

JERZY NIKOŁAJEW*

ZWIĄZKI WYZNANIOWE I JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PODMIOTY WSPÓLDZIAŁAJĄCE W WYKONYWANIU ORZECZEŃ KARNYCH

Streszczenie

Związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego to podmioty współdziałające w wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających, zapobiegawczych oraz przepadku. Można je również traktować w kategoriach organów społecznej kontroli nad wykonywaniem tych orzeczeń. Współdziałanie takich podmiotów uzyskało rangę dyrektywy ustawowej i służyć ma readaptacji społecznej skazanych i zapobieganiu przestępczości. W przypadku przedstawicieli związków wyznaniowych współdziałanie posiada także charakter wychowawczy i poprawczy.

Słowa kluczowe: wykonywanie orzeczeń karnych, związki wyznaniowe, samorząd terytorialny; kodeks karny wykonawczy

WPROWADZENIE

Konieczność współdziałania różnych podmiotów w wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających, zapobiegawczych oraz przepadku, a także społecznej kontroli nad ich wykonywaniem została zagwarantowana w formie ustawowej. Taki obowiązek

* Dr hab., prof. UO, Katedra Nauk o Państwie i Prawie, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski, ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole, e-mail: jerzy-nikolajew@wp.pl.
ORCID 0000-0003-1505-9710.

wynika wprost z normy z art. 39 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego¹, a szczegółowe postanowienia zawarto w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie delegacji z tej ustawy². W samym rozporządzeniu określono zakres, formy i tryb współdziałania oraz wymogi, jakie muszą spełnić przedstawiciele stowarzyszeń, fundacji, organizacji oraz instytucji, których celem działania jest zapobieganie przestępczości i readaptacja społeczna, kościołów i innych związków wyznaniowych, a także społecznej kontroli nad ich wykonywaniem. Także na podstawie ustawy o Służbie Więziennej zobowiązano organy samorządu terytorialnego do współdziałania z nią w wykonywaniu kary pozbawienia wolności i to na zasadach wynikających z tej ustawy³. Takie umocowanie wynikać może z przekonania ustawodawcy o potrzebie społecznej (nie służbowej) kontroli organów państwa powołanych do wykonywania sankcji karnych o najsurowszym reżimie. Stąd też zadania te zostały powierzone podmiotom działającym na rzecz zapobiegania przestępczości i readaptacji społecznej. Do takich podmiotów bez wątplenia można zaliczyć jednostki samorządowe wszystkich szczebli w Polsce, gdyż ich szczegółowe zadania obejmują taki właśnie zakres działania⁴. Nieco więcej trudności może dotyczyć zakwalifikowania do takiej kategorii związków wyznaniowych (rozumianych tu jako kościoły i inne związki wyznaniowe), ale i taka wykładnia wydaje się być uprawnioną, tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę doktrynę kościelną poszczególnych związków wyznaniowych, a także ich prawo wewnętrzne, w tym statuty. Niezależnie od konieczności traktowania związków wyznaniowych i jednostek samorządu terytorialnego w kategoriach podmiotów współdziałających w wykonywaniu orzeczeń karnych obydwu należy uznać za organy postępowania wykonawczego. Zresztą takie rozwiązanie zaproponował ustawodawca w art. 2 kkw, gdzie znalazły się zarówno „od-

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 676 (dalej: kkw).

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie współdziałania podmiotów w wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających, zapobiegawczych oraz przepadku, a także społecznej kontroli nad ich wykonywaniem, Dz. U. z 2016 r., poz. 2305.

³ Zob. art. 4 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1427 z późn. zm.

⁴ Zob. Słobodzian 2005, 22-23.

powiednie terenowe organy administracji rządowej lub samorządowej” (pkt 9) oraz „inne organy uprawnione przez ustawę do wykonywania orzeczeń” (pkt 10). Interpretację tego ostatniego punktu należy wyjaśniać, biorąc pod uwagę postanowienia z art. 38 § 1 kkw dotyczące podmiotów współdziałających w wykonywaniu orzeczeń, pośród których wymieniono kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania (mogą nimi być także duchowni i inni przedstawiciele związków wyznaniowych, niekoniecznie posiadający formalny status duchownego).

Współdziałanie awizowanych w tytule podmiotów dotyczy głównie wykonywania kary pozbawienia wolności, w nieco mniejszym stopniu kary ograniczenia wolności oraz zakazów dotyczących wykonywania określonego zawodu, zajmowania określonego stanowiska lub prowadzenia działalności gospodarczej, a także np. prowadzenia pojazdów mechanicznych. Dlatego też niniejsze rozważania poświęcone zostały głównie problematyce współdziałania wskazanych organów w wykonywaniu kary pozbawienia wolności. Pozostałe kwestie egzekucji innych szeroko rozumianych orzeczeń karnych zostały tu potraktowane jedynie ramowo, choć nie należy ich w żaden sposób marginalizować.

