

Warszawa, dnia 18 września 2020 r.

BAS-WAP-1688/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-157/20 w sprawie zmiany art. 6 ustawy
Kodeks karny wykonawczy

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 145-IX-157/20 została wniesiona przez osobę fizyczną. Przedmiotem petycji jest żądanie zmiany art. 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy¹, poprzez dodanie § 2a w brzmieniu: „Dyrektor Aresztu śledczego lub Zakładu Karnego umożliwi osadzonemu składającemu skargę, wniosek lub prośbę wykonanie kopii dokumentów niezbędnych do skutecznego wniesienia skargi, wniosku lub prośby”.

Jak wskazuje Wnioskodawca: „ustawa Kodeks karny wykonawczy w obecnym brzmieniu w art. 6 § 2 k.k.w. nakłada na osadzonego wnoszącego skargę, wniosek lub prośbę obowiązek dołączenia odpowiednich dokumentów. Obecnie osadzony nie ma jednak możliwości wykonania kopii tych dokumentów celem dołączenia do odpowiedniego pisma, a tym samym nie ma zapewnionej możliwości skutecznego składania skarg, wniosków i prośb”. Ponadto podkreśla, że „dyrektorzy jednostek penitencjarnych skutecznie odmawiają wykonania kopii niezbędnych dokumentów uniemożliwiając osadzonym dołączenie odpowiednich dokumentów, co następnie powoduje niekorzystne dla osadzonego rozpatrzenie pism”.

W ocenie wnioskodawcy „skoro ustawodawca nałożył na osadzonego obowiązek dołączenia kopii dokumentów winien również zapewnić możliwość wykonania tych kopii, co obecnie jest niemożliwe”.

¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 523 ze zm., dalej jako: Kodeks karny wykonawczy lub k.k.w.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zgodnie z art. 6 § 2 k.k.w. „Skazany może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. Skazany, składając wniosek, skargę lub prośbę, jest obowiązany do uzasadnienia zawartych w niej żądań w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności do dołączenia odpowiednich dokumentów”.

Na podstawie art. 6 § 3 k.k.w., właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania, jeżeli złożony przez skazanego wniosek, skarga lub prośba:

- oparte są na tych samych podstawach faktycznych,
- zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców,
- nie zawierają uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie.

Obecne brzmienie art. 6 k.k.w. ustalone zostało w oparciu o nowelizację przepisów Kodeksu karnego wykonawczego ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw². Zmiana art. 6 k.k.w. wprowadziła obowiązek należytego (tj. w takim stopniu, który będzie

² Dz. U. Nr 240, poz. 1431 ze zm., dalej jako: ustawa o zmianie k.k.w.

umożliwił jego rozpoznanie) uzasadnienia przez skazanego kierowanych przez niego skarg, wniosków i próśb.

Ponadto nowelizacja art. 6 k.k.w. wprowadziła w § 3 dwie nowe przesłanki pozostawienia bez rozpoznania złożonego wniosku, skargi lub próśby tj. posługiwanie się wyrazami lub zwrotami, które powszechnie uznawane są za wulgarne lub obelżywe, posługiwanie się gwarą przestępczą oraz brak uzasadnienia przez skazanego kierowanych przez niego żądań. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektowanej ustawy o zmianie k.k.w., celem nowelizacji art. 6 k.k.w. było usprawnienie postępowania wykonawczego, zaś wprowadzone zmiany nie powodują ograniczenia praw skazanych do występowania z odpowiednimi wnioskami, a jedynie wpływają na ich zdyscyplinowanie w tym zakresie³.

W konsekwencji, art. 6 k.k.w., który nadaje skazanemu uprawnienie do składania wniosków, skarg i próśb do organów wykonujących orzeczenie, jednocześnie nakłada na niego obowiązek ich uzasadnienia w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie przez właściwy organ – w szczególności do dołączenia odpowiednich dokumentów. Wskazanie przez ustawodawcę możliwości dołączenia dokumentów jako podstawy uzasadnienia kierowanych żądań przez skazanego ma charakter przykładowy i nie powoduje obligatoryjnej konieczności ich dołączenia. Wyłącznie w sytuacji, gdy skazany nie uzasadni swoich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie, skierowane przez niego pismo może zostać pozostawione bez rozpoznania.

Szczegółowe kwestie dotyczące sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb skazanych osób osadzonych w zakładach karnych, aresztach śledczych i innych jednostkach penitencjarnych, zgodnie z art. 249 § 3 pkt 3 k.k.w., określone zostały w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych⁴. Zgodnie z § 7 rozporządzenia wnioski, skargi i próśby mogą być wnoszone przez osadzonych pisemnie, w tym przy użyciu telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Ograny właściwe do rozpoznania skarg dotyczących działalności jednostek organizacyjnych oraz postępowań funkcjonariuszy Służby Więziennej mogą zwrócić się, w razie potrzeby, do innych organów

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3961, Kadencja VI.

