

Kodeks karny wykonawczy. Komentarz

Wydanie 7.

Wprowadzenie

Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.) zastąpiła obowiązującą od 1.1.1970 r. ustawę z 19.4.1969 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 13, poz. 98 ze zm.). Uchwalenie tej ostatniej było urzeczywistnieniem idei **wyodrębnienia przepisów dotyczących wykonywania kar i innych środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo** w postaci samodzielnego aktu ustawodawczego pod nazwą „kodeks”. Idea ta była bardzo ściśle związana z nauką polskiego prawa karnego. Jeszcze w okresie międzywojennym w toku prac kodyfikacyjnych nad Kodeksem karnym ówczesny Sekretarz Generalny Komisji Kodyfikacyjnej RP, późniejszy profesor Uniwersytetu Łódzkiego – *Emil Stanisław Rappaport* (1877–1965) wystąpił z odpowiednim wnioskiem, proponując wyodrębnienie przepisów i uchwalenie ich w postaci samodzielnego kodeksu karnego wykonawczego (*tenże*, Nowy system kodyfikacji ustawodawstwa kryminalnego. Kodeks karny wykonawczy, Warszawa 1930, s. 34). W okresie powojennym *E.St. Rappaport* myśl tę jeszcze wielokrotnie podnosił i uzasadniał (*tenże*, Wybrane zagadnienia nowoczesnej polityki kryminalnej, Łódź 1960). Nie znalazła ona jednak uznania w okresie międzywojennym, jak również nie nawiązano do niej w toku prac kodyfikacyjnych podjętych w latach 50. XX w. i kontynuowanych później.

W odniesieniu do prawa karnego wykonawczego prace te zintensyfikowane zostały po przejściu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości, co nastąpiło na mocy ustawy z 11.9.1956 r. o przejściu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 41, poz. 188).

Prace te nie zmierzały jeszcze wówczas do uchwalenia Kodeksu karnego wykonawczego. Zamierzenia były znacznie skromniejsze, a celem, jaki im przyświecał, było przygotowanie ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności, a z czasem również o wykonywaniu tymczasowego aresztowania (por. *S. Lelental*, Prawo karne wykonawcze, Warszawa 1990, s. 36–39; *tenże*, Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej, Łódź 1996, s. 52–54).

Taki kierunek prac ustawodawczych w pierwszym okresie po ich podjęciu determinowany był z jednej strony ówczesnymi tendencjami w polityce karnej, preferującymi wyraźnie karę pozbawienia wolności jako podstawowy środek reakcji karnej na przestępstwo, z drugiej zaś – brakiem synchronizacji z pracami nad nowym kodeksem karnym.

W toku dalszych prac kodyfikacyjnych zmieniono całkowicie koncepcję realizowaną dotychczas, czego wyrazem było ogłoszenie, w sierpniu 1967 r., Projektu prawa karnego wykonawczego. Projekt ten zawierał już unormowania dotyczące nie tylko kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania, ale obejmował także regulacje dotyczące wykonywania pozostałych przewidzianych w projekcie Kodeksu karnego środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo lub czyn zabroniony. Treść i zakres regulacji przyjęty w tym projekcie odpowiadały już bardzo ściśle przyszłemu Kodeksowi karnemu wykonawczemu, którego projekt ogłoszony został rok później, a mianowicie w październiku 1968 r. Dopiero ten ostatni projekt nosił miano Projektu kodeksu karnego wykonawczego, a więc nazwa „kodeks” pojawiła się w ostatnim etapie prac nad kodyfikacją polskiego prawa karnego wykonawczego (nazwa „kodeks” znalazła poparcie ówczesnego MS – prof. *Stanisława Walczaka*, co miało z pewnością decydujące znaczenie). Ten ostatni projekt po dyskusji i po wniesieniu poprawek trafił do Sejmu, został uchwalony jako ustawa 19.4.1969 r. i wszedł w życie **1.1.1970 r.** – łącznie z Kodeksem karnym z 19.4.1969 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.) i Kodeksem postępowania karnego z 19.4.1969 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 96 ze zm.). Zakończone zostały w ten sposób prace kodyfikacyjne nad całością prawa karnego, które trwały bez mała 20 lat. W wypadku każdego z trzech Kodeksów okres *vacatio legis* wynosił ponad 8 miesięcy.

Wprowadzenie

Kodeks karny wykonawczy z 1969 r. nowelizowany był 11 razy, przy czym pierwszą zmianę wprowadzono w 1975 r. (ustawą z 19.12.1975 r., Dz.U. Nr 45, poz. 234), a ostatnią – w 1995 r. (ustawą z 12.7.1995 r., Dz.U. Nr 95, poz. 475). W tym czasie trwały już prace nad przygotowaniem nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego z 1969 r. oraz dwóch pozostałych Kodeksów. Prace te rozpoczęto w listopadzie 1980 r., a rozpoczęła je Komisja powołana zarządzeniem MS Nr 33/80/P z 14.11.1980 r. Komisja pracowała w kilku zespołach. Efektem prac Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego był projekt zmian przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, opublikowany w sierpniu 1980 r. W tym samym czasie opublikowane zostały analogiczne projekty, opracowane przez inne zespoły, zmian przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. Równoległe w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” opracowano podobne projekty, z których przed wprowadzeniem stanu wojennego opublikowano projekty zmian Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. (por. *S. Lelental*, Wykład, s. 60; *Z. Hołda*, Kodeks karny wykonawczy – wprowadzenie, Kraków 1997, s. 17).

Treść propozycji zawartych w „ministerialnym” projekcie zmian KKW z 1969 r. zmierzała do urzeczywistnienia następujących założeń:

- 1) pogłębienia humanizacji wykonywania kary pozbawienia wolności oraz umocnienia zasady indywidualizacji środków i metod oddziaływania penitencjarnego;
- 2) poszerzenia praw skazanego i tymczasowo aresztowanego oraz podniesienia praworządności w zakresie realizacji tych praw, a także obowiązków skazanego;
- 3) rozszerzenia i unowocześnienia procedury w społecznej readaptacji dla osób zwolnionych z zakładów penitencjarnych;
- 4) usprawnienia postępowania wykonawczego zgodnie z postulatami wynikającymi z dotychczasowych doświadczeń praktyki.

Projekt zmian przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, Warszawa 1981 – funkcję Przewodniczącego Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego pełnił ówczesny zastępca Prokuratora Generalnego – *Kazimierz Kukawka*.

W ślad za tymi założeniami projekt zawierał konkretne propozycje zmian 85 artykułów KKW z 1969 r. Większość projektowanych zmian dotyczyła problematyki wykonawczej kary pozbawienia wolności oraz specjalnych środków resocjalizacyjno-ochronnych stosowanych względem recydywistów, tj. nadzoru ochronnego i umieszczenia w ośrodku przystosowania społecznego (środki resocjalizacyjno-ochronne, tj. nadzór ochronny i umieszczenie w ośrodku przystosowania społecznego, zostały zniesione przez ustawy z 23.2.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 14, poz. 84, oraz o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. Nr 14, poz. 85).

Projekt zmian przepisów KKW z 1969 r. przyjęty w 1981 r. i tego roku przekazany do dyskusji społecznej nie doczekał się jednak uchwalenia. Myśl o potrzebie zmian została jednak na tyle ugruntowana, że dokonano zmian wielu przepisów podustawowych, które to zmiany w korzystny sposób unormowały kilka istotnych aspektów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania (por. *Z. Hołda*, Kodeks karny, s. 18).

Zakres proponowanej wówczas nowelizacji był na tyle rozległy, że w toku dyskusji pojawił się nieużywany do tej pory termin „**rekodyfikacja**”.

Z założenia miała to być jednak tylko nowelizacja. Z pewnością Zespołowi Prawa Karnego Wykonawczego nie towarzyszyła jeszcze wówczas myśl o możliwości opracowania nowego kodeksu. W uwagach wprowadzających do proponowanej nowelizacji znajdujemy następujący zapis: „Mimo że projektowane zmiany są rozległe nie burzą one struktury kodeksu, ani nie zrywają z przyjętymi zasadami, które przed 12 laty nadały naszemu prawu wykonawczemu nowoczesny kształt i status wyodrębnionego działu prawa karnego. Rozwój myśli penitencjarnej, dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego oraz doświadczenia pozostałych organów stosujących Kodeks karny wykonawczy uzasadniają, zdaniem Zespołu, nowelizację określonych przepisów, nie zaś rekodyfikację tego działu prawa” (Projekt zmian przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, Warszawa 1981, s. 1).

Wprowadzenie stanu wojennego w grudniu 1981 r. przerwało prace nad reformą prawa karnego w ogóle, a wprowadzone w pierwszych latach 80. XX w. zmiany nie podążały w kierunku wcześniej wytyczonym w projektach z sierpnia 1981 r., lecz – zwłaszcza w prawie

karnym materialnym – w kierunku wręcz przeciwnym. W mniejszym stopniu dotyczyło to prawa karnego wykonawczego.

Prace nad reformą prawa karnego podjęła ponownie, powołana zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 14.5.1987 r., Nr 16, **Komisja do Spraw Reformy Prawa Karnego**. W skład Komisji powołani zostali przez MS wybitni przedstawiciele praktyki prawniczej, reprezentujący zainteresowane resorty oraz przedstawiciele nauki prawa karnego. W ramach Komisji utworzono kilka zespołów, m.in. Zespół Prawa Karnego Wykonawczego. W toku kontynuowania prac nad przygotowaniem projektu Kodeksu karnego wykonawczego wykorzystano m.in. przygotowane przez A. Rzeplińskiego dla rządowej Komisji Reformy Prawa Karnego Wykonawczego – Przepisy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności (maszynopis, Warszawa 1990, s. 35).

Zgodnie z opublikowanym programem prac legislacyjnych rządu na lata 1988–1990 (uchwała RM z 28.3.1988 r., Nr 55, niepubl.) kompleksowa nowelizacja Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego miała być dokonana w 1990 r. (na temat założeń projektowanej reformy zob. Zmienić filozofię polityki karnej – z prof. dr. hab. *Kazimierzem Buchalą* rozmawia *Teresa Zagajewska*, GP 1988, Nr 2 i 3; Między przepisami a duchem ustawy – z prof. dr. hab. *Januszem Tylmanem* rozmawia *Józef Klimek*, Gazeta Penitencjarna 1988, Nr 6; *S. Lelental*, Założenia reformy prawa karnego wykonawczego, GP 1988, Nr 17).