Niniejsze rozważania należy traktować przede wszystkim w kategoriach komentarza do przepisów obowiązujących w przedmiotowej materii (zresztą wskazuje na to układ opracowania), a nie rozważań problemowych. Problemy związane ze stosowaniem tych norm sygnalizywnie podjęto w zakończeniu jako propozycje zmian legislacyjnych.

OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z KODEKSU KARNEGO WYKONAWCZEGO

W Kodeksie karnym wykonawczym już w art. 2 ustawodawca zdecydował, że zarówno odpowiednie terenowe organy samorządu terytorialnego, jak i inne organy uprawnione przez ustawę do wykonywania orzeczeń należy traktować w kategoriach organów postępowania wykonawczego. Tym samym nadał im legitymację do uczestnictwa w wykonywaniu orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz orzeczeń kar porządkowych i środków skutkujących pozbawieniem wolności (art. 1 kkw). Z powyższego wynika zdecydowa-

nie szeroki i zróżnicowany zakres kompetencyjny tych organów. W przypadku organów „samorządowych” ten sam ustawodawca wyraźnie nadał im status organów postępowania. W odniesieniu zaś do kościołów i innych związków wyznaniowych należy podkreślić, że analiza art. 2 kkw powinna być dokonywana łącznie z wykładnią art. 38 i 39 kkw (chodzi o stowarzyszenia, organizacje i instytucje, które w zakresie zadań mają społeczną readaptację skazanych oraz kościoły i inne związki wyznaniowe, a także osoby godne zaufania). Takie stanowisko prezentuje K. Postulski, który wskazuje w tym miejscu jedynie na dyspozycję z art. 39 kkw, podczas kiedy to w art. 38 kkw ustawodawca wymienił przykładowo podmioty współdziałające w wykonywaniu orzeczeń (norma z art. 39 § 1 kkw odnosi się wyłącznie do ich uczestnictwa w radach i organach kolegialnych oraz społecznej kontroli)⁵. Nie zmienia to w niczym faktu, że kościoły i inne związki wyznaniowe mogą i powinny uzyskać samoistny status organów postępowania wykonawczego na równi z innymi podmiotami, o których mowa w art. 2 pkt 10 kkw. Chodzi tu, np. o Kancelarię Prezydenta RP, policję, Żandarmerię Wojskową, Straż Graniczną, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajową Administrację Skarbową, Krajowy Rejestr Karny, a także o stowarzyszenia, organizacje i instytucje uprawnione do sprawowania dozoru oraz kierownika zakładu, w którym wykonywany jest środek zabezpieczający⁶.

Analizując unormowania zawarte w art. 38 kkw, należy zwrócić uwagę także na znowelizowane brzmienie § 1 tego przepisu, gdyż ustawodawca dodając doń § 1a przyjął zasadę, że podmioty współdziałające w wykonywaniu orzeczeń o których mowa w art. 38 § 1 kkw powinny podejmować działania „w celu zwiększenia efektywności działań organów państwowych oraz wzmocnienia praworządnego działania tych organów”. Z takiego unormowania można wyprowadzić wnioski daleko „krzywdzące” organy państwowe, powołane przecież ustawowo do wykonywania orzeczeń karnych. Dotyczy to nie tylko organów sądowych (sądu I instancji lub innego sądu równoważnego, sądu penitencjarnego, referendarza sadowego, prezesa sądu, upoważnionego sędziego, sędziego penitencjarnego), ale także Służby Więziennej, w tym miejscu dyrektora zakładu karnego,

⁵ Zob. Postulski 2015, 51.

⁶ Zob. Machel 2003, 249.

dyrektora aresztu śledczego, ich przełożonych służbowych, czyli dyrektora generalnego i dyrektora okręgowego Służby Więziennej oraz komisji penitencjarnej jako organu kolegialnego zakładu i aresztu oraz organów egzekucyjnych sądowych i administracyjnych, a także skarbowych. Taki *modus operandi* może oznaczać brak zaufania organów stanowiących prawo w stosunku do organów wykonawczych powołanych przeciw do stosowania przepisów, w tym przypadku wykonujących orzeczenia karne. Stąd też pomocna jest realizowana od lat idea tworzenia rad do spraw społecznej readaptacji i pomocy skazanym (na szczeblu centralnym i w terenie) z udziałem organów tak państwowych, jak i przedstawicieli społeczeństwa (art. 40 kkw). W składzie Rady Głównej wprost nie przewidziano uczestnictwa przedstawicieli organów samorządu terytorialnego, ale już na poziomie rad terenowych (głównie wojewódzkich) taka opcja została zaakceptowana. Natomiast przedstawiciele kościołów i innych związków wyznaniowych zostali wyraźnie umocowani do uczestnictwa w radach wszystkich szczebli. Nie należy jednak interpretować tego przepisu w ten sposób, że do Rady Głównej do spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym nie można powoływać przedstawicieli organów samorządowych, ale trzeba tu uwzględnić przede wszystkim specyfikę zadań samorządu terytorialnego odnoszących się przeciw do kwestii lokalnych, a nie rozwiązań krajowych (systemowych)⁷.

