

Marian Masternak

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-2671-9158

master@ukw.edu.pl

Administracyjnoprawny status zakładu karnego

Wprowadzenie

Zakłady karne są jednostkami organizacyjnymi, w których osoby skazane wyrokiem sądu odbywają karę pozbawienia wolności. Stanowią one jedną z podstawowych instytucji zapewniających wykonanie wyroków karnych, dlatego nie dziwi fakt, że pozostają w kręgu ciągłego zainteresowania nauki prawa karnego wykonawczego. Należy jednak zauważyć, że przedstawiciele tej nauki badają problematykę zakładów karnych głównie z punktu widzenia ich roli w wykonywaniu kary pozbawienia wolności, natomiast w mniejszym zakresie zajmują się statusem tych jednostek jako podmiotów przynależących do szeroko rozumianego aparatu administracji publicznej. W publikacjach z zakresu prawa karnego wykonawczego rzadko sięga się do piśmiennictwa z zakresu prawa administracyjnego¹, w którym zakłady karne traktowane są jako rodzaj zakładów publicznych (administracyjnych)², wykonujących tzw. administrację świadcząca. Celem niniejszego opracowania jest podjęcie próby wykorzystania teorii zakładu publicznego do analizy problematyki zakładów karnych. Wydaje się, że uwzględnienie w badaniach nad tymi podmiotami aspektów administracyjnoprawnych stanowi istotne dopełnienie badań karnoprawnych, kryminologicznych czy socjologicznych i pozwala na pełniejsze ukazanie ich roli, zadań, organizacji oraz zasad funkcjonowania.

¹ Wyjątek w tym zakresie stanowi komentarz do Kodeksu karnego wykonawczego autorstwa Z. Hołdy i K. Postulskiego, w którym autorzy, charakteryzując status prawny zakładu karnego, nawiązali do teorii zakładu publicznego, wypracowanej w nauce prawa administracyjnego. Zob. Z. Holda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2008, Lex, komentarz do art. 68.

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 263.

Zakład karny jako podmiot wykonujący administrację świadcząca

Punktem wyjścia do charakterystyki administracyjnoprawnego statusu zakładów karnych powinno być wskazanie ich usytuowania w systemie podmiotów wykonujących administrację publiczną. W niemieckiej nauce prawa administracyjnego prezentowany jest pogląd, według którego pierwotnym podmiotem administracji publicznej jest państwo³ i właśnie do niego należy wykonywanie zadań publicznych. Posiada ono pierwotną władzę zwierzchnią, gdyż swojego istnienia ani kompetencji nie wywodzi od żadnego innego podmiotu⁴. Państwo realizuje należące do niego zadania administracyjne częściowo w sposób bezpośredni przez swoje organy, a częściowo przez inne podmioty, do których należą zarówno osoby prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Osobami prawa publicznego są – oprócz państwa – jednostki administracyjne posiadające mniejszą lub większą samodzielność względem państwa. Wykonują one administrację publiczną na własną odpowiedzialność, jednak są związane z państwem. Ich istnienie zależy bowiem od woli państwa, działają na podstawie ustaw stanowiących przez organy państwa, a ponadto podlegają kontroli sprawowanej przez państwo⁵. Do tego rodzaju podmiotów w nauce prawa administracyjnego tradycyjnie zalicza się korporacje, zakłady i fundacje⁶. Wszystkie są traktowane jako pochodne podmioty administracji zdecentralizowanej⁷, określane także mianem pochodnych podmiotów administracyjnych⁸ albo podmiotów administracji pośredniej⁹. Wśród nich znajdują się zakłady publiczne, do których należą zakłady karne, będące przedmiotem tego opracowania.

Zakłady publiczne, nazywane też administracyjnymi¹⁰, stanowią swoiste podmioty administracji publicznej, które co do zasady nie są powoływane do pełnienia tradycyjnej funkcji władczej (porządkowo-reglamentacyjnej), lecz przede wszystkim do wykonywania tzw. administracji świadczącej. Polega ona na działaniach służących zapewnieniu obywatelom odpowiednich warunków życiowych oraz ich polepszeniu¹¹. Administracja świadcząca jest realizowana w takich dziedzinach, jak: infrastruktura techniczna (wodociągi, kanalizacja, obiekty sportowe itp.), oświata, wychowanie, szkolnictwo wyższe, opieka zdro-

³ Ibidem, s. 241.

⁴ Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeine Verwaltungsrecht*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 230.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem, s. 230–231.

⁷ E. Ochendowski, op. cit., s. 241.