Wiemy, że tak się nie stało. Należy jednakże odnotować, że w połowie 1990 r. opublikowany został z przeznaczeniem do dyskusji środowiskowej projekt nowego Kodeksu karnego wykonawczego. Projekt ten zaprezentowany został w następujący sposób: „przedstawiony projekt Kodeksu karnego wykonawczego został opracowany przez nowy Zespół Prawa Karnego Wykonawczego Komisji do Spraw Reformy Prawa Karnego (tj. zrekonstruowany w blisko połowie według stanu w październiku 1989 r.), który opowiada się za nowymi rozwiązaniami prawnymi, nawiązującymi do demokratycznych i tolerancyjnych tradycji Polski, jak też doświadczeń zaawansowanych krajów Europy oraz międzynarodowych dokumentów proklamujących prawa człowieka, takich jak paktów praw człowieka lub Reguły Minimalne ONZ. W rezultacie prowadzenia intensywnych prac w ciągu 10 miesięcy przygotowany został projekt będący bez przesady nowym Kodeksem. Formalnym tego wyrazem jest fakt, że w porównaniu z Kodeksem karnym wykonawczym z 1969 r. obecny projekt tego Kodeksu składał się w około 11% z przepisów przejętych bez zmian z dotychczas obowiązującego Kodeksu (są to przeważnie normy o charakterze proceduralnym), w około 22% – z przepisów mniej lub bardziej gruntownie zmienionych, oraz w około 67% – z przepisów całkowicie nowych, których dotychczasowy Kodeks nie zawierał (niektóre z nich pochodzą wszakże z innych aktów prawnych)” [zob. Komisja do Spraw Reformy Prawa Karnego – Zespół Prawa Karnego Wykonawczego, Projekt Kodeksu karnego wykonawczego (przeznaczony do dyskusji środowiskowej). Redakcja z 21.6.1990 r. Słowo wstępne – *T. Szymanowski*, s. 3].

W projekcie tym uwzględnione zostały wcześniej przyjęte (6.11.1989 r.) przez Zespół założenia reformy prawa karnego wykonawczego. Właśnie w tych założeniach po raz pierwszy przyjęto, że prace nowelizacyjne mogą doprowadzić do opracowania nowego Kodeksu karnego wykonawczego (założenia są dokumentem o objętości 19 stron maszynopisu, zawarte w 22 punktach, ich projekt opracowany został przez zespół w składzie: *Z. Hołda*, *A. Rzepliński*, *Z. Świda* i *T. Szymanowski*).

Kolejne wersje projektu Kodeksu karnego wykonawczego nosiły daty: sierpień 1990 r., grudzień 1991 r., lipiec 1994 r. (ta wersja opublikowana została jako wkładka do PiP 1994, Nr 7–8) oraz luty 1995 r. Trzy ostatnie z wymienionych wersji projektu Kodeksu zawierały również uzasadnienie.

Do Urzędu RM, w celu przekazania do Sejmu, skierowany został projekt w redakcji z sierpnia 1995 r. Prace nad projektem trwały kilka lat. Ostateczną jego wersję opracował Zespół Prawa Karnego Wykonawczego [w skład Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego, będącego częścią Komisji do Spraw Reformy Prawa Karnego, powołanej zarządzeniem Prezesa RM z 14.5.1987 r., wchodził: *T. Szymanowski* (przewodniczący), *S. Lelental* (wiceprzewodniczący), *R. Czapiewski* (MS), *Z. Hołda* (prof.), *J. Jasiński* (prof.), *C. Jaworski* (adwokat), *J. Korecki* (emerytowany pułkownik Służby Więziennej), *Z. Ostrihańska* (prof.), *S. Paweła* (prof.), *A. Rzepliński* (prof.), *Z. Świda* (prof.), *J. Szymborski* (MS), *S. Walczak* (prof.)].

Charakterystykę ogólną projektu zawiera jego uzasadnienie (opracowane zostało przez *S. Lelental* i *T. Szymanowskiego*), w którym przedstawiono ogólne założenia, na jakich zostały oparte przyjęte w nim rozwiązania. **Założenia przygotowanego projektu Kodeksu karnego wykonawczego uwzględniały nowe elementy sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej, jakie pojawiły się w Polsce w 1989 r.** A oto najważniejsze tezy przyjętych założeń, stanowiące ich podstawę teoretyczną:

1) w celu dokonania gruntownej reformy prawa karnego wykonawczego oraz ułatwienia w przyszłości jego interpretacji określono **główne zasady prawne oraz system wartości**, które mają stanowić podstawę przyszłego Kodeksu karnego wykonawczego.

Przyjęto, że – poza takimi niekwestionowanymi zasadami, jak konstytucyjnie gwarantowane prawa obywateli czy praworządność – źródłem inspiracji dla ustawodawstwa karnowykonalnego są wartości ogólnoludzkie, powszechnie przyjmowane w cywilizowanym świecie, które odnajdujemy w koncepcji praw człowieka, odzwierciedlonych zwłaszcza w takich **dokumentach międzynarodowych**, jak:

- a) Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), przyjęta i proklamowana 10.12.1948 r.);
- b) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.);
- c) Reguły Minimum (Wzorcowe Reguły Minimum Postępowania z Więźniami, Nowy Jork 1984);
- d) Europejskie Reguły Więzienne (zalecenie Nr R (87) 3 dla państw członkowskich Rady Europy, przyjęte przez jej Komitet Ministrów 12.2.1987 r., podczas 404. posiedzenia Delegatów Ministrów),

a także w filozofii prawa natury, systemach religijnych i innych systemach wartości.

Do podstawowych wartości wynikających z wymienionych źródeł należą przede wszystkim: **poszanowanie praw ludzkich skazanych, humanitarne, godne, sprawiedliwe i zindywidualizowane ich traktowanie, ochrona społeczeństwa przed przestępczością, współdziałanie społeczeństwa w realizacji zadań polityki kryminalnej, minimalizacja społecznych kosztów wykonywania kar**. Przyjmując powyższy punkt widzenia dla tworzenia, oceny oraz interpretacji prawa karnego wykonawczego, zerwano z podporządkowaniem go jakiegokolwiek doktrynie czy ideologii i traktowaniem wyłącznie jako instrumentu polityki (z ubolewaniem należy stwierdzić, że już po uchwaleniu Kodeksu karnego wykonawczego, o czym będzie jeszcze mowa, pojawiły się silne tendencje mające znamiona politycznej ingerencji w treść kodyfikacji karnej z 1997 r. – por. na ten temat m.in. Czy trzeba zmieniać kodeks karny? Materiały z konferencji naukowej „Nowelizacja kodeksu karnego” Warszawa, 10.2.2003 r., Warszawa 2003, s. 8, 26, 31, 37, 50, 57).

Z akceptacji powyższych wartości wynika też określenie celu wykonywania kary, którym powinno być umożliwienie skazanym powrotu do społeczeństwa oraz prawidłowe ich funkcjonowanie w społeczeństwie, a zarazem przeciwdziałanie powrotowi do przestępstwa.

Określenie podstawowych wartości w prawie karnym wykonawczym ułatwić powinno w przyszłości jednolitą interpretację przepisów w postępowaniu wykonawczym. Formułowanie zasad przyjmujących określone wartości stanowi tradycję polskiego prawa i przewidywane jest w licznych dokumentach międzynarodowych;

2) w nowym KKW podkreślone zostało **nadrzędne znaczenie sądu w postępowaniu wykonawczym**, w którym każdy podmiot ma określone obowiązki i prawa.

Stroną procesową jest nie tylko prokurator reprezentujący interes publiczny, ale i skazany. W postępowaniu przed sądem penitencjarnym obowiązują podstawowe zasady procesowe, chociaż w formie ograniczonej, np. zasada kontryktoryjności, zasada równouprawnienia stron procesowych i prawa do obrony, a także możliwość dopuszczenia do postępowania wykonawczego przedstawiciela skazanego w charakterze rzecznika jego interesów;

3) projekt nadaje **wyjątkową rolę prawom i obowiązkom skazanych**, wprowadzając odpowiednie gwarancje prawne w postępowaniu wykonawczym.

Gwarancje te polegają na przyznaniu skazanemu prawa:

- a) do składania wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem i zażaleń na postanowienia wydane w postępowaniu wykonawczym;
- b) do składania skarg i prośb do organów wykonujących orzeczenie;
- c) zaskarżenia do właściwego sądu decyzji pozasądowych organów wykonujących orzeczenia, jeżeli uważa je za niezgodne z prawem.

Wymienione gwarancje przysługiwać będą w postępowaniu wykonawczym wszystkim skazanym, niezależnie od orzeczonej kary lub środka. Jednocześnie rozszerza się prawo skazanego do obrony w toku całego postępowania wykonawczego i wprowadza się nową instytucję – przedstawiciela społecznego skazanego (który będzie wykonywał swoje zadania honorowo).

Uznając, że szczególnie narażone są na szwank prawa osób izolowanych (tj. skazanych na karę pozbawienia wolności i tymczasowo aresztowanych oraz umieszczonych w zakładach zabezpieczających), projekt przewiduje unormowanie statusu prawnego osób pozbawionych wolności. Przyjmuje się, że wszelkie obowiązki tych osób, jak też podstawowe prawa, będą regulowane w ustawie, a także że w wypadkach przewidzianych w ustawie uprawnienia będą mogły być rozszerzone w aktach wykonawczych.

Przy określeniu statusu prawnego skazanych i tymczasowo aresztowanych:

- uznano, że punktem wyjścia są konstytucyjnie określone prawa i wolności obywatelskie, które mogą być ograniczone jedynie na mocy ustawy lub orzeczeń sądowych i decyzji wydanych na ich podstawie. W uchwalonym tekście Kodeksu karnego wykonawczego przyjęto w art. 4 § 2, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności skazanego może wynikać również z przepisów wydanych na podstawie ustawy. Nie zauważono sprzeczności tego unormowania z art. 31 ust. 3 obowiązującej już Konstytucji RP z 2.4.1997 r. Sprzeczność ta była utrzymywana aż do 1.9.2003 r.;
- uwzględniono postanowienia międzynarodowych dokumentów, zarówno tych, które Polska ratyfikowała (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencja w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur) bądź aprobowała (np. Reguły Minimum), jak również tych, które w ostatnich latach wypracowała międzynarodowa społeczność, a które cieszą się powszechnym uznaniem w świecie (np. Europejskie Reguły Więziennicze, stosowane przez Polskę jako członka Rady Europy, Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego – rezolucja 34/169 Zgromadzenia Ogólnego ONZ i inne);
- przyjęto, że prawa osób pozbawionych wolności, w tym w zakresie warunków bytowych i opieki zdrowotnej, muszą być zagwarantowane przynajmniej na pewnym minimalnym poziomie, co oznacza, że ich standardy powinny być zgodne z przyjętymi w Polsce normami i pozostawać w określonej relacji do warunków bytu społeczeństwa;

4) w nowy sposób unormowano **nadzór i kontrolę nad wykonywaniem kar i środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych.**

Zrezygnowano z penitencjarnego nadzoru prokuratorskiego, który w ciągu kilkudziesięciu lat nie sprawdził się w należyтым stopniu. Ważna rola prokuratury w nowym systemie wykonywania kary sprowadzi się więc (według projektu) do występowania w charakterze strony w postępowaniu wykonawczym oraz do funkcji organu ścigającego przestępstwa popełnione w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Wydatnie wzrasta znaczenie sądu i sędziiego penitencjarnego jako podstawowych organów zapewniających praworządne wykonywanie kary, występujących w podwójnej roli podstawowego czynnika nadzoru oraz arbitra w razie sporów w postępowaniu wykonawczym.

Projekt zakłada, że w przypadku wzmocnienia (ilościowego i jakościowego) sądownictwa penitencjarnego wywiąże się ono ze swoich ważnych zadań, z uwagi na jego niezależność oraz pozytywne doświadczenie z przeszłości.