Biorąc jednak pod uwagę to, że pomoc w zakresie społecznej readaptacji skazanych oraz pomoc postpenitencjarna stanowi „domenę” zarówno „kościelną”, jak i „samorządową”, to ten rodzaj zadań obu instytucji wydaje się być dla nich spójny. Wynika to z brzmienia normy art. 41 kkw zwłaszcza § 2, gdzie mowa o pomocy ze strony organów „współdziałających”, a szczególnie organów samorządu terytorialnego. Zakres tej pomocy dotyczyć powinien kwestii materialnych, medycznych, w znalezieniu pracy i zakwaterowaniu oraz porad prawnych, których „beneficjentami” powinni być skazani (także byli) oraz członkowie ich rodzin. Taka pomoc *in fine* nastawiona jest w kierunku przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa i generalnie ma ułatwić społeczną readaptację skazanych⁸.

⁷ Zob. Piasecki 2007, 125.

⁸ Zob. Zieliński 2004, 101.

Z kolei w art. 42 kkw odnoszącym się do ustanowienia przez skazanego swojego przedstawiciela przewidziano możliwość jego „wyboru” spośród przedstawicieli podmiotów wskazanych w art. 38 kkw. Oznacza to, że osobą godną zaufania może być tak przedstawiciel związku religijnego, jak i osoba reprezentująca jednostki samorządu terytorialnego. W każdym jednak przypadku osoby te powinny kierować się zasadami kodeksowymi przewidzianymi w tym zakresie, czyli działać wyłącznie w interesie skazanego i w tym celu składać w jego imieniu wnioski, skargi i prośby do właściwych organów oraz instytucji, stowarzyszeń, fundacji, organizacji, kościołów i innych związków wyznaniowych. Wymagana jest tu zgoda takiego przedstawiciela, chociaż decyzja w tym zakresie należy do prezesa sądu, upoważnionego sędziego (a w toku posiedzenia – sądu), jednak po uprzednim wniosku skazanego w sprawie dopuszczenia do udziału w posiedzeniu przed sądem przedstawiciela skazanego. W praktyce i w odosobnionych przypadkach może to oznaczać, że przedstawiciele określonych w ustawie podmiotów mogą zwracać się do organizacji, których są członkami z szeroko rozumianymi wnioskami w sprawach dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności. Takie rozwiązanie może nie służyć interesowi mandanta i wówczas pozostawać w jawnej opozycji do wymogu wynikającego wprost z ustawy⁹.

Szczególne umocowanie kościołów i innych związków wyznaniowych w zakresie współdziałania ze Służbą Więzienną zostało uwzględnione w tej części przepisów Kodeksu, które wprost odnoszą się do realizacji uprawnień skazanych wynikających z realizacji ich wolności religijnej. Praktykowanie religijne skazanych i korzystanie przez nich z usług religijnych (głównie art. 106 kkw) zostało ujęte dość szeroko. Wśród katalogu praw i wolności religijnych ustawodawca przewidział, m.in. prawo do uczestnictwa skazanych w działalności charytatywnej i społecznej kościoła lub innego związku religijnego, co ma odpowiednie znaczenie z punktu widzenia aktywizacji „społecznej” skazanych i utrzymywania ich więzi ze środowiskiem wolnościowym. Finalnie może okazać się najbardziej skuteczną spośród innych metodą resocjalizacyjną¹⁰.

⁹ Zob. Szymanowski 2004, 208.

¹⁰ Zob. szerzej Nikolajew 2012b.