⁴ T.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 647, dalej jako: rozporządzenie w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych.

o przekazanie w określonym terminie dokumentacji, informacji i wyjaśnień niezbędnych do rozpoznania wniosku, skargi lub prośby. Ponadto określone w § 10 rozporządzenia podstawy pozostawienia bez rozpoznania złożonego wniosku, skargi lub prośby przez osadzonego stanowią powtórzenie treści art. 6 § 3 k.k.w.⁵. Wobec tego należy wskazać, że skazany posiada obowiązek uzasadnienia skierowanego wniosku, skargi lub prośby, natomiast właściwy organ celem jego rozpoznania może zwrócić się do innych organów celem przekazania niezbędnej dokumentacji.

Odnosząc się do postulatu przedstawionego w petycji na wstępie należy wskazać, że kwestie dotyczące zmiany art. 6 k.k.w. w brzmieniu zaproponowanym przez wnioskodawcę mieszczą się w granicach swobody ustawodawcy. W przedstawionej petycji proponuje się dodanie do art. 6 k.k.w. ustępu 2a, w oparciu o który Dyrektor Aresztu Śledczego lub Zakładu Karnego miałby obowiązek umożliwienia osadzonemu wykonania kopii dokumentów niezbędnych do skutecznego wniesienia skargi, wniosku lub prośby. Jak wskazuje wnioskodawca, art. 6 § 2 k.k.w. nakłada na osadzonego, wnoszącego skargę, wniosek lub prośbę obowiązek dołączenia przez niego odpowiednich dokumentów. Wobec tego, w jego ocenie osadzeni nie mają zapewnionego prawa do złożenia skutecznej skargi, wniosku lub prośby, ponieważ nie mają możliwości wykonania kopii dokumentów, celem dołączenia ich do pisma.

Należy jednakże wskazać, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego nie uzależniają możliwości rozpoznania skargi, wniosku lub prośby skazanego (w tym osoby osadzonej w areszcie śledczym lub zakładzie karnym) od dołączenia do niego odpowiednich dokumentów. Zgodnie z art. 6 § 2 k.k.w. skazany składając skargę, wniosek lub prośbę obowiązany jest do uzasadnienia zawartych w niej żądań, w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, zaś jedną z możliwości ww. uzasadnienia jest w szczególności dołączenie odpowiednich dokumentów, potwierdzających wskazane okoliczności.

Odnosząc się do kwestii przedstawionych w petycji należy również podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia z dnia 12 lipca 2016 r. orzekł, że art. 6 § 2

⁵ Zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych „W przypadku złożenia wniosku, skargi lub prośby: 1) opartych na tych samych podstawach faktycznych, 2) zawierających wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, 3) niezawierających uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie - właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania.

zdanie drugie oraz § 3 pkt 2 i 3 k.k.w., a także § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych są zgodne z art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶.

Postępowanie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zbadania ww. przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz rozporządzenia w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych zostało wszczęte na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) o zbadanie ich zgodności z art. 32 i art. 63 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku RPO wskazał, że art. 6 § 2 i 3 k.k.w. są przepisami szczególnymi w stosunku do unormowań działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁷. Ponadto art. 6 § 2 zdanie drugie oraz § 3 pkt 3 k.k.w., które wymagają od skazanego uzasadnienia swojego żądania zawartego w skardze (wniosku, prośbie) w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, a w szczególności dołączenia odpowiednich dokumentów, w ocenie Rzecznika formalizują postępowanie skargowe.

W uzasadnieniu wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny zbadał kwestie zgodności ww. przepisów Kodeksu karnego wykonawczego oraz związanych z nimi przepisów rozporządzenia w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych z Konstytucją RP wskazał m.in., że „kwestionowane przez RPO unormowania nie wydają się nadmiernie limitować skazanym występowania z wnioskami, skargami lub prośbami również ze względu na ukształtowanie w art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w. obowiązku uzasadnienia tych wystąpień i połączonej z nim konsekwencji jego niewykonania określonej w art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 3 rozporządzenia. Uzasadnienie żądania ma spełniać warunek, zgodnie z którym osiągnie ono stopień umożliwiający rozpoznanie wniosku, skargi lub prośby. Ponadto ustawodawca wskazuje na przykładowy sposób zrealizowania tego wymogu, tj. przez dołączenie odpowiednich dokumentów. Przy tym kwestionowane przepisy wyraźnie wskazują, że udokumentowanie żądania zawartego w wystąpieniu nie jest warunkiem sine qua non jego rozpoznania. Tak jest w związku z wyrażeniem „w szczególności” (art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w.) oraz połączeniem skutku w postaci pozostawienia wystąpienia bez rozpoznania z brakiem jego uzasadnienia (jakiegokolwiek) w stopniu umożliwiającym rozpoznanie, a nie z niedołączeniem

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2016 r., K 28/15, OTK-A 2016/56.