Należy pamiętać, że obok sędziowskiego nadzoru penitencjarnego istnieć będzie nadzór administracyjno-służbowy oraz wynikająca z innych ustaw kontrola sprawowana przez RPO, Najwyższą Izbę Kontroli i odpowiednie komisje Sejmu i Senatu.

Nową instytucją będzie społeczna kontrola nad wykonywaniem kar, środków karnych, zabezpieczających i zapobiegawczych. Będzie ona miała szczególną rolę do spełnienia

Wprowadzenie

w zakładach karnych i innych odpowiednich zakładach. W skład zespołów zajmujących się tą kontrolą mają wchodzić przedstawiciele stowarzyszeń, organizacji i instytucji społecznych zainteresowanych wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Kontroli tej nie należy utożsamiać z nadzorem penitencjarnym, nie będzie ona miała bowiem żadnych władczych uprawnień. Niemniej może w decydujący sposób przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania systemu penitencjarnego. O ostatecznym kształcie kontroli społecznej przesądzą przepisy wykonawcze do KKW oraz aktywność społeczeństwa;

5) w świetle przyjętych założeń istotnym przeobrażeniem podlegać będzie sposób **wykonywania kar i niektórych środków karnych**.

Dotyczy to zwłaszcza kary ograniczenia wolności i kary pozbawienia wolności. Według rozwiązań przyjętych w projekcie KKW wykonywanie kary ograniczenia wolności polegać ma głównie na:

a) pracy wykonywanej szczególnie na rzecz społeczności lokalnej, co zbliży ją do znanej w Europie Zachodniej – *Community Service*, w przedsiębiorstwach i instytucjach komunalnych oraz w instytucjach i organizacjach społecznych;

b) zastosowaniu systemu probacyjnego wobec skazanych na karę ograniczenia wolności. Istotnym elementem wykonywania kary pozbawienia wolności będzie aktywność skazanych (utrzymanie obowiązku pracy), przestrzeganie przez nich obowiązków i zapewnienie realizacji praw podmiotowych, utrzymanie łączności skazanych ze światem zewnętrznym, a zwłaszcza z rodziną, oddziaływania resocjalizacyjne i terapeutyczne. Resocjalizacja (której będą obowiązkowo poddani młodociani) przestanie być obowiązkiem dorosłych skazanych, a stanie się ich prawem. Upodmiotowienie skazanych będzie jednym z istotnych czynników pobudzania ich aktywności i poczucia odpowiedzialności. Zastosowane środki wolnościowe, związane z poddaniem skazanych próbie (warunkowe umorzenie postępowania karnego i warunkowe zawieszenie wykonania kary), zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami projektów Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego, mają być w większym stopniu powiązane z systemem probacji. Tym samym wydatnie podniesiono rolę kuratora sądowego (zwłaszcza zawodowego) w procesie wykonywania tych środków. Kuratorzy sądowi (według projektu) będą ważnym i samodzielnym organem wykonywania środków karnych, a także kary ograniczenia wolności i warunkowego zwolnienia.

Zakłada się istotne zmiany w procesie wykonywania kary grzywny oraz innych kar majątkowych. Projekt odchodzi od obecnie znanych Kodeksowi karnemu wykonawczemu domniemań (ustawą z 13.6.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 111, poz. 1061, która weszła w życie 1.7.2003 r., wprowadzono domniemanie, że mienie, które sprawca objął we władanie lub do którego uzyskał jakikolwiek tytuł w czasie popełnienia przestępstwa lub po jego popełnieniu, do chwili wydania chociażby nieprawomocnego wyroku, stanowi korzyść majątkową uzyskaną z popełnienia przestępstwa – art. 45 § 2 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.). Kary majątkowe mają dotyczyć przede wszystkim skazanego, a nie jego rodzinę. Przy egzekucji grzywny i innych ekonomicznych środków ma się uwzględnić głównie sytuację majątkową skazanego.

Tak więc wykonywanie kar i środków karnych stanie się bardziej niż dotąd racjonalne, humanitarne i praworządne;

6) ważnym założeniem projektu, jak zresztą całego reformowanego prawa karnego, jest **dążenie do racjonalnego zmniejszenia społecznych kosztów ograniczania przestępczości**.

Koszty te obejmują szkody lub straty moralne, wychowawcze, ekonomiczne i zdrowotne ponoszone przez ofiary przestępstw, skazanych i ich rodziny, pozostałe grupy społeczne oraz państwo.

Spółeczeństwo ma prawo decydować o tym, jakie koszty i do jakiej wysokości może ponosić w celu ograniczenia przestępczości. Mało znana jest np. okoliczność, że koszt utrzymania jednego więźnia jest pokrywany tylko w około 5% z wpływów pochodzących z jego pracy w czasie odbywania kary. Reszta wydatków jest pokrywana z dochodów wypracowanych przez całe społeczeństwo. W tej sytuacji także i z ekonomicznego punktu widzenia celowe jest pytanie o zasadność stosowania długotrwałych kar wobec sprawców przestępstw niegroźnych,

w sytuacji gdy kara pozbawienia wolności nie służy resocjalizacji większości skazanych. Współcześnie w polityce karnej dąży się do zmniejszenia kosztów zwalczania przestępczości, zwłaszcza gdy stosowane środki nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, tak jak to się dzieje w przypadku długotrwałej kary pozbawienia wolności. W przypadkach, w których jest to możliwe, będzie się rezygnować ze zbędnych środków kontroli nad skazanymi (posterunki, konwoje, cenzura listów), rozwijać nowe formy zatrudnienia czy też dążyć do umieszczenia skazanych w zakładach położonych w pobliżu miejsca ich stałego zamieszkania. Założenia projektu zmierzają w tym właśnie kierunku, aby zmniejszyć koszty ograniczenia przestępczości (założenie to, na skutek przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych, nie zostało zrealizowane);

- 7) kolejnym ważnym założeniem projektu jest **uspołecznienie wykonywania środków karnych**. Polega ono na umożliwieniu łączności skazanych ze światem zewnętrznym, tj. rodziną, kapelanami kościołów i związków wyznaniowych oraz instytucjami i stowarzyszeniami społecznymi; na szerokim korzystaniu ze środków masowej komunikacji (prasa i inne publikacje, środki audiowizualne itd.), a także na rzetelności w zakresie informacji udzielonej przez organy i instytucje wykonujące kary – wobec prasy, radia i telewizji oraz instytucji naukowych.

Ważnym elementem uspołecznienia jest umożliwienie współdziałania społeczeństwa w wykonywaniu kar, zwłaszcza na terenie zakładów karnych. Działalność kościołów i związków wyznaniowych, stowarzyszeń typu patronackiego bractwa więziennego oraz innych organizacji zainteresowanych wykonywaniem kary pozbawienia wolności ma doniosłą rolę do spełnienia w humanizacji systemu penitencjarnego, świadczenia pomocy skazanym i ich rodzinom. Projekt stwarza możliwość rozwinięcia tego współdziałania w myśl zasad Reguł Minimum i bogatych w Polsce tradycji patronackich.

Omówione założenia znalazły odzwierciedlenie w konkretnych przepisach Kodeksu karnego wykonawczego uchwalonego przez Sejm 6.6.1997 r. Kodeks miał wejść w życie, podobnie jak uchwalone w tym samym dniu Kodeks karny i Kodeks postępowania karnego, 1.1.1998 r. Już w okresie trwania *vacatio legis* zmieniona została data wejścia w życie całej kodyfikacji karnej (por. ustawa z 12.12.1997 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 160, poz. 1083). Okres ten przesunięto na 1.9.1998 r.

Przedstawione założenia kryminalno-polityczne, które dyktowały treść konkretnych rozwiązań lub wykluczały rozwiązania niedające się pogodzić z tymi założeniami, po uchwaleniu Kodeksu karnego wykonawczego stanowią ważny punkt odniesienia dokonania prawidłowej wykładni norm prawnych, oceny zgodności z tymi normami przepisów podstawowych, a także zmian wprowadzanych do Kodeksu karnego wykonawczego przez ustawy nowelizujące. Nie należy bowiem oczekiwać, aby inicjatorzy projektów takich zmian ujawniali wprost, że ich celem jest odejście od założeń, na których oparto KKW.

Znaczenie tego rodzaju wykładni podkreśla Sąd Najwyższy, który stwierdza, że dla dokonania prawidłowej wykładni normy prawnej decydujące jest ustalenie rzeczywistej jej treści, czemu służyć może, choć na pewno w ograniczonym zakresie, odwołanie się do treści uzasadnienia projektu aktu prawnego, gdzie jego autorzy przedstawiają intencje, jakie im przyświecały przy formułowaniu poszczególnych unormowań (por. uchw. SN z 15.9.1999 r., I KZP 27/99, OSNK 1999, Nr 11–12, poz. 72, uzasadnienie, s. 45).

Względy te, chociaż nie jedyne, uzasadniały, aby w tym wprowadzeniu napisać o podstawowych założeniach, które przyjęto jako system wartości, właściwych demokratycznemu państwu prawnemu, urzeczywistniającemu zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Świadomość co do podstaw aksjologicznych, stanowiących dyrektywy dla konkretnych unormowań kodeksowych i pozakodeksowych, zawartych w aktach prawnych o charakterze wykonawczym, musi być stale aktualizowana, jako niezbędny warunek dokonywania ocen projektowanych i urzeczywistnianych zmian Kodeksu karnego wykonawczego.

Od daty wejścia w życie Kodeks karny wykonawczy był wielokrotnie nowelizowany. Większość wprowadzonych zmian, o czym będzie mowa w dalszej części tego wprowadzenia,

Wprowadzenie

nie wzbudza zastrzeżeń o charakterze merytorycznym, a nowe unormowania nie zawierają oznak ingerencji w system podstawowych założeń, które przyjęto jako podstawę aksjologiczną Kodeksu.

Pierwsze symptomy takiej ingerencji pojawiły się, o ile nie liczyć próby odłożenia na czas nieoznaczony wejścia w życie kodyfikacji karnej z 1997 r., na początku 2000 r. Wyrażały się one w przedkładaniu licznych projektów zmian każdego z trzech kodeksów (por. *S. Lelental*, Rządowy projekt nowelizacji kk i kkw. Propozycje zmian przepisów o warunkowym zwolnieniu. Prezentacja i ocena, PWP 2001, Nr 32–33, s. 49). Stawało się coraz bardziej oczywiste, że inicjatorom tych projektów towarzyszyły intencje polityczne, mające niewiele wspólnego z rzeczywistymi i niezbędnymi potrzebami, które można by uzasadniać racjami kryminalnopolitycznymi.

Efektom tych inicjatyw było to, że 21.12.2000 r. Prezes RM przedstawił Sejmowi RP projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy Nr 2510, Sejm RP III kadencji).