Natomiast specjalna pozycja organów samorządu terytorialnego w postępowaniu wykonawczym widoczna jest poprzez pryzmat unormowań kodeksowych dotyczących nadzoru i cenzury nad korespondencją skazanych pozbawionych wolności. W przypadku kontaktów z tymi organami wyłączony został ten obowiązek, a jednostki samorządu terytorialnego zrównano z innymi podmiotami, takimi jak obrońca lub pełnomocnik, będący adwokatem lub radcą prawnym, organy ścigania, wymiaru sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy organy powołane na podstawie ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka. Formalnie wzmacnia to pozycję organów samorządowych w stosunku, np. do kościołów i innych związków wyznaniowych, i może zachwiać zaufanie skazanych wobec przedstawicieli wspólnot religijnych, chociaż takie „zaufanie” zostało wprost wyartykułowane w innym miejscu w kkw (art. 38). Nie można w tym przypadku mówić o nierównym traktowaniu przez państwo obu podmiotów (samorządowych i kościelnych), tym bardziej jeśli zważy się na specyfikę funkcjonowania obydwu. Z drugiej strony ograniczono możliwości organów samorządu terytorialnego i związków wyznaniowych, np. do przeglądania dokumentów czy żądania wyjaśnień od administracji więziennej, lub wstępu i poruszania się w miejscach pobytu skazanych, uznając, że takie uprawnienia wykraczałyby poza realizację zadań samorządu terytorialnego i związków wyznaniowych. Tym samym nie przyznano w tym zakresie kompetencji właściwych, np. dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich czy prokuratora wykonującego czynności służbowe¹¹.

Jednak najbardziej „stycznym” punktem współdziałania związków wyznaniowych i jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu kary pozbawienia wolności jest możliwość świadczenia przez skazanych nieodpłatnej pracy. Głównie chodzi tu o nieodpłatne prace porządkowe na rzecz samorządu terytorialnego w wymiarze nieprzekraczającym 90 godzin w cyklu miesięcznym (art. 123a § 1 kkw). Podobne, aczkolwiek nieco zmienione rozwiązanie przyjęto w § 2 tego samego przepisu, gdzie uznano, że skazany może być zatrudniony nieodpłatnie przy pracach publicznych na rzecz organów administracji publicznej, przy pracach wyko-

¹¹ Zob. Postulski 2010, 6.

nywanych na cele charytatywne czy przy pracach na rzecz organizacji pożytku publicznego. Wymagana jest w tym przypadku pisemna zgoda lub wniosek skazanego oraz także pisemne zezwolenie dyrektora zakładu karnego. Jednocześnie ustawodawca przewidział opcję przyznawania nagród skazanym zatrudnionym nieodpłatnie jako formę rekompensaty i bodźca do efektywnej pracy. Ten rodzaj uprawnień przyznano kompetencjom dyrektora zakładu karnego, chociaż ten może w ograniczonym zakresie upoważnić także inne organy zakładu karnego (art. 138 kkw). Nie przyznano jednak uprawnień do nagradzania skazanych za taki rodzaj zatrudnienia podmiotom, na rzecz których nieodpłatna praca skazanych według zasad określonych w art. 123a kkw jest wykonywana¹².

Z kolei z treści art. 77 kkw można wyprowadzić wnioski związane z możliwością uczestnictwa przedstawicieli podmiotów współdziałających w wykonywaniu orzeczeń karnych w funkcjonowaniu w zakładzie karnym innych, poza Komisją Penitencjarną, organów kolegialnych. W ich skład mogą wchodzić także osoby spoza zakładu karnego, a kompetencje tych organów dotyczyć mogą zadań związanych z oddziaływaniem na skazanych, zwłaszcza z organizacją zatrudnienia i przygotowaniem do zwolnienia oraz ze współpracą z instytucjami, organizacjami, stowarzyszeniami i fundacjami świadczącymi pomoc skazanym i ich rodzinom. Bez wątplenia do takich właśnie podmiotów można zaliczyć kościoły i inne związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Także w zakresie zwalniania skazanych z zakładu karnego ustawodawca przewidział konieczność udzielenia pomocy świadczonej przez „właściwe organy i instytucje”. Co prawda nie wymienił pośród nich organizacji religijnych i jednostek samorządowych, ale nie można mieć wątpliwości, że do takiej grupy je zaliczył. Takie rozumowanie uzasadnia także przyjęty system pomocy postpenitencjarnej, a także uczestnictwo w nim ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie wraz z ich uprawnieniami do przyznawania świadczeń pieniężnych (zasiłków: stałego, okresowego, celowego, specjalnego stałego) i rzeczowych. Ponadto w przypadku osób opuszczających zakłady karne warto zwrócić uwagę na ten rodzaj zadań własnych gminy, który obejmuje prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu

¹² Zob. Łukaszewicz 2006, 3.

gminnym, a także współpracę z powiatowym urzędem pracy. Jednocześnie realizacja tych zadań powinna być skorelowana z założeniami rządowych programów pomocy społecznej i zapewniać ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych, a także rozwijać specjalistyczne wsparcie na rzecz skazanych i ich bliskich¹³.

