauk empirycznych, staram się zilustrować wynikami badań własnych.

Rozdział trzeci prezentuje wiedzę o administracji publicznej oraz administracji więziennej i zawiera charakterystykę dobrej administracji. Odnosząc się do doświadczeń i wypowiedzi funkcjonariuszy więziennych, staram się w nim odpowiedzieć na pytanie, jak definiują oni administrację, którą tworzą, w czym przejawia się jej działanie, kiedy ich zdaniem można powiedzieć, że spełnia ona standard dobrej administracji, a co utrudnia jej realizację.

Rozdział czwarty odnosi się do koncepcji władzy dyskrecyjnej (nazywanej także dyskrejnością, uznaniem administracyjnym, władzą uznaniową). Jest to istota wszelkich decyzji i działań administracji publicznej, w tym więziennej, i jako taka jest nieunikniona. Poza tym to właśnie ona przesuwając administrację więzienną na kontinuum władzy i służby. Decyzja może albo przysłużyć się skazanemu, albo odebrać mu jakieś dobro; działanie administracji może go albo zachęcić do współdziałania, albo odebrać taką chęć; kryteria oceny lub interpretacje, jakie stosuje administracja więzienna, mogą być albo wybiórcze i krzywdzące, albo trafne i wyważone pod względem interesu indywidulanego i publicznego. Wyniki badań dają obraz przejawów dyskrejności administracji więziennej i dowodzą, jak trudna jest to władza.

W rozdziale piątym została przedstawiona wiedza o wartości, jaką jest zaufanie w relacji między państwem a obywatelem, ze szczególnym uwzględnieniem zasady pogłębiania zaufania przez administrację określonej w Kodeksie postępowania administracyjnego, a interpretowanej w odniesieniu do zasad i wartości konstytucyjnych. Odnosi też zaufanie – jako uniwersalną wartość i zasadę postępowania – do społeczeństwa oraz więzienia. Koncepcja pogłębiania zaufania do władczych działań państwa i ustalenia empiryczne gromadzone wokół problemu zaufania w relacji państwo – obywatel lub społeczeństwo – jednostka ujawniają, że jest ono niezbędne do budowania relacji, do rozwoju i kooperacji. Zaufanie jest więc niezbędne do kształtowania ludzkich relacji w więzieniu, utrzymania w nim bezpieczeństwa i realizacji celu wykonania kary.

Rozdział szósty opisuje koncepcję sprawiedliwości proceduralnej oraz wyjaśnia, jak ona działa w instytucjach wymiaru sprawiedliwości i jakie są jej atrybuty. Nawiązując do tej koncepcji i jej dwóch atrybutów, takich jak przewidywalność decyzji i działań administracji więziennej oraz komunikacja (tworzenie przestrzeni dla głosu skazanego), prezentowane badania próbują scharakteryzować obydwa te atrybuty oraz uchwycić, na ile zapewniają one sprawiedliwość proceduralną we współczesnym polskim więzieniu.

Konkludując, niniejsza publikacja próbuje, po pierwsze, odtworzyć istotę administracji więziennej, jej charakterystykę i jakość, mając na uwadze

definicję administracji publicznej, jej funkcje, wartości i cele, do których realizacji jest powołana, oraz standard dobrej administracji. Po drugie, próbuje pokazać specyfikę administracji więziennej, odnosząc się nie tylko do kontekstu jej funkcjonowania, lecz także do nadrzędnego celu jej działania i dysproporcjonalnej relacji władzy między nią a skazanym; dysproporcji, która łatwo powoduje kolizje między władzą nad nim sprawowaną a służbą mu. Po trzecie, odwołuje się do współczesnych badań administracji więziennej w nurcie kryminologii i penologii. Po czwarte, prezentuje wyniki własnych badań jakościowych – analizę wywiadów z przedstawicielami administracji więziennej, wgląd w ich percepcję i doświadczenie służby oraz władzy, celu administrowania karą, jej wartości i zasad.