Projekt ten, firmowany przez urzędującego wówczas MS, przygotowany został przez niedający się w pełni zidentyfikować personalnie Zespół ds. Nowelizacji Kodyfikacji Karnej. Wcześniejsze znane nam wersje tego projektu datowane były na: styczeń 2000 r., kwiecień 2000 r. oraz sierpień 2000 r. Dowodzi to, że prace nad jego przygotowaniem trwały co najmniej rok. Zarówno projekt rządowy przedstawiony Sejmowi RP, jak i jego wcześniejsze wersje nie były przedmiotem dyskusji w środowiskach naukowych ani wśród praktyków organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Projektów tych nie otrzymał również Rzecznik Praw Obywatelskich (por. *A. Zoll*, Zasady wymiaru kary w projekcie zmiany kodeksu karnego, PiP 2001, Nr 1, s. 3. W opracowaniu tym wspomina się o jeszcze jednej wersji projektu, datowanej na 27.11.2000 r., a w innym opracowaniu jeszcze o wersji datowanej na 8.12.2000 r. – por. *V. Konarska-Wrzošek*, Projektowane zmiany w prawie karnym w zakresie grzywny i dyrektyw jej wymiaru, PiP 2001, Nr 5, s. 44).

Zmiany, które zamierzano wprowadzić, nie ograniczały się tylko do korekty tych unormowań, które okazały się nietrafne lub budziły wątpliwości interpretacyjne. Zaznaczała się natomiast wyraźnie tendencja do uczynienia systemu wykonywania kar, zwłaszcza kary pozbawienia wolności, bardziej represyjnym. Oznaczało to odejście od założeń, na których oparte zostały unormowania szczegółowe w Kodeksie karnym wykonawczym oraz dwóch pozostałych Kodeksach, tj. Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego. Doprowadzało to do wewnętrznej niespójności Kodeksu karnego wykonawczego, polegającej na tym, że unormowania szczegółowe pozostawały w wyraźnej kolizji z unormowaniami o charakterze ogólnym, np. przepisami stanowiącymi o statusie prawnym skazanego w aspekcie jego konstytucyjnych praw i wolności (art. 4 § 2 KKW) lub przepisami stanowiącymi o celach wykonywania kary pozbawienia wolności i środkach ich realizacji (art. 67 § 1–3 KKW). Przepisy te stawałyby się normami o charakterze deklaratoryjnym, swoistymi ozdobnikami, bez znaczenia dla unormowań szczegółowych. Projektodawcy najwyraźniej zignorowali podstawową zasadę legislacji, że każdy akt prawny rangi ustawowej, w tym zwłaszcza kodeks, musi charakteryzować się wewnętrzną spójnością, a konkretne unormowania w nim przewidziane muszą odpowiadać założeniom, na których zostały oparte.

W tym kontekście nie można pominąć upowszechnionej już w polskim piśmiennictwie wypowiedzi prof. *Leona Radzinowicza*, który stwierdził: „Jedną z lekcji wynikających z historii penalnej jest to, że w okresach napięć, frustracji i lęku rozwiązana w sferze penalnej opierane są przede wszystkim na podstawach emocjonalnych i oportunistycznej kalkulacji politycznej. Najczęściej okazują się represyjnym w swym charakterze «chodzeniem na skrót», pozbawionym jakiegokolwiek trwalszej wartości. To właśnie w takich czasach kryminologia może najlepiej udowodniać swą wartość. Historia penalna pokazuje jednak równocześnie, iż w takich właśnie czasach głos kryminologii jest często zagłuszany lub ignorowany” (por. *K. Krajewski*, Recenzja: *L. Radzinowicz*, *Adventures in Criminology*, London–New York 1999, s. 480, PiP 2000, Nr 6, s. 92). Te pełne pesymizmu słowa wybitnego uczonego znajdują niestety potwierdzenie również w polskiej praktyce legislacyjnej, i to na dodatek realizowanej w warunkach demokratycznego państwa prawnego.

Dowodzi tego zwłaszcza uzasadnienie omawianego projektu, w którym nie bez oczywistego zdziwienia czytamy: „Rząd jeszcze przed wejściem w życie nowych kodyfikacji karnych zadeklarował potrzebę przeprowadzenia dokładnej analizy praktyki opartej na nowych kodeksach i dokonania oceny wszystkich tych kodeksów. Taka analiza z udziałem przedstawicieli nauki i praktyki została przeprowadzona. W wyniku tej oceny okazało się niezbędne pilne przygotowanie nowelizacji Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego wykonawczego, a także wiążącej się z tym nowelizacji przepisów wprowadzających te kodeksy oraz niektórych innych ustaw”.

Wyniki tej analizy nie zostały jednak w uzasadnieniu projektu zaprezentowane.

Zważywszy na to, że kodyfikacja karna z 1997 r. wprowadzona została w życie 1.9.1998 r., a inicjatywy jej nowelizacji podjęte zostały w 1999 r. (pierwszy projekt datowany był na styczeń 2000 r.), a wcześniej podjęte zostały próby zablokowania jej wejścia w życie, analiza, o której mowa w cytowanym fragmencie uzasadnienia projektu, nie mogła dostarczyć argumentów merytorycznych przemawiających za gruntowną nowelizacją kodyfikacji. Przedmiotem tej analizy mogły być bowiem dane obejmujące bardzo krótki okres. Kodeks karny wykonawczy nie został zaś w pełni wdrożony w życie ze względu na brak licznych przepisów wykonawczych (por. S. *Lelental*, Wdrażanie kodeksu karnego wykonawczego. Problematyka przepisów wykonawczych do KKW i ich zgodności z upoważnieniem ustawowym, w: B. *Hołyst*, W. *Ambrozik*, P. *Stępiak* (red.), Więziennictwo. Nowe wyzwania. II Polski Kongres Penitencjarny, Warszawa–Poznań–Kalisz 2001, s. 139–146).

Nie może zatem dziwić, że w uzasadnieniu omawianego projektu poza ogólnym stwierdzeniem, że kodeksy z 1997 r. są niedostosowane do aktualnych wymogów walki z przestępczością, a zarazem obciążone licznymi legislacyjnymi błędami, nie znajdujemy konkretnych, które uzasadniałyby negatywne oceny tych kodeksów i całej kodyfikacji karnej z 1997 r. Jak wynika z innych fragmentów uzasadnienia projektu, owo „niedostosowanie do aktualnych wymogów walki z przestępczością” wynika z nadmiernego liberalizmu tej kodyfikacji. Stwierdzono też, że prawo karne jest bardzo ważnym czynnikiem warunkującym skuteczną walkę z przestępczością, choć nie jest czynnikiem jedynym. Opinia ta, często społecznie aprobowana, nie uwzględnia jednak tego oczywistego faktu, że brak jest prostej zależności pomiędzy ustawowo określonymi zasadami odpowiedzialności karnej i wymiaru kary a poziomem przestępczości. Tylko brakiem profesjonalizmu można tłumaczyć wiarę w to, że zaostrzenie represji karnej spowoduje ograniczenie przestępczości. Gdyby tak było, to można by dojść do absurdalnego wniosku, że najwyższy poziom tej represyjności sprowadziłby poziom przestępczości w Polsce do minimum niespotykanego nigdzie na świecie (por. P. *Moczyłowski*, Strach w cenie, *Polityka* 2001, Nr 19, s. 35–37). Przemocność jest zjawiskiem o bardzo złożonej etiologii i nie może być oceniana w sposób emocjonalny lub dyktowany doraźnymi intencjami politycznymi, z pominięciem wiedzy kryminologicznej o tym zjawisku, a nade wszystko oceny takie nie mogą stanowić podstawy do ingerencji w kodyfikację karną, którą przygotowano przez wiele lat i która jest wartością samą w sobie. Potwierdzeniem tezy, że projekt, któremu poświęcamy tak wiele uwagi, motywowany był względami politycznymi, jest fragment jego uzasadnienia, w którym najzupełniej bezpodstawnie stwierdza się, że nowy Kodeks karny spotykał się z krytyką już w chwili uchwalenia, a krytyka ta zwracała m.in. uwagę na nadmierną i nieuzasadnioną liberalizację odpowiedzialności karnej, która spowodowała, że Kodeks nie przystaje do polskiej rzeczywistości. Podkreślano, że przy jego tworzeniu zupełnie zignorowano narastające zagrożenie, jak i poczucie zagrożenia przestępczością. Wyniki miarodajnych badań nie potwierdzają tych ocen [por. T. *Szymanowski*, Kary orzekane przez sądy powszechne na podstawie kodeksów karnych z 1969 r. i 1997 r. (Wstępna analiza porównawcza), *PiP* 2000, Nr 12].

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga, adresowana zwłaszcza do studiujących. Terminy „**przestępczość**” i „**przestępstwo**” to całkowicie odmienne kategorie. Przestępczość jest zjawiskiem, natomiast przestępstwo to czyn człowieka o znamionach określonych w ustawie karnej. Prawo karne za pomocą właściwych sobie środków reakcji na czyn przestępny (zasada *nullum crimen sine lege*) realizuje swoje zadania wobec sprawcy konkretnego przestępstwa i tylko pośrednio wywierać może wpływ na stan przestępczości. Tendencja do zaostrzania represji

Wprowadzenie

karnej, jako odpowiedź na narastające problemy związane z przestępczością, mające swoje źródła w zjawiskach pozanormatywnych, nie może być uznana za racjonalną.

Pomimo licznych zastrzeżeń, które nie mogły być wyartykułowane we właściwym czasie, 24.8.2001 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw. Senat RP przyjął tę ustawę bez poprawek, a 9.10.2001 r. Prezydent RP odmówił jej podpisania. Weto Prezydenta (por. Dokumentacja. Weto Prezydenta do znowelizowanych kodyfikacji karnych. Błędy dyskwalifikujące ustawę, Rz. z 11.10.2001 r., s. C3) przyjęte zostało z aprobatą przez przedstawicieli nauki prawa karnego i wybitnych praktyków (por. m.in. *L. Gardocki*, Pytania o prawo karne, GW z 3.10.2001 r., s. 2; *A. Marek*, Prawo, które nie miałyby być stosowane, żadną miarą nie da się zaaprobować. Zła ustawa nie powinna wejść w życie, Rz. z 5.10.2001 r., oraz *S. Zabłocki*, Do 9 października prezydent Aleksander Kwaśniewski musi podjąć decyzję o losie kodyfikacji karnych. Błędy kompromitujące i całkiem niewinne, Rz. z 6.10.2001 r., s. C3 i C4; *A. Łukaszewicz*, Prezydent zawetował nowelizację kodyfikacji karnych. Zbyt dużo poważnych błędów, Rz. z 11.10.2001 r., s. C1; *L. Gardocki*, Potrzeba przeciwwagi, Rz. z 22.10.2001 r., s. C1). Jednocześnie Prezydent powołał zespół do opracowania projektów nowelizacji każdego z trzech kodeksów.

Rozpoczął się nowy etap prac nad reformą całego prawa karnego, które po uchwaleniu ocenione zostało bardzo pozytywnie. Znalazło to m.in. wyraz w pismach skierowanych do Członków Komisji ds. Reformy Prawa Karnego przez Prezesa Rady Ministrów RP oraz Prezydenta RP. W piśmie Prezesa RM datowanym na 7.10.1997 r. znalazła się następująca ocena: „Uchwalone przez Parlament Rzeczypospolitej Polskiej Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i Kodeks karny wykonawczy stanowią wybitny dorobek myśli prawniczej. Nowe prawo karne, na miarę przyszłego wieku, będzie miało fundamentalne znaczenie dla polskiego wymiaru sprawiedliwości jako skuteczny instrument zwalczania przestępczości, a także nowoczesnie pojętej ochrony praw człowieka i interesów społeczeństwa”.