Generalnie pomoc „na wyjście” powinna jednak dotyczyć przede wszystkim skazanych mających trudności w znalezieniu dla siebie zatrudnienia, zakwaterowania oraz otrzymania niezbędnej pomocy lekarskiej (art. 166 kkw). Nie zwalnia to administracji więziennej od obowiązku zapewnienia skazanym pomocy ze środków budżetowych przyznanych Ministerstwu Sprawiedliwości (pomoc pieniężna, rzeczowa oraz pomoc prawna)¹⁴. Taki „rozbudowany” zakres pomocy dotyczy głównie skazanych opuszczających zakłady karne po odbyciu kary pozbawienia wolności, w mniejszym stopniu osób, którym udzielono przerwy w odbywaniu kary lub po uzyskaniu przez nich warunkowego zwolnienia. Jednak w przypadku oddania warunkowo zwolnionego pod dozór na okres próby podmiotem dozorującym wcale nie musi być wyłącznie kurator sądowy, ale równie dobrze mogą to być osoby godne zaufania, stowarzyszenia, organizacje lub instytucje, do działalności których należy „troska o wychowanie, zapobieganie demoralizacji lub pomoc skazanym” (art. 159 kkw)¹⁵.

Współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami postępowania wykonawczego (tymi w rozumieniu art. 2 kkw) widoczna jest także w relacjach z sądem zakazującym w wyroku zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu, lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej albo zakazu prowadzenia pojazdów. W takich przypadkach sąd przesyła odpis wyroku „zakazującego” także właściwym organom samorządu terytorialnego (art. 180, 181, 182 kkw). W razie przesłania odpisu orzeczenia zakazującego prowadzenia pojazdów organ ten jest zobowiązany do cofnięcia uprawnień do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie i nie może też wydać tych uprawnień

¹³ Zob. Kucyper 2013, 60-61.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, Dz. U. z 2017 r., poz. 1760.

¹⁵ Zob. Marczak 2008, 260.

w zakresie obowiązywania zakazu (art. 182 § 2 kkw). Z kolei w przypadku wydania orzeczenia zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu bądź nakazu okresowego opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, sąd ma obowiązek przesłania takiego właśnie wyroku nie tylko jednostce policji, ale także odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządowej (według właściwości miejscowej zgodnie z art. 181a kkw)¹⁶.

SZCZEGÓLOWE OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z ROZPORZĄDZENIA PREZESA RADY MINISTRÓW Z DNIA 28 GRUDNIA 2016 R.

Rozporządzenie z 28 grudnia 2016 r. w sposób szczegółowy uregulowało zakres, formy i tryb współdziałania oraz wymogi, jakie powinni spełnić przedstawiciele stowarzyszeń, fundacji, organizacji oraz instytucji, których celem działania jest zapobieganie przestępczości i readaptacja społeczna w wykonywaniu kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających, zapobiegawczych oraz przepadku, a także społecznej kontroli nad ich wykonywaniem. Dotyczy to także kościołów i innych związków wyznaniowych oraz osób godnych zaufania (§ 1 rozporządzenia). Zakres takiego współdziałania może polegać przede wszystkim na podejmowaniu działań inicjujących, organizujących i realizujących zadania mające na celu zapobieganie przestępczości i przeciwdziałanie powrotowi do przestępstwa oraz na kształtowaniu społecznie pożądanego postawy skazanych. Dotyczy to także realizacji zadań wynikających z programów resocjalizacyjnych przez prowadzenie działalności społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej wobec skazanych, a także świadczenia niezbędnej pomocy materialnej, medycznej i prawnej skazanym oraz członkom ich rodzin. Inny charakter współdziałania przedstawicieli podmiotów oraz osób godnych zaufania w wykonywaniu orzeczeń karnych dotyczyć może utrzymywania celowych kontaktów ze skazanymi, przygotowania osób pozbawionych wolności do życia po zwolnieniu z zakładu

¹⁶ Zob. Szypliński 2011, 27.

karnego i aresztu śledczego oraz zakładu, w którym są wykonywane środki zabezpieczające, w tym przez udzielenie niezbędnej pomocy w uzyskaniu pracy i zakwaterowania. Jeszcze inny charakter współdziałania tych podmiotów związany jest z podejmowaniem „innych działań mających na celu readaptację społeczną skazanych i zapobieganie przestępczości”¹⁷.

W związku z dość nieostrym określeniem „społecznej kontroli” normodawca wyjaśnił w rozporządzeniu co rozumie pod tym pojęciem i sprowadził je przede wszystkim do przeprowadzania rozmów ze skazanymi, ich przełożonymi oraz lustracji miejsc zakwaterowania, pracy i nauki skazanych. Dość obszernie odniósł się za to do możliwości zapoznawania się przez te podmioty (ich przedstawicieli) ze sposobem realizacji środków oddziaływania i ich zgodnością z celami wykonywania kary. Chodziło w tym miejscu głównie o kwestie dotyczące zatrudnienia, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych i sportowych oraz organizacji czasu wolnego, a także środków terapeutycznych, podtrzymywania kontaktów z rodziną i innymi osobami bliskimi oraz korzystania z wolności religijnej. Osobny rodzaj uczestnictwa w „społecznej kontroli” to także przyjmowanie skarg i wniosków skazanych oraz „podejmowanie innych działań mających na celu wzmocnienie praworządnego działania organów państwowych”.