⁸ Zob. H. Maurer, op. cit., s. 231.

⁹ E. Ochendowski, op. cit., s. 241.

¹⁰ Ibidem, s. 261.

¹¹ H. Maurer, op. cit., s. 84.

wotna, pomoc społeczna, kultura, bezpieczeństwo publiczne itd. Jak wskazuje się w literaturze, pojęcie administracji świadczącej pojawiło się już w latach 30. XX w. wraz z odejściem od koncepcji państwa jako „stróża nocnego”¹². Współcześnie administracja świadcząca jest mocno rozwinięta głównie w krajach realizujących koncepcję państwa socjalnego¹³.

Działania administracji publicznej, służące zaspokojeniu potrzeb obywateli, mogą być realizowane w sposób bezpośredni przez kierowanie do nich określonego wsparcia (np. wypłata zasiłków, stypendiów, zapomóg) albo w sposób pośredni przez oddanie do dyspozycji obywateli urządzeń komunalnych i rzeczy publicznych (np. parki, drogi, sieci wodociągowe, kąpieliska)¹⁴ lub przygotowanie odpowiednich urządzeń i instytucji publicznych służących zaspokajaniu potrzeb obywateli¹⁵. Jedną z takich instytucji powoływanych do realizacji administracji świadczącej są zakłady publiczne.

Gdy chodzi o pojęcie zakładu publicznego, to – jak podaje Eugeniusz Ochendowski, autor monografii poświęconej problematyce tej instytucji prawnej – pojawiło się ono w nauce prawa administracyjnego już w XIX w.¹⁶ Współcześnie przez zakład publiczny rozumie się względnie samodzielną jednostkę organizacyjną wyposażoną w zespół środków osobowych i rzeczowych, niebędącą organem państwowym ani samorządowym, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do korzystania z władztwa zakładowego¹⁷. Do tak rozumianych zakładów publicznych należą m.in. zakłady lecznicze, szkoły, przedszkola, biblioteki publiczne, muzea, domy kultury, domy pomocy społecznej, zakłady weterynaryjne, izby wytrzeźwień, zakłady poprawcze, jak również zakłady karne, będące przedmiotem niniejszego opracowania.

¹² E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 42.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 35.

¹⁴ E. Ochendowski, op. cit., s. 32.

¹⁵ H. Maurer, op. cit., s. 25 oraz J. Zimmermann, op. cit., s. 35.

¹⁶ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 58; idem, *Organy administracji niezspolonej i zakłady administracyjne*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 308 i nast.

¹⁷ Zob. A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 99 oraz E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 262. Autor ten w monografii wskazanej w poprzednim przypisie zdefiniował pojęcie zakładu administracyjnego w znaczeniu formalnym i materialnym, jednak takie rozumienie tego pojęcia straciło aktualność po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w Polsce w 1989 r., stąd też w nowszych pracach autor dokonał odpowiedniej modyfikacji tej definicji.

Charakterystyka zakładów karnych jako zakładów publicznych

O zaliczeniu zakładów karnych do podmiotów mających status zakładu publicznego przesądzają następujące ich cechy:

1) są jednostkami organizacyjnymi niebędącymi organami państwowymi ani samorządowymi,

2) dysponują odpowiednim zasobem środków osobowych (funkcjonariusze więziennictwa i inni pracownicy) i rzeczowych (teren, budynki, wyposażenie itd.),

3) zostały powołane do wykonywania zadań publicznych (z zakresu resocjalizacji, bezpieczeństwa publicznego),

4) są uprawnione do korzystania z władztwa zakładowego.

O tym, że zakłady karne nie są organami (ani państwowymi, ani samorządowymi) przesądza głównie fakt, że chociaż są one powołane do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, to jednak nie realizują ich na zewnątrz swojej struktury organizacyjnej, tak jak to czynią organy administracji, lecz w obrębie swojej organizacji, wobec pewnego z góry określonego kręgu osób poddanych trwale lub przejściowo władztwu zakładowemu¹⁸. Inną różnicą między zakładem publicznym i organem administracji jest to, że te ostatnie swoje podstawowe zadania realizują przy użyciu władczych form działania, głównie przez stanowienie aktów prawnych, natomiast zakład jest jednostką organizacyjną wykonującą usługi o szczególnym znaczeniu społecznym¹⁹, m.in. w dziedzinie infrastruktury technicznej, oświaty, wychowania, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, porządku i bezpieczeństwa publicznego, kultury itp.²⁰ Różnica między organem i zakładem publicznym polega też na tym, że te pierwsze „organizują” realizację zadań publicznych, natomiast zakłady publiczne nie administrują, lecz bezpośrednio świadczą usługi na rzecz swoich użytkowników²¹. Zakład publiczny, w tym zakład karny, różni od organu administracji również i to, że wprawdzie jest jednostką organizacyjną powołaną do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, jednak – w przeciwieństwie do organu – nie dysponuje kompetencjami²². W teorii prawa administracyjnego utrwalony jest pogląd, że posiadanie kompetencji jest

¹⁸ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 39; idem, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, Warszawa 1970, s. 98; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, z. 2, Kraków 1948, s. 354 i 357–358; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 263.