Treść pisma Prezydenta RP z 22.10.1998 r. jest następująca: „Uchwalenie nowych kodyfikacji karnych przez polski Parlament w czerwcu 1997 r. przyjąłem z radością i satysfakcją. Myślą przewodnią twórców nowego prawa karnego, jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu jednej z ustaw, była chęć wprowadzenia należytej ochrony godności człowieka zarówno pokrzywdzonego, jak i sprawcy przestępstwa, a także ochrona dóbr służących człowiekowi, jego rozwojowi i pokojowemu współżyciu z innymi ludźmi. Zakończenie parlamentarnych prac legislacyjnych było dla mnie równoznaczne z eliminacją z polskiego prawa karnego norm sprzecznych z zasadą demokratycznego państwa prawa oraz z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi.

Nadal uważam, że regulacje zawarte w nowych kodyfikacjach karnych są nowoczesne i odpowiadają wymogom dokonanej w Polsce transformacji ustrojowej. Z niepokojem jednak dostrzegam kwestionowanie przez przedstawicieli niektórych ugrupowań politycznych, jak również przez nielicznych przedstawicieli nauki prawa karnego, trafności i zasadności regulacji zawartych w nowych Kodeksach. Bez wątplenia na skuteczność stanowionego prawa niebagatelny wpływ mają rozpowszechnione w społeczeństwie oceny i normy moralne. Prawo skuteczne to prawo powszechnie akceptowane. Nasilająca się w środkach masowego przekazu krytyka nowych przepisów może utrudnić efektywne wprowadzenie w życie reformy prawa karnego. Tym bardziej, że wchodzenie w życie nowych kodyfikacji następuje w czasie kampanii wyborczej do organów stanowiących samorządu terytorialnego i problemy związane z prawem karnym wykorzystywane bywają jako element propagandy.

Kierując się troską o los reformy prawa karnego i dążąc do uzyskania dla jej założeń jak najszerszego poparcia opinii publicznej, zwracam się z apelem o aktywne uczestnictwo w propagowaniu rozwiązań przyjętych w nowych kodyfikacjach – Pana wiedza, jak również naukowy autorytet, przyczynić się mogą do zahamowania rozpowszechniającego się negatywnego odbioru społecznego nowych rozwiązań. W moim przekonaniu opinia publiczna nie jest należycie poinformowana o treści przepisów gwarantujących zaspokojenie ofiar przestępstwa, a zwłaszcza zapewniających im uzyskanie rekompensaty za doznane krzywdy i szkody. Nadal nie wytłumaczono społeczeństwu, że nowe przepisy nie łagodzą odpowiedzialności karnej, lecz ją racjonalizują i że odejście od wysokich kar nie ma wpływu na wzrost przestępczości.

Wprowadzeniu reformy prawa karnego z pewnością sprzyjać będzie solidarne poparcie jej założeń przez wybitnych teoretyków i praktyków prawa karnego”.

Z treści tych pism wynika nie tylko ocena kodyfikacji karnej z 1997 r., ale również – zwłaszcza z pism Prezydenta RP – intencje, towarzyszące autorom licznych projektów zmian tej kodyfikacji, które w swej istocie podważają lub wręcz negują trafność jej podstawowych założeń.

Powołany przez Prezydenta zespół do opracowania projektów nowelizacji każdego z trzech kodeksów zakończył prace w grudniu 2001 r. Prezydent RP 20.12.2001 r. przedstawił Sejmowi m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy Nr 183, Sejm RP IV kadencji). W odpowiedzi na ten projekt grupa 40 posłów wniosła 3.3.2002 r. projekt o takiej samej nazwie (Druk sejmowy Nr 389, Sejm RP IV kadencji).

Sejm po debacie na posiedzeniach 16.1.2002 r. i 24.5.2002 r. skierował powyższe projekty ustaw do Komisji Nadzwyczajnej ds. Zmian w Kodyfikacjach w celu rozpatrzenia. W ramach tej Komisji powołane zostały trzy podkomisje nadzwyczajne, każda do spraw nowelizacji jednego z trzech Kodeksów (na temat prac sejmowych por. wypowiedź prof. A. Wąska na konferencji naukowej „Nowelizacja kodeksu karnego”, w: Czy trzeba zmienić kodeks karny? Materiały z konferencji naukowej, Warszawa 2003, s. 38–40).

Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach o przedstawionym przez Prezydenta RP oraz poselskim projektach ustaw o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Druki sejmowe Nr 183 i 389, Sejm RP IV kadencji), datowane na 22.4.2003 r., skierowane zostało do Sejmu z wnioskiem o uchwalenie załączonego projektu ustawy.

Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw 24.7.2003 r. (Dz.U. Nr 142, poz. 1380). Ustawa ta weszła w życie 1.9.2003 r.

Bardzo rozległy zakres zmian wprowadzonych do Kodeksu karnego wykonawczego przez ustawę nowelizującą, zwłaszcza w kontekście wcześniejszych ocen tego Kodeksu, jak również uzasadnienia projektu tej ustawy, wymaga jej wnikliwej oceny. Nie będzie to możliwe w ramach komentarza do konkretnych przepisów Kodeksu. Ocena ta będzie bardziej miarodajna, jeżeli zostanie poprzedzona krótkim komentarzem zmian wprowadzonych do Kodeksu przez ustawy wcześniej uchwalone.

Jak już o tym wspomniano, Kodeks karny wykonawczy z 6.6.1997 r. wszedł w życie 1.9.1998 r. Pierwotnie miało to nastąpić 1.1.1998 r. Zmiana daty wejścia w życie Kodeksu nastąpiła na podstawie ustawy z 12.12.1997 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 160, poz. 1083). Była to pierwsza nowelizacja Kodeksu.

W debacie sejmowej nad projektem tej ustawy podniesiono, że za tym, aby kodyfikacje karne weszły w życie od 1.9.1998 r. zamiast 1.1.1998 r., przemawiają następujące argumenty:

„Po pierwsze, nie opracowano jeszcze innych aktów prawnych, jak ustawy karnej skarbowej, Kodeksu wykroczeń, które powinny wejść w życie równocześnie z Kodeksem karnym.

Po drugie, ze względów praktycznych, dodatkowy czas umożliwi zarówno kierownictwu Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i sędziom oraz prokuratorom lepsze przygotowanie się do stosowania nowego prawa. Źle byłoby, gdyby wiedza o nowych przepisach prawa karnego wynikała przede wszystkim z praktyki, a doświadczenia zawodowe były zdobywane metodą prób i błędów. Zdecydowanie większa ilość szkoleń, seminariów, publikacji i komentarzy stworzy lepsze możliwości profesjonalnego, skutecznego funkcjonowania trzeciej władzy i organów ścigania. Umocnienie autorytetu władzy sądowniczej nie może dokonywać się w warunkach pośpiechu i doraźnych działań. Tworzenie prawa wymaga także refleksji oraz spokojnego, rozważnego postępowania” (z przemówienia posła sprawozdawcy Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – S. Iwanickiego, Sprawozdanie stenograficzne z 4. posiedzenia Sejmu 4.12.1997 r., s. 153; por. również wystąpienia innych posłów: M. Dyducha, s. 154, J. Wierchowicza, s. 154–155 oraz Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości L. Piotrowskiego, s. 155).

Niezależnie od tego, czy przedstawione argumenty uznamy za słuszne, czy też nie (w tym kontekście należy zauważyć, że nowela z 24.7.2003 r., która wniosła do Kodeksu karnego

wykonawczego około 200 poprawek i zmian, weszła w życie 1.9.2003 r., **okres vacatio legis wynosił więc w tym wypadku 2 tygodnie**), należy zauważyć, że omawiana ustawa nie wniosła żadnych merytorycznych zmian w KKW. Istota tych zmian polegała wyłącznie na przesunięciu *vacatio legis* tych aktów prawnych o 9 miesięcy.

Już po uchwaleniu tej ustawy grupa 39 posłów wniosła do Marszałka Sejmu datowany na 24.4.1998 r. projekt ustawy o zmianie ustaw: Przepisy wprowadzające Kodeks karny, Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, Kodeks karny wykonawczy (Druk sejmowy Nr 405, Sejm RP III kadencji; 5.6.1998 r. wnioskodawcy uzupełnili tekst uzasadnienia projektu). Celem tego projektu, co przyznano w uzasadnieniu, było zapobieżenie wejściu w życie 1.9.1998 r. trzech Kodeksów składających się na prawo karne. Termin wejścia w życie trzech Kodeksów miał określić w przyszłości Sejm odrębną ustawą.

W uzasadnieniu omawianego projektu poselskiego napisano: „Sejm poprzedniej kadencji uchwalił te Kodeksy w nadmiernym pośpiechu, co sprawiło, że zawierają one wiele rozwiązań nieprzemysłanych, błędnych i przez to społecznie szkodliwych. Kodeks karny wprowadza ogromną liberalizację karania m.in. przez obniżenie dolnego wymiaru kary pozbawienia wolności i kary ograniczenia wolności do 1 miesiąca. Kodeks postępowania karnego zawiera rozwiązania, które budzą dziesiątki wątpliwości i zastrzeżeń praktyków, którzy mają go stosować. Grozi dalszym przedłużaniem postępowania sądowego. Kodeks karny wychowawczy [tak zapisano zamiast Kodeks karny wykonawczy – przyp. aut.] wprowadza komfortowe warunki wykonywania kary pozbawienia wolności, rozzuchalając coraz bardziej bezwzględnych przestępców.

Ta wielka liberalizacja prawa karnego ma nastąpić w czasie, gdy narasta fala przestępczości, zwłaszcza tej najgroźniejszej dla życia i zdrowia ludzi. Państwo powinno w takim czasie wystąpić ze zdecydowaną kontrakcją wobec przestępców, a nie z liberalizacją.

Zawieszenie na nieokreślony z góry czas wejścia w życie nowych Kodeksów karnych pozwoli na ich rewizję i dostosowanie do stopnia zagrożenia przestępczością kryminalną. Tymczasem powinny obowiązywać nadal dotychczasowe Kodeksy karne, do których można wprowadzić niezbędne zmiany, np. nowe typy przestępstw”.

Uzasadnienie to zawiera zbiór niczym nieuzasadnionych ocen, nacechowane jest populizmem i wskazuje na pojawienie się tendencji motywowanych doraźnymi względami o charakterze politycznym (por. na ten temat: Czy trzeba zmieniać kodeks karny? Materiały z konferencji naukowej „Nowelizacja kodeksu karnego”, Warszawa 2003, s. 62; *J. Cegielska*, Uchwała oraz sprawozdanie z konferencji naukowej „Nowelizacja kodeksu karnego”, PWP 2003, Nr 38–39, s. 212–216, oraz rec. *S. Leleñtala*, PWP 2003, Nr 40–41, s. 220–223). Na szczęście projekt ten nie urósł do mocy ustawy.