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

w jego ramach odnośnej dokumentacji (art. 6 § 3 pkt 3 k.k.w. i § 10 pkt 3 rozporządzenia)”.

Ponadto w ocenie Trybunału Konstytucyjnego „zakres wymaganego uzasadnienia żądań przewidziany w art. 6 § 2 zdanie drugie i § 3 pkt 3 k.k.w. oraz § 10 pkt 3 rozporządzenia jest zakreślony dość wąsko, ponieważ wystarczy, że uzasadnienie »umożliwia rozpoznanie« wniosku, skargi lub prośby skazanego. Konstatacja dotycząca łagodnego podejścia ustawodawcy do warunku umotywowania wystąpienia wiąże się z obowiązywaniem w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 6 § 2 k.k.w. zasady ogólnej prawdy obiektywnej (...). Z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek właściwego organu wykonującego orzeczenie podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy objętej wnioskiem, skargą czy prośbą”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[k]westionowany w niniejszej sprawie art. 6 § 2 zdanie drugie k.k.w. w pewnym stopniu modyfikuje regułę ciężaru dowodu, który zasadniczo spoczywa na organie rozstrzygającym sprawę, przenosząc go na skazanego kierującego wystąpienie. Niemniej jednak jeżeli jego wniosek, skarga lub prośba wskazuje jakąkolwiek okoliczność motywującą choćby w podstawowym zakresie żądanie skazanego, to wówczas dochodzi do skonkretyzowania się obowiązku organu wskazania i przeprowadzenia dowodów na jej poparcie. Innym słowy, już przynajmniej takie ukształtowanie uzasadnienia żądania skazanego ma walor »umożliwienia rozpoznania« wniosku, skargi lub prośby, z uwagi na konsekwencje normatywne zasady prawdy obiektywnej. Jeśli zaś skazany dodatkowo przedstawi w ramach uzasadnienia określony materiał dowodowy, ale ma on niepełny charakter z punktu widzenia powinności wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego, to organ rozpatrujący wniosek, skargę lub prośbę ma obowiązek z własnej inicjatywy uzupełnić ten materiał”⁸.

W doktrynie podkreśla się, że decyzja o pozostawieniu bez rozpoznania złożonej przez skazanego skargi, wniosku lub prośby ma zawsze charakter fakultatywny (wobec bezpośredniego brzmienia art. 6 § 3 k.k.w. „właściwy organ może”). Ponadto, podjęcie decyzji o pozostawieniu bez rozpoznania winno być traktowane jako wyjątek od zasady rozpoznania przez właściwy sąd lub organ złożonego wniosku, skargi lub prośby⁹. Ze względu na fakultatywny charakter decyzji

⁸ Uzasadnienie Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2016 r., K 28/15, OTK-A 2016/56, pkt 8.

⁹ Z. Hołda, K. Postulski, art. 6 [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, LEX/Arche, 2008.

o pozostawieniu skierowanego wniosku bez rozpoznania, a także z uwagi na ocenny charakter przesłanek, S. Lelental postuluje „aby właściwy organ przed wydaniem decyzji w tym przedmiocie z należytą starannością ustalał, czy rzeczywiście istnieją podstawy do wydania takiej decyzji”¹⁰.

V. Wnioski końcowe

Postulowane przez Autora petycji zmiany art. 6 Kodeksu karnego wykonawczego mieszczą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Wskazać jednakże należy, że wbrew twierdzeniom Wnioskodawcy art. 6 k.k.w. nie nakłada na skazanego (jak również osadzonego w jednostce penitencjarnej) obowiązku dołączenia odpowiednich dokumentów na poparcie swoich żądań, lecz zobowiązuje go wyłącznie do uzasadnienia skierowanej skargi żądania lub prośby w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że brak jest konieczności realizacji postulatu wnioskodawcy.

Należy także zaznaczyć, że zmiany proponowane w petycji odnoszą się do przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Ustawy o randze kodeksowej mają natomiast podstawowe znaczenie dla określonej gałęzi prawa, a merytoryczne zmiany w tego typu ustawach powinny odzwierciedlać aktualne koncepcje i kierunki regulacji kodeksowej, które w szczególności określane są przez Radę Ministrów. Wobec tego, w przypadku uznania zasadności propozycji Wnioskodawcy, celowe byłoby wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z postulatem rozważenia nowelizacji art. 6 k.k.w.

Autor:

Natalia Podraza

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: petycja, prawo karne, Kodeks karny wykonawczy, więźniowie.

¹⁰ S. Lelental, art. 6 [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2020.