¹⁹ A. Wiktorowska, op. cit., s. 99

²⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 263.

²¹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 176.

²² Przez pojęcie kompetencji rozumie się „zespół uprawnień dotyczących określonego zakresu spraw, w których organ ma prawo, a z reguły obowiązek działania” – zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 253.

niezbędnym elementem definicji pojęcia organu, obok wyodrębnienia organizacyjnego, działania w imieniu podmiotu publicznoprawnego (państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) oraz możliwości korzystania z władztwa państwowego²³. Kompetencje posiadają organy zakładu publicznego, a nie zakład jako jednostka organizacyjna. Taką też koncepcję przyjęto w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy²⁴ (dalej jako k.k.w.), w których zakładów karnych nie zaliczono do organów postępowania wykonawczego. Z treści art. 2 pkt 5 tego kodeksu jednoznacznie wynika, że organem takim jest dyrektor zakładu karnego, a nie zakład.

Zakłady karne, podobnie jak inne zakłady publiczne, są jednostkami organizacyjnymi wyodrębnionymi z aparatu administracyjnego, mającymi względną samodzielność. Funkcjonują one w ramach działu sprawiedliwość w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁵, którym kieruje Minister Sprawiedliwości. Przepis art. 68 k.k.w. *expressis verbis* przesądza o podległości zakładów karnych temu ministrowi. W myśl art. 72 § 1 k.k.w. zakładem karnym kieruje dyrektor, a wyodrębnionym oddziałem może kierować podlegający dyrektorowi kierownik. Dyrektor zakładu karnego, w ramach realizacji swoich zadań, może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne²⁶. Pełni on podwójną funkcję – jest organem postępowania wykonawczego w rozumieniu przepisów k.k.w. oraz organem zakładu publicznego, jakim jest zakład karny. Działalność dyrektora zakładu karnego podlega nadzorowi sprawowanemu przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz dyrektora okręgowego Służby Więziennej. Organy te mają prawo wkraczać w działalność dyrektora zakładu karnego w przypadkach określonych przepisami prawa. Według art. 78 § 2 k.k.w. mogą wydawać dyrektorom zakładów karnych polecenia niezbędne dla prawidłowego i praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz realizowania kierunków pracy resocjalizacyjnej, a także uchylać wydane przez nich decyzje sprzeczne z prawem.

Na podstawie uregulowań prawnych dotyczących organizacji i zasad funkcjonowania zakładów karnych można stwierdzić, że spełniają one również drugie ze wskazanych wyżej kryteriów, przesądzających o zaliczeniu ich do kategorii zakładów publicznych. Są one bowiem – jak ujmowano to w nauce prawa administracyjnego już w okresie międzywojennym – zespołem środków osobowych i rzeczowych, zorganizowanych przez administrację publiczną i trwale z nią związanych, wydzielonych w jedną techniczną całość, przeznaczonych do indywidualnego użytkowania przez inne osoby uprawnione lub

²³ Ibidem, s. 244–245.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 53 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1893 ze zm.

²⁶ Stanowi o tym art. 13 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1064), dalej jako u.s.w.

zobowiązane²⁷. W zakładach karnych ów zespół środków osobowych stanowią funkcjonariusze Służby Więziennej oraz inne osoby zatrudnione w tych jednostkach, które w myśl art. 78 § 1 k.k.w. są w zakładzie karnym podmiotami wykonującymi karę pozbawienia wolności²⁸, a na substrat rzeczowy składają się: określony teren, obiekty budowlane wraz z wyposażeniem technicznym i urządzeniami, oddane do dyspozycji tych jednostek²⁹. Istnienie odpowiednio zorganizowanego zespołu środków osobowych i rzeczowych jest niezbędnym warunkiem realizacji przez zakład karny nałożonych na ten podmiot zadań.