W poprzednich wydaniach tego Komentarza odstąpiliśmy od zwięzłego charakteryzowania kolejnych nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego wobec **wzrastającej stale liczby nowelizacji**. Nie jest to jednak powód jedyny. Prezentowanie zmian w Kodeksie karnym wykonawczym nie uwzględnia bowiem zmian w Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego, które wywierają wpływ na interpretację przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy zmianie Kodeksu karnego nie towarzyszy konieczna zmiana Kodeksu karnego wykonawczego, a nie są to przypadki jednostkowe. Tego rodzaju nowelizacje godzą w spójność szeroko rozumianego prawa karnego, utrudniają jego stosowanie i negatywnie wpływają na jego skuteczność. Piszemy na ten temat we wprowadzeniach do rozdziałów i oddziałów Kodeksu oraz w komentarzach do konkretnych jego przepisów. Nie ukrywamy, że jest to zadanie bardzo trudne nie tylko ze względu na liczbę nowelizacji każdego z trzech kodeksów, lecz także i przede wszystkim ze względu na stałą potrzebę badania, czy np. zmiana Kodeksu karnego nie wywiera wpływu na wykładnię przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Pod tym względem w znacznie mniej komfortowej sytuacji są komentatorzy Kodeksu karnego wykonawczego niż komentatorzy Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego.

W okresie niespełna 23 lat obowiązywania kodyfikacji karnej z 1997 r. według stanu prawnego na dzień 4.2.2020 r. Kodeks karny wykonawczy był nowelizowany 72 razy; znacznie częściej nowelizowano Kodeks karny – 92 razy, a najczęściej Kodeks postępowania karnego – 139 razy. W kolejnych latach, począwszy od 1997 r., każdy z Kodeksów, a mianowicie Kodeks

karny, Kodeks postępowania karnego i Kodeks karny wykonawczy, były nowelizowane przez następujące liczby ustaw zmieniających: 1997 – 1, 0, 1; 1998 – 0, 0, 0; 1999 – 2, 1, 1; 2000 – 3, 4, 2; 2001 – 1, 2, 3; 2003 – 5, 3, 3; 2004 – 4, 5, 5; 2005 – 6, 9, 2; 2006 – 3, 10, 2; 2007 – 4, 8, 1; 2008 – 5, 10, 2; 2009 – 7, 11, 9; 2010 – 11, 7, 4; 2011 – 12, 12, 1; 2012 – 1, 7, 1; 2013 – 4, 8, 2; 2014 – 1, 5, 3; 2015 – 6, 9, 6; 2016 – 6, 9, 4; 2017 – 6, 6, 7; 2018 – 4, 11, 4; 2019 – 6, 5, 2. Pomimo tak wielkiej, niespotykanej nigdy wcześniej liczby nowelizacji kodeksów karnych zapowiadane są kolejne nowelizacje każdego z trzech kodeksów. Należy w związku z tym przypomnieć, że KK z 1932 r. obowiązujący przez 37 lat i 4 miesiące był nowelizowany 8 razy; KK z 1969 r. obowiązujący przez 17 lat i 8 miesięcy 23 razy; KPK z 1928 r. obowiązujący przez 40 i 6 miesięcy był nowelizowany 15 razy, KPK z 1969 r. obowiązujący przez 17 lat i 8 miesięcy był nowelizowany 21 razy; KKW z 1969 r. obowiązujący przez 17 lat i 8 miesięcy był nowelizowany 13 razy (por. *S. Lelental*, Początki, rozwój i stan obecny ustawodawstwa o wykonywaniu kar i innych środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo w latach 1918–2015, w: *M. Głuszak, D. Wiśniewska-Jóźwiak* (red.), *Nil nisi veritas*. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Matuszewskiemu, Łódź 2016, s. 549–575). Gdy natomiast chodzi o wspomniane wyżej dalsze zmiany każdego z trzech, aktualnie obowiązujących kodeksów, to mają one swoje źródło w opublikowanym przez MS na stronie internetowej www.ms.gov.pl dokumencie pt. Program reform „Sprawiedliwość i bezpieczeństwo” (s. 16). We wspomnianym dokumencie czytamy m.in.: „1) (...) wprowadzenie zmian będzie dla MS najważniejszym zadaniem na kolejne miesiące w imię sprawiedliwego państwa i w **interesie wszystkich Polaków** (s. 3). 2) **Kary od 15 dni więzienia**. Krótki pobyt w **więzieniu** ma być przestrogą na całe życie dla osób, które tylko incydentalnie weszły w konflikt z prawem. Ma pełnić **rolę wychowawczą**. Dziś wobec sprawców mniej groźnych przestępstw, skazywanych na kary do roku pozbawienia wolności, sądy zbyt często orzekają zawieszenie kary. To utwierdza przestępców w poczuciu bezkarności. Dlatego projekt KK wprowadza kary **15 dni więzienia**. Będą elementem **kary przepołowionej**, która polega na tym, że **część wyroku skazany odsiaduje w więzieniu**, a resztę odbywa w **rygorze jej zawieszenia**. **Może wrócić za kraty** natychmiast, gdy znów wejdzie w konflikt z prawem. Osoby skazane na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą półtora roku sądy będą więc mogły **kierować do więzienia** właśnie na 15 dni albo od miesiąca do 6 miesięcy. Sądy będą mogły zawiesić resztę orzeczonej kary, a nie – jak to bywa dziś zbyt często – zawieszac wykonanie tej kary w całości (s. 4). W pkt noszących tytuły: a) kary adekwatne do winy i b) **bezwzględne dożywocie** projektowane zmiany mają polegać: Jednym z najważniejszych aspektów reformy jest wprowadzenie elastyczności kar. Dziś prawo wiąże prokuratorom i sądom ręce. Pozwala skazać za najpoważniejsze przestępstwa na kary: do 15 lat pozbawienia wolności, **osobną karę 25 lat więzienia oraz dożywocie**. Nie można więc wymierzyć np. 22 czy 27 lat, nawet gdyby była ona odpowiednia. W praktyce sądy często decydują się na **niższe wyroki** – np. 15 zamiast 25 lat więzienia – ze względu na obawę, że wyższą karę podważy sąd odwoławczy. Przestępcy zaś wychodzą na wolność jeszcze wcześniej w ramach warunkowego zwolnienia. Odbyta w rzeczywistości kara nie spełnia więc swojej roli – ani wychowawczej, ani odstraszającej, ani nie pozwala na wystarczająco długo odizolować niebezpiecznego przestępcy od społeczeństwa.

Zwyrodniali zbrodniarze nie mogą ponownie zagrażać społeczeństwu. Dlatego projekt wprowadza **bezwzględne dożywocie** bez możliwości warunkowego zwolnienia. Ma być orzekane wobec sprawców, którzy są trwale niebezpieczni dla społeczeństwa.

Taką karę sądy będą musiały obligatoryjnie orzec również wobec osób, które zostały w przeszłości **skazane na dożywocie** albo **20 i więcej lat więzienia**, a dopuściły się kolejnego przestępstwa, za które orzeczono wobec nich **dożywocie**. W tych przypadkach **wyrok dożywocia** ma na zawsze pozbawić możliwości ubiegania się o warunkowe zwolnienie. Projekt wydłuża także do 25 lat okres, po którym skazani **na «zwykle»**, a nie **bezwzględne dożywocie**, a nie **bezwzględne dożywocie** mogą ubiegać się o warunkowe zwolnienie. Dziś wynosi on 25 lat.

Wydłużą się również okres próby przy warunkowym zwolnieniu, w czasie którego skazany nie może popełnić żadnego przestępstwa, ponieważ **wróci do więzienia**. Dziś dla skazanych na 25 lat **więzienia lub dożywocie** ten okres wynosi 10 lat. Po zmianie KK **okres próby dla skazanych na dożywocie będzie dożywotni**. Zwiększy się ponadto okres przedawnienia karalności zabójstwa – z 30 lat do 40 lat (s. 10–11).

Nie będzie możliwości warunkowego zwolnienia w przypadku **skazanych na dożywocie** gwałcicieli, którzy doprowadzili do śmierci dziecka. Zwyczajnie przestępcy **spędzą w więzieniu** resztę życia. Zgwałcona osoba nie będzie się już bać, że gwałciciel po wyjściu z więzienia znów znajdzie się w jej pobliżu i będzie ją prześladować. Sąd – na wniosek ofiary gwałtu – będzie musiał orzec wobec skazanego zakaz zbliżania się do jego ofiary (s. 12).

Z wielu ważnych powodów przedstawiony program reform prawa karnego nie nadaje się do komentowania. Można tylko zwrócić uwagę na to, że autor lub autorzy, którzy przygotowali ten projekt, firmowany przez Ministra Sprawiedliwości nie wykazali wiedzy o języku prawnym”.

Oczywiste jest, że każdy z trzech kodeksów karnych z 1997 r. wymagał zmian, jednakże ich liczba i częstotliwość, z jaką zostały wprowadzone w kolejnych latach, stanowi ważny asumpt do refleksji nad stanem prawa karnego. W prawie karnym wykonawczym, którego źródłem poza Kodeksem karnym wykonawczym są również inne ustawy oraz wydane na podstawie Kodeksu i tych ustaw bardzo liczne akty wykonawcze, przestrzeganie zasad dobrej legislacji ma znaczenie szczególne. Temu oczywistemu przekonaniu nie sprzyja pospieszne, inspirowane często jednym zdarzeniem (np. samobójstwem skazanego), motywowane doraźnie względami o charakterze politycznym, niepoprzedzone ustaleniem skutków dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie – przygotowywanie projektów ustaw oraz fatalny tryb pracy Komisji Sejmowej nad tymi projektami (por. wypowiedź A. Zolla oraz uchwała Towarzystwa Naukowego Prawa Karnego i Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego im. Prof. Stanisława Batawii, w: *Czy trzeba zmieniać kodeks karny?*, Materiały z Konferencji naukowej, Warszawa 2003, s. 60–63). W tych warunkach nie daje się uniknąć niespójności, sprzecznych rozstrzygnięć, a nawet wprowadzania zmian niezgodnych z Konstytucją RP. Inny zauważalny skutek częstych nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego to brak pewności co do stanu prawa obowiązującego, co w przypadkach ustaw zmieniających, których tytuły są pozbawione wartości informacyjnej, powoduje, że zmiany wprowadzone tymi ustawami zauważane są dopiero po upływie znacznego czasu od ich wejścia w życie. Symptomatycznymi przykładami takich ustaw są ustawa z 15.6.2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 883 ze zm.), którą zmieniono przepis art. 115 § 13 pkt 3 KK w części dotyczącej kuratora sądowego, aby nadać status funkcjonariusza publicznego społecznemu kuratorowi sądowemu, oraz uchwalona tuż przed upływem VI kadencji Sejmu – 16.9.2011 r., ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 1431). Owymi „innymi ustawami” są w tym przypadku: Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, Kodeks wykroczeń (Kodeks karny skarbowy (ustawa z 29.7.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, ustawa z 23.6.1973 r. o opłatach w sprawach karnych oraz ustawa z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Ustawa z 16.9.2011 r. weszła w życie 1.1.2012 r., co ze względu na zakres zawartych w niej regulacji sprawi, że okres *vacatio legis* może być oceniony jako zbyt krótki. Warto w związku z tym zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem TK **zasada zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*)** służy, o czym wcześniej wspomniano, pewności prawa oraz zaufania do państwa i tworzonego przez niego prawa. Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów zawsze musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru (por. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 94–95).