Uwzględniając zakres kompetencyjny tych organów, słusznym jest wymóg związany z koniecznością wypełnienia warunków stawianych przedstawicielom tych podmiotów oraz osobom godnym zaufania. Stąd też konieczna jest tu do wypełnienia przesłanka korzystania z pełni praw cywilnych i obywatelskich, niekaralność za przestępstwa popełnione umyślnie, niepozbawienie praw rodzicielskich i opiekuńczych, rękojmia należytego wykonywania obowiązków oraz uwzględnienie kryterium wieku (24 lata, wyjątkowo 21). Jednocześnie wymagana jest forma pisemna porozumienia w zakresie uczestnictwa w prowadzeniu działalności resocjalizacyjnej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, sportowej i religijnej w zakładach karnych i aresztach śledczych przez te podmioty i osoby godne zaufania. Stąd też bezwzględnie należy dołączyć wniosek o zawarcie porozumienia oraz „program zadaniowy”, a także wykaz osób – uczestników projektowanych działań. Program powinien uwzględniać także wskazanie czasu, miejsca, sposobu, kosztów realizacji oraz źródeł finansowania

¹⁷ Zob. Niewiadomska 2007, 220 i nn.

i spodziewanych efektów działania. Stronami takiego porozumienia mogą być albo dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych, albo prezesi sądów rejonowych lub okręgowych. W tym drugim przypadku chodzić będzie o egzekwowanie kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających i zapobiegawczych oraz przepadku, które wykonywane są przecież poza zakładem karnym czy aresztem śledczym. Przewidziano także restrykcyjną w formie opcję odstąpienia od porozumienia albo pisemnego wystąpienia o zmianę przedstawiciela (uprawnienie dyrektora zakładu i aresztu oraz prezesa sądu rejonowego i okręgowego) w razie naruszenia zasad regulujących wykonywanie kar, środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających, zapobiegawczych i przepadku w miejscu wykonywania tych kar, środków i przepadku lub naruszenia zasad wynikających z ustaleń zawartych w porozumieniu.

Osobny segment współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu orzeczeń karnych dotyczy wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w przypadku osób skazanych na karę ograniczenia wolności. Zgodnie z art. 56 § 2 kkw to właśnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta, czyli właściwy organ gminy, wyznacza miejsca wykonywania nieodpłatnej pracy. Także podmioty, dla których organ gminy, powiatu lub województwa jest organem założycielskim, a także państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne oraz spółki prawa handlowego z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa lub gminy, powiatu lub województwa zobowiązano do umożliwienia skazanym wykonywania takiej nieodpłatnej i kontrolowanej pracy na cele społeczne. Dodatkowo jeszcze ustawodawca wskazał inne podmioty, na rzecz których taka praca może być wykonywana. Zaliczył do nich instytucje lub organizacje reprezentujące społeczność lokalną oraz placówki oświatowo-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki szkolno-wychowawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, podmioty lecznicze w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, fundacje, stowarzyszenia, inne instytucje lub organizacje użyteczności publicznej niosące pomoc charytatywną za ich zgodą. Ponadto rozszerzono katalog podmiotów o te wymienione w ustawie o samorządzie gminnym. Chodzi tu o wykonywanie niektórych tylko zadań własnych gminy, do których zaliczono m.in. te związane z ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomości, ochroną środowiska, gospodarką wodną,

gminnymi drogami, ulicami, mostami i placami, organizacją ruchu drogowego, wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk, unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalny transport zbiorowy, ochroną zdrowia i pomocą społeczną, gminnym budownictwem mieszkaniowym, edukacją publiczną, kulturą, kulturą fizyczną i sportem, targowiskami, zielenią gminną, cmentarzami, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz utrzymaniem gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej¹⁸.

OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z USTAWY O SŁUŻBIE WIĘZIENNEJ