O zaliczeniu zakładów karnych do kategorii zakładów publicznych przesądza również to, że są one jednostkami organizacyjnymi powołanymi do wykonywania administracji świadczącej. W nauce prawa administracyjnego zakłady karne zwykle zalicza się do podmiotów powołanych do realizacji zadań z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego. Zapewniają one bowiem społeczeństwu ochronę przed sprawcami przestępstw oraz przestępstw skarbowych. Jednak, oprócz pełnienia funkcji ochronnej, zakłady karne, jako zakłady publiczne, prowadzą na rzecz osób odbywających karę pozbawienia wolności działalność polegającą na zapewnieniu im humanitarnych warunków bytowych, przestrzegania ich praw, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej, a także realizowaniu celu kary pozbawienia wolności, jakim jest resocjalizacja skazanych³⁰ oraz przygotowanie ich do życia na wolności i ich readaptacja społeczna³¹. Następuje to przede wszystkim przez organizowanie pracy umożliwiającej zdobywanie kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu, podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym oraz specjalistyczne oddziaływania terapeutyczne (art. 67 § 3 k.k.w.).

Zakładom karnym można przypisać też kolejną istotną cechę zakładu administracyjnego, jaką jest wykonywanie tzw. władztwa zakładowego. Przez to pojęcie rozumie się ogół uprawnień administracyjnych przysługujących or-

²⁷ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 178–179; W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w polskim prawie*, Lublin 1933, s. 121.

²⁸ Jak podkreśla się w literaturze, karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym wykonują przede wszystkim funkcjonariusze Służby Więziennej, co wynika z faktu, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Więziennej, na których służbę mogą pełnić wyłącznie funkcjonariusze (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1946), tylko oni mogą pracować na niektórych stanowiskach związanych z wykonywaniem tej kary – J. Lachowski, *Komentarz do art. 78 k.k.w.*, [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2021, Legalis.

²⁹ Jak trafnie wskazuje się w literaturze, w przeciwieństwie do korporacji, dla której istnienia wystarczy substrat osobowy, dla istnienia zakładu publicznego niezbędny jest jeszcze zespół środków rzeczowych – I. Lipowicz, *Ustrój administracji publicznej*, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 238–239.

³⁰ K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 68.

³¹ Na ten aspekt celów kary pozbawienia wolności zwracają uwagę D. Gajdus, B. Gronowska, *Międzynarodowe standardy postępowania z cudzoziemcami pozbawionymi wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1992, nr 2–3, s. 102.

ganom zakładu publicznego wobec jego użytkowników³². W doktrynie prawa administracyjnego charakter władztwa zakładowego jest różnie rozumiany. Niektórzy jej przedstawiciele uznają władztwo zakładowe za władztwo samostne wynikające z samej istoty zakładu publicznego. Jak pisze Aleksandra Wiktorowska, za takim stanowiskiem przemawia fakt, że władztwo zakładowe w zakładzie państwowym jest takie samo, jak w zakładzie prywatnym³³. Według drugiego poglądu władztwo zakładowe należy traktować jako część władztwa państwowego. Tak rozumiane władztwo polega na upoważnieniu organów zakładu do stanowienia ogólnych oraz konkretnych aktów prawnych jednostronnie kształtujących stosunki prawne z użytkownikami zakładu oraz osobami, które znalazły się na terenie zakładu (takimi jak np. rodzice dziecka przebywający w szkole, osoby odwiedzające pacjentów w szpitalu czy w zakładzie karnym)³⁴ oraz na obowiązku poddania się przez użytkowników zakładu dyspozycjom jego organów³⁵. Nie ulega wątpliwości, że władztwo administracyjne rozumiane jako część władztwa państwowego jest stosunkowo intensywnie realizowane przez organy zakładu karnego. Odbywanie przez skazanych kary pozbawienia wolności w zakładach karnych opiera się na zasadach ściśle określonych w ustawie. Ich realizacja niewątpliwie wymaga stosowania jednostronnych i władczych form oddziaływania na użytkowników zakładów karnych. Znalazło to wyraz w treści art. 73 § 1 k.k.w., który nakazuje utrzymywanie w zakładzie karnym dyscypliny i porządku w celu zapewnienia bezpieczeństwa i realizacji zadań kary pozbawienia wolności, w tym ochrony społeczeństwa przed przestępczością. Realizacji tego zadania służy wyposażenie dyrektora zakładu karnego w kompetencje do ustalania porządku wewnętrznego zakładu (art. 73 § 2 k.k.w.), jak również ustanowienie funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników zakładu karnego, w którym skazany przebywa, a także osób kierujących jego pracą lub innymi zajęciami, w zakresie wykonywanych przez nich czynności służbowych, przełożonymi skazanego (art. 72 § 2 k.k.w.). Pełnienie funkcji przełożonego oznacza prawo do wydawania poleceń jednostronnie wiążących skazanego. Funkcjonariuszom Służby Więziennej przyznano ponadto prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że stosunki łączące zakład karny z jego użytkownikiem (skazanym) mają charakter administracyjnoprawny, co stanowi jedną z głównych cech przypisywanych w nauce prawa administracyjnego zakładom publicznym³⁶. Władztwo zakładowe realizowane przez dyrektora zakładu karnego i funkcjonariuszy Służby Więziennej rozciąga się również na osoby niebędące użytkownikami zakładu, lecz znajdującymi

³² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 262.

³³ A. Wiktorowska, op. cit., s. 100.

³⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 262–263.

³⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 158.

³⁶ A. Wiktorowska, op. cit., s. 99.

się na jego terenie. Władztwo takie określane jest w literaturze mianem władztwa porządkowego lub policją zakładową³⁷. Przykładowo osoby odwiedzające skazanych w zakładzie karnym mają obowiązek przestrzegać szczegółowych warunków i zasad odbywania widzeń, które na podstawie upoważnienia zawartego w art. 105a § 8 k.k.w. ustala dyrektor zakładu karnego. Warto zauważyć, że władztwo zakładowe realizowane jest nie tylko wobec osób, które odwiedzają skazanych, lecz również wobec wszystkich podmiotów ubiegających się o wstęp na teren zakładu lub opuszczających zakład, a nawet w pewnych sytuacjach wobec osób znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie zakładu karnego³⁸. Uprawnienia władcze przysługujące funkcjonariuszom Służby Więziennej wobec tych podmiotów szczegółowo regulują przepisy art. 18 u.s.w.

Cechą władztwa zakładowego jest to, że za naruszenie aktów stanowionych przez organy zakładu użytkownik zakładu publicznego może zostać ukarany karą dyscyplinarną. Takie też reguły obowiązują w zakładzie karnym. Według art. 142 § 1 k.k.w. skazany podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie nakazów lub zakazów wynikających z ustawy, regulaminu lub innych przepisów wydanych na jej podstawie albo ustalonego w zakładzie karnym lub miejscu pracy porządku. Odpowiedzialność obejmuje również przekroczenia zawierające znamiona wykroczenia, chyba że wykroczenie popełnione zostało w czasie pobytu poza obrębem zakładu karnego. System kar dyscyplinarnych stosowanych wobec skazanych oraz zasady ich wymierzania i wykonywania szczegółowo określają przepisy Kodeksu karnego wykonawczego zawarte w oddziale 9 pt. „Kary dyscyplinarne”. Z uwagi na fakt, że korzystanie z usług zakładu karnego przez osoby skazane na karę pozbawienia wolności jest obowiązkowe, wśród tych kar nie ma usunięcia z zakładu karnego, co w typowych zakładach publicznych zwykle stanowi najsurowszą karę dyscyplinarną.

Charakteryzując administracyjnoprawny status zakładu karnego, należy zwrócić uwagę na sposób nawiązywania stosunku prawnego między użytkownikiem a tym zakładem. Z uwagi na ten sposób w nauce prawa administracyjnego wyróżnia się trzy kategorie zakładów:

- 1) ogólnodostępne (otwarte), w których użytkownikiem może być każdy, kto zastosuje się do regulaminu zakładu (np. biblioteki publiczne, muzea itp.),
- 2) o ograniczonym kręgu użytkowników, które dostępne są tylko dla osób spełniających określone wymogi (np. szkoły wyższe, zakłady lecznicze itp.),
- 3) zakłady, z których korzystanie przez określone kategorie osób jest obowiązkowe (np. szkoły podstawowe, izby wytrzeźwień, zakłady poprawcze,

³⁷ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 83.

³⁸ Według art. 18 ust. pkt 4 u.s.w. funkcjonariusze Służby Więziennej wykonując czynności służbowe mają prawo do wzywania osób zakłócających spokój i porządek w bezpośrednim sąsiedztwie lub na terenie jednostki organizacyjnej, nawiązujących niedozwolone kontakty z osobami pozbawionymi wolności lub usiłujących bez zezwolenia funkcjonariuszy dostarczyć jakiegokolwiek przedmioty na teren jednostki organizacyjnej, do zaniechania takich zachowań.

zakłady odwykowe itp.)³⁹. Zakłady karne należą oczywiście do ostatniej kategorii zakładów publicznych.