Część zmian wprowadzonych do Kodeksu karnego wykonawczego (dotyczy to zwłaszcza noweli z 24.7.2003 r.) polegała na przeniesieniu do niego, z reguły w dosłownym brzmieniu, przepisów podustawowych z regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności oraz wykonywania tymczasowego aresztowania. Wywarło to negatywny wpływ na jakość KKW. Te ostatnie przepisy, o ile można je było akceptować w akcie podustawowym, o tyle jako normy ustawowe nie odpowiadają rygorom dobrej legislacji. Brak w nich koniecznej zwięzłości słowa, ich struktura jest często zbyt rozbudowana; jeden artykuł zawiera nadmierną liczbę paragrafów, a w jednym paragrafie występuje znaczna liczba punktów.

Kolejne ustawy nowelizujące Kodeks karny wykonawczy mogą wywołać wrażenie, że Kodeks ten zawierał tak wiele wadliwych unormowań, że konieczna była interwencja ustawodawcy, która by te wadliwości eliminowała. Dokonany przegląd ustaw zmieniających Kodeks karny wykonawczy dowodzi, że tak nie było, a zmiany wprowadzone do Kodeksu miały najczęściej

charakter **dostosowujący** treść jego konkretnych artykułów (przepisów) do unormowań przyjętych w innych ustawach. Również nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego z 24.7.2003 r., co przyznano w uzasadnieniu projektu prezydenckiego (czytamy w nim: „Ogólne założenia, które stały się podstawą konstrukcji Kodeksu karnego wykonawczego są słuszne i sprawdziły się w praktyce. Trzeba tu wskazać zwłaszcza te przepisy, które upodmiotawiają pozycję skazanego w postępowaniu wykonawczym, wprowadzają nadrzędną rolę sądu w tym postępowaniu, poddają kontroli wszystkie zapadające w nim decyzje, wprowadzają w szerokim zakresie do postępowania wykonawczego podstawowe zasady procesu karnego, w bardzo istotnym zakresie rozbudowują możliwości indywidualizacji wykonywania kar i innych środków penalnych oraz przewidują racjonalne zasady modyfikacji orzeczeń podlegających wykonaniu, wprowadzają standardy europejskie, gdy chodzi o traktowanie skazanych” – Druk sejmowy Nr 183, Sejm RP IV kadencji, s. 61), miała na celu głównie dostosowanie jego przepisów do wymogów Konstytucji RP. Nowelizacja ta, jakkolwiek rozległa, nie przyniosła istotnych zmian co do najważniejszych założeń Kodeksu, stanowiących jego podstawę teoretyczną. Odwołując się do tych założeń po upływie kilkunastu lat od ich przyjęcia, wypada stwierdzić, że po uchwaleniu Konstytucji RP zostały one wzmocnione zasadą, że RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2).

Na podstawie znowelizowanego Kodeksu w okresie od sierpnia 2003 r. wydanych zostało ponad 50 aktów prawnych o charakterze wykonawczym w postaci rozporządzeń.

Akty prawne o charakterze wykonawczym, wydane do wymienionej wyżej daty, nie wyczerpywały pełnej ich listy. Nowela z 24.7.2003 r. wymaga bowiem (art. 8), aby wszystkie przepisy wykonawcze do Kodeksu karnego wykonawczego wydane zostały na podstawie jej przepisów, niezależnie od tego, czy są z nią sprzeczne, czy też nie (art. 8 noweli z 24.7.2003 r. stanowi: „Do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie **niniejszej** ustawy zachowują moc przepisy wydane przed wejściem jej w życie, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami **tej** ustawy, nie dłużej jednak niż przez rok” – podkr. aut.). Jest to oczywisty błąd, który ma swoje źródło w tym, że do ustawy nowelizującej Kodeks karny wykonawczy najzupełniej niepotrzebnie wprowadzony został przepis art. 8. Bez zmian pozostał przepis art. 258 KKW (przepis art. 258 KKW stanowi: „Jeżeli do któregośkolwiek z przedmiotów unormowanych w niniejszym kodeksie przewidziane jest wydanie przepisów wykonawczych, do czasu ich wydania zachowują moc przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami niniejszego kodeksu”). Nie może ulegać wątpliwości, że użyte w tym przepisie wyrazy „w niniejszym kodeksie” odnoszą się również do przepisów zmienionych lub przepisów nowych, wprowadzonych do tego Kodeksu), który stanowi dostateczną podstawę do tego, aby pozostawić w mocy te przepisy wykonawcze, które nie są sprzeczne z przepisami ustawowymi sprzed i po nowelizacji, a wydać jedynie nowe przepisy wykonawcze, jeżeli wynika to wprost z unormowań przewidzianych przez ustawę nowelizującą, np. regulaminy organizacyjno-porządkowe wykonywania kary pozbawienia wolności, tymczasowego aresztowania i kary aresztu wojskowego.

Nawet bez szczegółowej analizy przepisów wykonawczych wydanych przed uchwaleniem ustawy nowelizującej można bez trudu wykazać, że nie pozostają one w sprzeczności z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego i mogłyby dalej obowiązywać. Ramy tego wprowadzenia nie pozwalają na przeprowadzenie takiej analizy, ale tytułem przykładu można podać, że nie wymagały zmian lub uchylenia przepisy nieobowiązującego już rozp. MS z 12.8.1998 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U. Nr 111, poz. 698; wydane już zostało nowe rozporządzenie; por. rozp. MS z 26.8.2003 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego, Dz.U. Nr 152, poz. 1496 ze zm.), rozp. MS z 14.3.2000 r. w sprawie zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań psychologicznych i psychiatrycznych w ośrodkach diagnostycznych (Dz.U. Nr 29, poz. 369) i inne. Wymagało natomiast uchylenia rozp. MS z 26.10.2000 r. w sprawie zasad i trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz.U. Nr 97, poz. 1060) (rozporządzenie to wydane zostało z wyraźnym naruszeniem przez MS przepisu art. 110 § 2 KKW, zgodnie z którym powierzchnia celi mieszkalnej przypadająca na skazanego wynosi nie mniej niż 3 m². Norma ta wyznacza więc ogólną pojemność jednostek penitencjarnych. Tymczasem w wymienionym rozporządzeniu przyjęto, że

Wprowadzenie

czynności, o których mowa w tym rozporządzeniu, należy podjąć dopiero wówczas, gdy liczba osadzonych w jednostkach penitencjarnych przekroczy o 10% ogólną pojemność tych jednostek. Rozporządzenie to zostało uchylone i do 6.12.2009 r. obowiązywało rozp. z 19.4.2006 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, Dz.U. Nr 65, poz. 459. Obecnie obowiązuje rozp. MS z 25.11.2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 946).

Celem tego wprowadzenia nie może też być ocena konkretnych rozwiązań przyjętych w noweli z 24.7.2003 r. Zadanie to podjęte zostanie w komentarzu do Kodeksu karnego wykonawczego. Zajmiemy się natomiast oceną *ratio legis* oraz wynikającym stąd zakresem zmian wprowadzonych do Kodeksu przez ustawę nowelizującą.

Wspomniano już, że punktem wyjścia dla nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego było wystąpienie RPO dotyczące sprzeczności z Konstytucją RP art. 4 § 2 KKW. W wystąpieniu tym, o czym wcześniej była mowa, znalazło się stwierdzenie, że chodzi o ograniczenie praw i wolności obywatelskich **osób pozbawionych wolności**, podczas gdy przepis art. 4 § 2 KKW stanowi o osobach **skazanych**, a konkretnie o „**skazanym**”. To ostatnie pojęcie oznacza zaś, co wynika chociażby z art. 4 § 1 KKW, każdą osobę, wobec której zastosowany został jeden ze środków prawnokarnej reakcji na przestępstwo (kara, środek karny, środek związany z poddaniem sprawcy próbie), lub czyn zabroniony (środek zabezpieczający) lub środek zapobiegawczy (tymczasowe aresztowanie, dozór Policji, zakaz wyjazdu za granicę połączony z zatrzymaniem paszportu i in.) – por. S. *Leental*, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 53–54.

W toku prac nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego zainicjowanych wystąpieniem RPO **termin „skazany” utożsamiono z terminem „osoba pozbawiona wolności”**. Trudno powiedzieć, dlaczego tak się stało, ale z pewnością na pierwszym miejscu należy wymienić brak kompetencji osób, które projekt nowelizacji Kodeksu przygotowały, i posłów, którzy ten projekt uchwalili.

Utożsamienie pojęcia skazanego z „osobą pozbawioną wolności” znajduje potwierdzenie i jest udokumentowane w Sprawozdaniach stenograficznych Sejmu RP z posiedzeń, na których rozpatrywano projekt nowelizacji (por. Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Sejmu RP w dniach 28, 29 i 30.6.2000 r.: wypowiedzi posła sprawozdawcy *L. Piotrowskiego* – s. 28, oraz posła *G. Kurczuka* – s. 29; Sprawozdanie z posiedzenia w dniach 14 i 15.12.2000 r.: wypowiedzi posła sprawozdawcy *S. Iwanickiego*, *A. Bentkowskiego* – s. 7, i *G. Kurczuka* – s. 7).

Było to pierwsze błędne założenie nowelizacji Kodeksu, które w pierwszej kolejności „zaowocowało” odkładaniem terminu wejścia w życie na czas aż do 1.9.2003 r. znowelizowanego przez ustawę z 29.6.2000 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 701 ze zm.) art. 4 § 2 KKW.

Drugim błędnym założeniem nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego, które wywarło wpływ na jej zakres, było utożsamianie „**praw i wolności obywatelskich**” skazanego z jego „**prawami i obowiązkami**”, które określają jego status jako osoby, wobec której orzeczona została kara lub inny środek prawnokarnej reakcji na przestępstwo lub czyn zabroniony.

Gdyby nie te dwa błędy, krzyżujące się zresztą ze sobą, znowelizowany przepis art. 4 § 2 KKW i doprowadzony do zgodności z Konstytucją RP (art. 31 ust. 3) mógłby wejść w życie w pierwotnym terminie, tj. 1.1.2001 r., a zakres nowelizacji Kodeksu byłby ograniczany do niezbędnych rozmiarów; nie byłoby potrzeby rezygnowania z regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz regulaminu wykonywania kary aresztu wojskowego. W tych trzech i innych aktach prawnych o charakterze wykonawczym mogą być bowiem regulowane prawa i obowiązki skazanego, które nie należą do sfery praw i wolności obywatelskich.

Przepis art. 4 § 2 KKW dotyczy bowiem wyłącznie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich i ograniczenie tych praw i wolności może wynikać jedynie z ustawy oraz wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia. W odniesieniu do „praw i obowiązków”, które określają status osoby, wobec której orzeczona została kara lub inny środek prawnokarnej reakcji na przestępstwo lub czyn zabroniony, w ogóle nie można mówić o „ograniczeniu” praw jej przysługujących lub obowiązków na niej ciążyących. Co więcej, status prawny takiej osoby,

określany przez pryzmat jej „praw i obowiązków”, może być i jest zróżnicowany w ramach wykonywania kary lub innego środka tego samego rodzaju. Na przykład w ramach wykonywania kary pozbawienia wolności status prawny skazanego zróżnicowany jest w zależności od tego, czy kara ta jest wykonywana w zakładzie karnym typu zamkniętego, półotwartego lub otwartego. Podobnie jest w wypadku wykonywania środka związanego z poddaniem sprawcy próbie. Status prawny takiego skazanego może być zróżnicowany w zależności od tego, czy do skazanego zastosowano dozór i na jaki czas, obowiązki oraz ich zakres.