Obowiązki dotyczące współpracy organów państwowych i samorządowych oraz jednostek organizacyjnych Służby Więziennej zostały uwzględnione w dwóch aktach prawnych rangi ustawowej. Pierwszy to unormowanie z art. 10 § kkw, a drugi wynika wprost z ustawy o Służbie Więziennej. Najpierw ustawodawca karno-wykonawczy nałożył na organy i instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne obowiązek udzielania pomocy organom wykonującym orzeczenia. Dotyczy to w głównej mierze wskazanych w ustawie organów Służby Więziennej jako organów postępowania wykonawczego. Pomoc, o której mowa jest w art. 10 § 4 kkw, obejmuje zakres działania tych podmiotów i w tym obszarze Służba Więzienna może oczekiwać wsparcia ze strony innych podmiotów. Z kolei ustawa o Służbie Więziennej w zasadzie powieliła ten obowiązek, skoro statuuje to w ten sposób, że „organy administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz państwowe jednostki organizacyjne są obowiązane współdziałać z jednostkami Służby Więziennej w zakresie i na zasadach określonych w ustawie” (czyli w ustawie o Służbie Więziennej – art. 5). Takie rozwiązanie należy zestawić z regulacją ujętą w art. 4 ust. 1 tej samej ustawy określającą „potrzebę” współdziałania Służby Więziennej z organami państwa i samorządu terytorialnego,

¹⁸ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 1-3, 4-6, 7-15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506.

stowarzyszeniami, fundacjami, organizacjami oraz instytucjami, których celem jest współpraca w wykonywaniu kary pozbawienia wolności. Obowiązek ten został rozciągnięty szeroko na takie podmioty jak kościoły i inne związki wyznaniowe, szkoły wyższe i placówki naukowe oraz osoby godne zaufania¹⁹.

ZAKOŃCZENIE I POSTULATY

Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy, funkcjonują w oparciu o zasadę wsparcia na rzecz osób pozostających w trudnej sytuacji materialnej oraz osobistej. Współdziałają one z tym zakresie z organami wykonującymi orzeczenia karne, głównie z administracją więzienną i sądami orzekającymi, zwłaszcza w zakresie środków karnych, takich jak zakaz zajmowania stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności albo prowadzenia pojazdów. W przypadku wykonywania bezwzględnej kary pozbawienia wolności zakres współdziałania podmiotów wymienionych w tytule opracowania jest szeroki i wielopłaszczyznowy. Przede wszystkim dotyczy współdziałania w przedmiocie realizacji zadań resocjalizacyjnych, wsparcia materialnego, medycznego i prawnego w trakcie wykonywania kary w warunkach więziennych, a także przygotowania skazanych do życia po odbyciu kary. Zadania wynikające z ustaw samorządowych, ustawy o Służbie Więziennej, a nade wszystko Kodeksu karnego wykonawczego mogą być realizowane w formie uczestnictwa społeczeństwa w wykonywaniu orzeczeń karnych, a efekt finalny takiego współdziałania powinien sprowadzać się do zapobiegania przestępczości i readaptacji skazanych do życia w warunkach akceptacji dla zasad współżycia społecznego. Stąd też Służba Więzienna w „sojuszu” z innymi podmiotami może realizować swoje ustawowe zadania i jednocześnie korzystać z pomocy instytucji pozawięziennych, których specyfika i doświadczenie mogą okazać się przydatne na co dzień. Zaufanie społeczne dla instytucji kościelnych i samorządowych w środowisku skazanych jest wartością nie do przecenienia, dlatego też słusznym wydaje się utrzymanie instytucji

¹⁹ Zob. Hołda, Postulski 2005, 162-163.

osoby godnej zaufania dla skazanego (takiego zaufania do Służby Więziennej nie można oczekiwać). Stąd też ustawową konieczność współpracy podmiotów „pozawięziennych” w wykonywaniu kar izolacyjnych należy traktować w kategoriach gwarancji chroniących także prawa skazanych do posiadania własnego przedstawiciela na etapie postępowania karnego wykonawczego i wcale nie musi to być osoba duchowna, ale także może nią być „samorządowiec”. W przypadku duchownych nie można pomijać także niezwykle przecież istotnego aspektu poprawy moralnej więźniów powodowanej aktywnością religijną przedstawicieli kościołów i innych związków wyznaniowych²⁰.

Przyjęte rozwiązania normatywne i praktyka związana ze współdziałaniem związków wyznaniowych oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania kar izolacyjnych powinny zapewnić społeczną kontrolę w każdym demokratycznym państwie prawnym. Jednak *modus operandi* przyjęty w Polsce wymaga także zmian, których wprowadzenie pozwoli na większą efektywność współdziałania obydwu podmiotów w zakresie społecznej readaptacji skazanych i pomocy postpenitencjarnej. Postulowane zmiany powinny polegać m.in. na zaliczeniu kościołów i innych związków wyznaniowych do organów postępowania wykonawczego, o których mowa w art. 2 kkw. W ten sposób zrównano by ich pozycję z jednostkami samorządu terytorialnego i wówczas efekty współdziałania mogłyby posiadać większą skuteczność, tym bardziej że w innym miejscu ustawodawca uznał przedstawicieli związków wyznaniowych za osoby godne zaufania w stosunku do osób pozbawionych wolności. Także poprawa skuteczności (efektywności) współdziałania takich podmiotów możliwa będzie poprzez utworzenie rad społecznej readaptacji i pomocy skazanym na każdym szczeblu (także zakładów karnych i aresztów śledczych) i stąd postulat wprowadzenia takiego obowiązku na podstawie ustawy.