Cechą szczególną, odróżniającą zakład karny od innych zakładów publicznych, jest podstawa prawna nawiązywania oraz rozwiązywania stosunku zakładowego, tj. stosunku prawnego między zakładem i jego użytkownikiem. W zakładach ogólnodostępnych stosunek taki zawiązuje się z momentem przystąpienia przez określoną osobę do korzystania z usług świadczonych przez zakład. Jednak wygaśnięcie stosunku zakładowego może nastąpić nie tylko na skutek zaprzestania korzystania z takich usług, lecz również na podstawie aktu indywidualnego pozbawiającego daną osobę prawa do korzystania z tych usług (np. w przypadku naruszenia obowiązującego w zakładzie regulaminu). W zakładach publicznych o ograniczonym kręgu użytkowników najczęściej stosunek zakładowy zawiązuje się na podstawie aktu jednostronnego wydanego przez organ zakładu na wniosek osoby ubiegającej się o przyjęcie w poczet użytkowników zakładu (np. przyjęcie kandydata na studia, pacjenta do szpitala itp.), chociaż podstawę dopuszczenia do korzystania z usług zakładowych może stanowić również umowa (np. w przypadku prowadzenia szkół, przedszkoli, zakładów leczniczych itp. przez podmioty prywatne). Rozwiązanie stosunku zakładowego następuje w takich przypadkach w tym samym trybie, jak jego zawiązanie. Natomiast w przypadku zakładów publicznych, z których korzystanie jest obowiązkowe, podstawę nawiązania stosunku zakładowego mogą stanowić różne akty, np. może to być zapisanie dziecka do szkoły podstawowej przez rodziców, decyzja dyrektora izby wytrzeźwień lub kierownika placówki bądź komendanta jednostki Policji albo upoważnionego pracownika izby wytrzeźwień o zatrzymaniu osoby w tej izbie, decyzja o zatrzymaniu lub tymczasowym aresztowaniu osoby. Z wyjątkiem pierwszego przykładu, w przypadku omawianej tutaj kategorii zakładów podstawą zawiązania stosunku zakładowego są akty jednostronne wydane przez właściwe organy niezależnie od woli użytkownika zakładu. Dotyczy to również zakładu karnego, przy czym szczególnym rozwiązaniem jest to, że podstawę odbywania kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym stanowi wyrok sądu, a przyjęcie do zakładu karnego odbywa się w ten sposób, że najpierw sąd wzywa skazanego do stawienia się w wyznaczonym terminie w areszcie śledczym, położonym najbliższej miejsca jego stałego pobytu, albo zarządza doprowadzenie skazanego bez wezwania, natomiast przeniesienie skazanego z aresztu śledczego do właściwego zakładu karnego następuje po decyzji klasyfikacyjnej komisji penitencjarnej (art. 79 k.k.w.).

Kolejną cechą zakładów karnych jest to, że mają one status podmiotów państwowych. W przeciwieństwie do innych zakładów publicznych, które mogą być zarówno jednostkami państwowymi, jak i niepaństwowymi (samorządo-

³⁹ E. Ochendowski, *Organy administracji...*, s. 329.

wymi lub prywatnymi, np. szkoły, przedszkola zakłady lecznicze, domy pomocy społecznej itp.), zakłady karne mają w Polsce status podmiotów wyłącznie państwowych⁴⁰. Są one tworzone i zarządzane przez organy państwa oraz finansowane ze środków budżetowych. W myśl przepisów Kodeksu karnego wykonawczego zakłady karne tworzy i znosi w drodze zarządzenia Minister Sprawiedliwości, natomiast ich przeznaczenie określa Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Z kolei tworzenie i znoszenie zakładów karnych dla odbywających karę aresztu wojskowego następuje w drodze zarządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej (art. 72 § 5 k.k.w.).