Wprawdzie w tym ostatnim wypadku status skazanego określony zostaje orzeczeniem sądu orzekającego lub sądu wykonującego ten środek, ale wynikające z orzeczenia ograniczenie praw skazanego nie zawsze dotyczy jego konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Różnicy pomiędzy konstytucyjnymi prawami i wolnościami obywatelskimi, które Konstytucja RP gwarantuje każdemu (a więc również skazanemu), kto znajduje się pod władzą RP (art. 37 ust. 1 Konstytucji RP), a prawami i obowiązkami skazanych nie dostrzegano przez cały okres prac nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego. Ocenę tę potwierdza zapis, jaki znalazł się w uzasadnieniu prezydenckiego projektu ustawy o **zmianie ustawy nowelizującej**: „Przed wszystkim, w związku z wymogami Konstytucji RP (art. 31 ust. 3), konieczne się stało rozbudowanie unormowań Kodeksu, dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności, tymczasowego aresztowania i środków zabezpieczających związanych z umieszczeniem sprawcy w zakładzie zamkniętym. Skoro «ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie», należy m.in. przenieść całą grupę przepisów z rozporządzeń, w tym głównie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności i odpowiednio z regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania, do Kodeksu. Status osoby pozbawionej wolności musi być szczegółowo unormowany przepisami rangi ustawowej i w tym kierunku zmierza wiele z proponowanych zmian.

Wobec tego znika racja bytu dla tradycyjnie pojmowanych regulaminów «więziennych» (tj. regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności, tymczasowego aresztowania i kary aresztu wojskowego). Dlatego też proponuje się zastąpienie pojęcia «regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności» (ewentualnie aresztu wojskowego i odpowiednio tymczasowego aresztowania) pojęciem «regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności» (aresztu wojskowego, tymczasowego aresztowania). Z tego wynikają odpowiednie zmiany w art. 249 § 1 i 2 i w innych przepisach” (Druk sejmowy Nr 183, Sejm RP IV kadencji, s. 61–62, Jur. 2001, Nr 3–4, s. 31).

Prawie identyczny punkt widzenia zaprezentowany został w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu tego projektu czytamy bowiem: „Przed wszystkim, w związku z wymogami Konstytucji RP (art. 31 ust. 3) i czyniącym zadość tym wymaganiom znowelizowanym art. 4 § 2 Kodeksu, w którym uregulowano, że ograniczenie praw i wolności obywatelskich skazanego może wynikać jedynie z ustawy oraz wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia konieczne stało się rozbudowanie szeregu unormowań Kodeksu, dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności, tymczasowego aresztowania i środków zabezpieczających związanych z umieszczeniem sprawcy w zakładzie zamkniętym. Skoro «ograniczenia w zakresie korzystania przez skazanych z konstytucyjnych wolności i praw mogą wynikać jedynie z ustawy [...]», należało m.in. «przenieść» całą grupę przepisów z rozporządzeń, w tym głównie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności do Kodeksu. Status osoby pozbawionej wolności musi być szczegółowo unormowany przepisami Kodeksu i w tym kierunku zmierza szereg proponowanych zmian” (Druk sejmowy Nr 389, Sejm RP IV kadencji, s. 43–44).

Powołane fragmenty uzasadnień dwóch projektów zmian Kodeksu karnego wykonawczego stanowią najważniejszą podstawę oceny *ratio legis* ustawy nowelizującej, która weszła w życie 1.9.2003 r. Właśnie ta ostatnia data była terminem wejścia w życie ostatniej z ustaw nowelizujących przepis art. 4 § 2 KKW. Tłumaczy to, dlaczego okres *vacatio legis* ustawy lipcowej był tak bardzo krótki, niedający możliwości przestudiowania wprowadzonych przez tę ustawę bardzo licznych zmian Kodeksu karnego wykonawczego [warto w związku z tym zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem TK zasada zachowania odpowiedniego *vacatio legis* traktowana jest jako element państwa prawa. Zachowanie odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*) służy pewności prawa oraz zaufaniu do państwa i tworzonego przez

nie prawa. Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów zawsze musi polegać na materialnym określeniu, jaki okres *vacatio legis* ma charakter „odpowiedni” do ich treści i charakteru – por. *J. Oniszczyk*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 94–95]. W przeciwnym razie należałoby uchwalić kolejną ustawę, określającą późniejszy niż 1.9.2003 r. termin wejścia w życie znowelizowanego art. 4 § 2 KKW. Ta ostatnia okoliczność wywierała też wpływ na tok prac legislacyjnych nad prezydenckim i poselskim projektem zmian Kodeksu karnego wykonawczego. Prace te musiały być zakończone w takim terminie, aby Sejm RP mógł tę ustawę uchwalić i żeby weszła ona w życie 1.9.2003 r. Ucierpiała na tym jakość ustawy, której mankamenty są już obecnie dostrzegane. Tekst jednolity Kodeksu wymaga bardzo starannej analizy, która w ramach tego wprowadzenia nie może być dokonana. Analiza taka wymaga nie tylko wykładni konkretnych przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, ale również ich wewnętrznej spójności, zgodności z nimi przepisów zawartych w licznych aktach prawnych o charakterze wykonawczym, a także odniesień do unormowań prawnych w Kodeksie karnym, Kodeksie karnym skarbowym i Kodeksie postępowania karnego oraz innych ustawach.

Jakość Kodeksu ucierpiała też z powodu przeniesienia doń, z reguły w dosłownym brzmieniu, przepisów regulaminowych.

Kodeks karny wykonawczy zawiera aktualnie, tj. według stanu prawnego na 1.3.2020 r., ok 50 przepisów upoważniających właściwe podmioty władzy wykonawczej do wydawania aktów prawnych o charakterze wykonawczym w postaci rozporządzeń (R) i zarządzeń (Z). Przepisy te zostały zamieszczone w każdej z czterech części Kodeksu. W części ogólnej są to przepisy: art. 11 § 3 (R), art. 14 § 2 (R), art. 36 (R), art. 39 § 2 (R), art. 40 § 4 (R), art. 43 § 19 (R), art. 43c § 2 (R), art. 43f § 2 (R), art. 43k § 8 (R), art. 43s § 4 (R), art. 43x § 4 (R), art. 43y § 3 (R). W części szczególnej: art. 56a § 2 (R), art. 58 § 3 (R), art. 71 (R), art. 73a § 10 (R), art. 83 § 3 (R), art. 87 § 5 (R), art. 106 § 4 (R), art. 109 § 3 (R), art. 110 § 5 (R), art. 115 § 3 (R), § 9 (R), § 10 (R), art. 115a § 2 (R), art. 116b § 3 (R), art. 123a § 8 (R), art. 129 § 1 (R), § 3 (R), art. 134 (R), art. 176 (R), art. 201 § 4 (R), art. 208 § 5 (Z), art. 223e § 2 (R). W części wojskowej: art. 228 § 1 (Z). W części końcowej: art. 249 § 1 (R), art. 249 § 2 (R), art. 249 § 1 pkt 1 (R), art. 249 § 3 pkt 2 (R), art. 249 § 3 pkt 3 (R), art. 249 § 3 pkt 4 (R), art. 249 § 3 pkt 5 (R), art. 249 § 3 pkt 6 (R), art. 249 § 3 pkt 7 [teksty rozporządzeń wydanych na podstawie wymienionych przepisów upoważniających opublikowane zostały przez Wydawnictwo C.H. Beck w serii *Teksty Ustaw Becka: Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego, Kodeks wykroczeń, Kodeks karny wykonawczy, Ustawa o świadku koronnym, Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych oraz akty wykonawcze*, Warszawa 2020 (stan prawny: luty 2020 r.)].

Zamieszczenie przepisów upoważniających w „Przepisach przejściowych i końcowych” jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej (por. § 38–53 ZTPR – załącznik, oraz pkt 7 uzasadnienia wyr. TK z 26.5.2008 r., SK 25/07, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 62).

Wykaz aktów prawnych wykonawczych wydanych na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego przedstawiony został w końcowej części Komentarza.

Jednym z zadań, które miały być zrealizowane w ustawie nowelizującej, było dostosowanie przepisów upoważniających do wymagań Konstytucji RP. Sygnalizowano to w uzasadnieniu projektu prezydenckiego, w którym zapisano: „Konstytucja RP w art. 92 formułuje wymagania, które muszą być spełnione przez zawarte w ustawie upoważnienia do wydawania rozporządzeń. Pociąga to konieczność nowego zredagowania odpowiednich przepisów Kodeksu” (Druk sejmowy Nr 183, Sejm RP IV kadencji, s. 62). Zadanie to nie zostało jednak zrealizowane w sposób, który w każdym wypadku odpowiadałby wymaganiom wynikającym z powołanego artykułu Konstytucji RP (przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”). Ocena ta odnosi się zwłaszcza do sposobu formułowania w ustawie wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, czego wprost wymaga przepis art. 92 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP. Trzeba przyznać, że jest to zadanie o tak wysokim stopniu trudności, że problematykę aktów wykonawczych do Kodeksu karnego wykonawczego powinno się ujmować jako samodzielny problem badawczy w ramach prawa karnego wykonawczego

[por. *S. Leleńtal*, Wdrażanie kodeksu karnego wykonawczego. Problematyka przepisów wykonawczych do k.k.w. i ich zgodności z upoważnieniem ustawowym, w: *B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępnia*k (red.), *Więziennictwo. Nowe wyzwania*. II Polski Kongres Penitencjariuszy, Warszawa–Poznań–Kalisz 2001, s. 139–146; *tenże*, Rozporządzenie jako źródło prawa karnego wykonawczego, w: *B. Stańdo-Kawecka, K. Krajewski* (red.), *Problemy penologii i praw człowieka na początku XXI stulecia*. Księga poświęcona pamięci Profesora Zbigniewa Hołdy, Warszawa 2011; por. również *S. Wronkowska-Jaśkiewicz*, Rada Legislacyjna. Stanowisko w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, *Jur.* 1999, Nr 4, s. 9; *A. Bałaban*, Wytoczne ustawowe, *PL* 2002, Nr 2; *K. Działocha, B. Skwara*, Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny), *PiP* 2007, Nr 10; *M. Żabicka-Kłopotek*, „Wytoczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), *PSejm* 2006, Nr 3]. Zgodna ze wzorcem konstytucyjnym treść przepisów upoważniających i wydanych na ich podstawie rozporządzeń stanowi gwarancję spójności systemu źródeł prawa karnego wykonawczego. Postulat ten jest niestety nadal aktualny.

Stefan Leleńtal

Łódź, marzec 2020 r.

[Przejdź do księgarni →](#)