Jednocześnie należy uwzględnić to, że większość zadań związanych ze współdziałaniem podmiotów w wykonywaniu orzeczeń karnych, wymienionych w rozbudowanym art. 43 kkw, została powielona w przepisie wykonawczym do tej ustawy, co w sposób zdecydowany przeczy potrzebie tworzenia aktów wykonawczych do obszernie zredagowanego przepisu wyższego rzędu. Słusznym zatem wydaje się przyjęcie właściwych

²⁰ Zob. Nikołąjew 2012a, 83.

proporcji redakcyjnych i przesunięcie do ustawy tylko postanowień najistotniejszych.

Trzeba zauważyć, że także przepisy ustawy o Służbie Więziennej nałożyły na organy państwowe obowiązek współdziałania z więziennictwem w taki sposób, że aktywność w tym zakresie powinny wykazywać inne organy państwowe. Pozostaje to w sprzeczności z koniecznością podejmowania przez jednostki organizacyjne więziennictwa działań penitencjarnych i postpenitencjarnych właściwych dla organów wykonujących karę pozbawienia wolności. Stąd też sugerowana zmiana ustawy o Służbie Więziennej powinna zmierzać w kierunku wskazania aktywnego współdziałania wszystkich podmiotów państwowych, bez określania konieczności inicjatywy którejkolwiek ze stron.

Powyższe propozycje *de lege ferenda* mogą okazać się pomocne w poprawie efektywności współdziałania różnych organów sprawujących społeczną kontrolę nad wykonywaniem kar izolacyjnych. Jednak efekty zależą będą także od stosujących przepisy i konieczności uwzględnienia *in fine* celu wykonywania kary izolacyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- Hołda, Zbigniew, Kazimierz Postulski. 2005. *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*. Gdańsk: Wydawnictwo Arche.
- Kucyper, Krzysztof. 2013. „Instytucjonalne formy wsparcia w pomocy postpenitencjarnej”. *Pedagogika* 8: 55-64.
- Łukaszewicz, Agata. 2006. „Ulgi i przywileje dla zatrudniania więźniów”. *Rzeczpospolita* z 11 kwietnia 2006.
- Machel, Henryk. 2003. *Więzienie jako instytucja karna i resocjalizacyjna*. Gdańsk: Wydawnictwo Arche.
- Marczak, Monika. 2008. „Przygotowanie do readaptacji osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych”. W: *Kryminologiczne i penitencjarne aspekty wykonywania kary pozbawienia wolności*, red. Małgorzata Kuć. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Niewiadomska, Iwona. 2007. *Osobowościowe uwarunkowania skuteczności kary pozbawienia wolności*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Nikołajew, Jerzy. 2012a. „Kapelan więzienny jako mediator w postępowaniu karnym wykonawczym”. *Studia Prawnicze KUL* 3(51): 67-85.

- Nikołajew, Jerzy. 2012b. *Wolność sumienia i religii skazanych i tymczasowo aresztowanych*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Piasecki, Sylwester. 2007. „Praca socjalna w więzieniu”. W: *Więziennictwo na początku XXI wieku. III Polski Kongres Penitencjarny*, red. Teodor Bulenda, Wojciech Knap, Zbigniew Lasocik. Warszawa: Wydawnictwo IPSiR.
- Postulski, Kazimierz. 2015. *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Postulski, Kazimierz. 2010. „Udział sądowego kuratora dla dorosłych w postępowaniu przed sądem”. *Probacja* 1: 5-20.
- Słobodzian, Beata. 2005. *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Szymanowski, Teodor. 2004. *Polityka karna i penitencyjna w Polsce w okresie przemian prawa karnego. Podstawowe problemy w świetle badań empirycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szypliński, Mieczysław. 2011. *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Zieliński, Eugeniusz. 2004. *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo: Elipsa.

RELIGIOUS ORGANIZATIONS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS AS ENTITIES COOPERATING IN THE ENFORCEMENT OF CRIMINAL JUDGEMENTS

Summary

Religious organizations and local self-government units are entities cooperating in the implementation of penalties, penal, compensatory, protective and preventive measures, as well as forfeiture. They can also be treated in terms of institutions of social control over the enforcement of these judgements. The cooperation between these entities has obtained the status of a statutory directive and is supposed to serve to rehabilitate the convicts and prevent crime. As argued in the present article, the cooperation under discussion also contributes to the fulfillment of educational and corrective goals.

Key words: enforcement of criminal judgements; religious organizations; local self-government units; Penal Executive Code

Thumaczenie: Daria Bębeniec