Charakteryzując status zakładu karnego, warto zwrócić uwagę, że są one zarządzane przez centralne organy państwowe. Nie występuje w Polsce kategoria zakładów karnych funkcjonujących jako zakłady terenowe, jak ma to miejsce w przypadku wielu innych zakładów publicznych (np. szkół podstawowych i ponadpodstawowych, przedszkoli, żłobków, zakładów leczniczych, domów opieki społecznej itp.) zarządzanych przez organy terenowe⁴¹. Jak już wcześniej zaznaczono, zakłady karne podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, któremu przysługują kompetencje w zakresie tworzenia i znoszenia tych jednostek, sprawowania funkcji zwierzchnich wobec Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, a także wydawania rozporządzeń i zarządzeń na podstawie upoważnień zawartych w Kodeksie karnym skarbowym⁴². Ministrowi Sprawiedliwości podlega również Służba Więzienna, będąca umundurowaną i uzbrojoną formacją powołaną do realizacji wskazanych w ustawie o Służbie Więziennej zadań w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności (art. 2 u.s.w). Istotną rolę w zarządzaniu zakładami karnymi odgrywa Dyrektor Generalny Służby Więziennej, będący organem centralnym podległym Ministrowi Sprawiedliwości. Kieruje on Centralnym Zarządem Służby Więziennej oraz wszystkimi jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej⁴³,

⁴⁰ Na marginesie warto zauważyć, że w niektórych krajach (w najszerszym zakresie w Australii i w USA) funkcjonują więzienia prywatne, natomiast w Polsce toczy się dyskusja dotycząca zasadności budowy i prowadzenia zakładów penitencjarnych przez podmioty prywatne bądź przez administrację publiczną w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne. Kwestie te były przedmiotem interpelacji poselskich – zob. Interpelacja z dnia 7 grudnia 2009 r. nr 13509 do Ministra Sprawiedliwości w sprawie możliwości zmiany obowiązujących regulacji prawnych w takim kierunku, aby umożliwić powstawanie zakładów penitencjarnych prowadzonych przez podmioty prywatne, Sejm VI kadencji, <https://sejm.gov.pl> (data dostępu: 14.01.2022) oraz Interpelacja nr 1430 do Ministra Sprawiedliwości w sprawie budowy więzień w ramach partnerstwa prywatno-publicznego, Sejm V kadencji, <https://sejm.gov.pl> (data dostępu: 14.01.2022).

⁴¹ W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się zakłady publiczne zarządzane centralnie oraz zakłady terenowe – zob. E. Ochendowski, *Organy administracji...*, s. 326–327.

⁴² S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2020, Legalis, komentarz do art. 68,

⁴³ W myśl art.. 8 ust. 1 u.s.w. są nimi: 1) Centralny Zarząd Służby Więziennej, 2) okręgowe inspektoraty Służby Więziennej, 3) zakłady karne i areszty śledcze, 4) uczelnia Służby Więziennej,

w tym zakładami karnymi, oraz pełni funkcję przełożonego wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Zakład karny, tak samo jak inne zakłady publiczne, ma swoje organy. Obowiązują w tym zakresie rozwiązania prawne typowe dla zakładów publicznych. Kierownictwo zakładem karnym należy do organu monokratycznego, jakim jest jego dyrektor. Ponadto w jednostkach tych funkcjonują organy kolegialne w postaci komisji penitencjarnych, w skład których wchodzi funkcjonariusze Służby Więziennej i pracownicy tego zakładu powołani przed dyrektora zakładu. Do zadań tego organu należy podejmowanie rozstrzygnięć oraz wyrażanie opinii w sprawach odbywania kary pozbawienia wolności wskazanych w art. 76 ust. 1 k.k.w. Dyrektor zakładu karnego może powoływać także inne organy kolegialne, również z udziałem osób spoza zakładu. Zadaniem takich organów jest podejmowanie działań związanych z oddziaływaniem na skazanych, w szczególności z organizacją ich zatrudnienia i przygotowywaniem do zwolnienia oraz ze współpracą z instytucjami, organizacjami, stowarzyszeniami i fundacjami, świadczącymi pomoc skazanym i ich rodzinom.

Nawiązując do znanego w nauce prawa administracyjnego podziału zakładów publicznych na samoistne (posiadające osobowość prawną) oraz niesamoistne (niemające osobowości prawnej)⁴⁴, można stwierdzić, że zakłady karne należą do drugiej z wymienionych kategorii zakładów. W przeciwieństwie do zakładów publicznych samoistnych (autonomicznych), będących osobami prawnymi (są nimi np. uczelnie⁴⁵ czy też samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej⁴⁶), zakłady karne nie mają osobowości prawnej, lecz są jednostkami budżetowymi. Nie mogą zatem występować we własnym imieniu w obrocie cywilnoprawnym. Mają jednak podmiotowość w sferze stosunków administracyjnoprawnych.

Podsumowanie

Zakłady karne są podmiotami administracji publicznej powoływanymi do wykonywania administracji świadczącej z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego. Przedstawiona w artykule analiza administracyjnoprawnego statusu zakładów karnych pozwala na stwierdzenie, że należą one do podmiotów administrujących mających wszystkie typowe cechy zakładów

5) Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej oraz ośrodki szkolenia Służby Więziennej i ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej.

⁴⁴ E. Ochendowski, *Organy administracji...*, s. 327.

⁴⁵ Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.) *expressis verbis* stanowi, że uczelnia posiada osobowość prawną.

⁴⁶ Według art. 50a ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2001 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 633 ze zm.) z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną.

publicznych (administracyjnych), a jednocześnie można im przypisać pewne cechy swoiste, odróżniające je od innych tego rodzaju jednostek organizacyjnych administracji publicznej. Podobnie jak wszystkie zakłady publiczne, zakłady karne są podmiotami niebędącymi organami państwowymi ani samorządowymi, dysponującymi odpowiednim zasobem środków osobowych i rzeczowych, wyposażonymi w prawo do korzystania z władztwa zakładowego, wykonującymi zadania z zakresu administracji świadczącej. W przypadku zakładów karnych są to zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, polegające na zapewnieniu społeczeństwu ochrony przed sprawcami przestępstw i przestępstw skarbowych oraz na resocjalizacji skazanych. Przedmiot i charakter tych zadań stanowi jedną z podstawowych cech zakładów karnych odróżniających te podmioty od innych zakładów publicznych. Specyfika zakładów karnych polega również na tym, że są one zakładami administracyjnymi o ograniczonym kręgu użytkowników, a ponadto korzystanie z nich ma charakter przymusowy. Swoistą cechą tych podmiotów jest także i to, że stosunek zakładowy między zakładem a ich użytkownikami nawiązuje się na podstawie orzeczenia sądu. Od innych rodzajów zakładów publicznych zakłady karne różnią się ponadto tym, że organom zakładu i funkcjonariuszom Służby Więziennej przysługuje władztwo zakładowe, obejmujące prawo stosowania wobec skazanych środków umożliwiających bardziej intensywne niż w innych zakładach publicznych oddziaływanie na zachowania się użytkowników, co jest uzasadnione koniecznością utrzymywania w zakładzie karnym dyscypliny i porządku. Wśród cech charakterystycznych zakładów karnych należy wymienić również to, że podmioty są jednostkami państwowymi, zarządzanymi centralnie przez organy administracji rządowej. Wydaje się, że analiza wskazanych cech zakładów karnych, przeprowadzona przy wykorzystaniu teorii zakładu publicznego (administracyjnego), stanowi istotne dopełnienie badań karnoprawnych, kryminologicznych czy socjologicznych prowadzonych nad tymi podmiotami.

Wykaz literatury

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1974.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, PWN, Warszawa 1970.
- Dąbkiewicz K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 68.
- Gajdus D., Gronowska B., *Międzynarodowe standardy postępowania z cudzoziemcami pozbawionymi wolności*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1992, nr 2–3.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeine Verwaltungsrecht*, tłum. K. Nowacki, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Holda Z., Postulski K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2008, Lex.

- Interpelacja nr 1430 do Ministra Sprawiedliwości w sprawie budowy więzień w ramach partnerstwa prywatno-publicznego, Sejm V kadencji, <https://sejm.gov.pl>.
- Interpelacja z dnia 7 grudnia 2009 r. nr 13509 do ministra sprawiedliwości w sprawie możliwości zmiany obowiązujących regulacji prawnych w takim kierunku, aby umożliwić powstawanie zakładów penitencjarnych prowadzonych przez podmioty prywatne, Sejm VI kadencji, <https://sejm.gov.pl>.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w polskim prawie*, Biblioteka KUL, Lublin 1933.
- Lachowski J. (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, z. 2, Księgarnia S. Kamińskiego, Kraków 1948.
- Lelental S., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, 2020, Legalis, komentarz do art. 68.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa 2004.
- Lipowicz I., *Ustrój administracji publicznej*, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, PWN, Warszawa 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1969.
- Ochendowski E., *Organy administracji niezespolonej i zakłady administracyjne*, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1978.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Summary

The administrative and legal status of a prisons

Keywords: administrative entities, administrative establishments, penal establishment, system of prison organization.

The aim of the article is to analyze the legal position of prisons as entities established to perform administration providing services in the field of public security. The considerations contained in the work confirm the thesis that these entities have all the features of public (administrative) establishments, therefore, to fully present their role, tasks, organization, and principles of operation, it is worth referring to the achievements of the theory of an administrative establishment. Considering administrative and legal aspects in research on the issues of prisons is a significant complement to criminal law, criminological and sociological research.

