

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Miroslaw Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 12 listopada 2021 r.**

**2021/MPL/MW12**

**Szanowny Pan  
Zbigniew Ziobro  
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Poniżej przesyłam uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z deklaracjami projektodawcy, uzasadnieniem dla przyjęcia omawianego projektu ma być poprawa warunków bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych, ochrona społeczeństwa przed sprawcami najcięższych przestępstw, jak również poprawa warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Projekt ma również usprawnić procedury związane z wykonywaniem kar i tymczasowego aresztowania. Nie kwestionując większości wyżej wskazanych powodów projektowanych zmian, wskazać należy, że zmiany te nie powinny jednak wiązać się z ograniczeniem podstawowych praw osadzonych, ani z ograniczeniem idei oddziaływań resocjalizacyjnych prowadzonych wobec osób pozbawionych wolności.

**Zmiany w procedurze skargowej**

Jedną z najistotniejszych zmian przewidzianych w projekcie jest modyfikacja przepisów dotyczących skargi. Projekt dodaje nową przesłankę pozwalającą na odrzucenie skargi osadzonego. Po jego przyjęciu możliwe będzie pozostawienie bez rozpoznania nie tylko skarg opartych na tej samej podstawie faktycznej, zawierających wyrazy lub zwroty wulgarne albo pozbawionych uzasadnienia. Nowo dodana przesłanka pozwoli na nierozpoznawanie skarg, które w ocenie administracji penitencjarnej są „oczywiście bezzasadne”.

Zmiana ta niewątpliwie ukierunkowana jest na zmniejszenie liczby skarg rozpoznawanych przez organy postępowania wykonawczego. Istnieje przy tym ryzyko ze względu na znaczną pojemność treściową pojęcia „oczywiście bezzasadna”, że przesłanka ta będzie wykorzystywana do nierozpoznawania spraw szczególnie drażliwych dla administracji penitencjarnej. HFPC obawia się przy tym, że jedną z kategorii takich skarg będą skargi dotyczące zarzutów znęcania się przez funkcjonariuszy Służby Więziennej nad osobami pozbawionymi wolności.

Tymczasem prawo do składania skarg, próśb i wniosków ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia jednostki pozbawionej wolności. Jest praktycznie jedynym narzędziem, z którego korzystać może osadzony spotykający się z niehumanitarnym, nieludzkim traktowaniem albo wręcz torturami.

Na istotę tego prawa zwracają uwagę regulacje o charakterze *soft law*. Reguły Mandeli<sup>1</sup> w Regule 57 wskazują, że każdy wniosek lub skarga powinny być niezwłocznie rozpatrzone, a osadzony powinien

<sup>1</sup> Wzorcowe reguły minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych

otrzymać na nie odpowiedź bez nieuzasadnionej zwłoki. Proponowana zmiana, a także zmiany wprowadzone do k.k.w. w 2012 r.<sup>2</sup> w całości przeczą idei merytorycznego zbadania wszystkich skarg osób pozbawionych wolności.

Dodatkowo przedmiotowa zmiana w istocie zakłada, że rozpoznawane będą jedynie te skargi, w których skazani wykażą w minimalnym stopniu dowody uzasadniające podnoszone zarzuty. W przeciwnym razie narażą się na uznanie skargi za oczywiście bezzasadną. Sęk w tym, że z punktu widzenia osoby pozbawionej wolności, tego rodzaju staranność w złożeniu skargi jest nieosiągalna. Nie dysponują one bowiem realnymi możliwościami gromadzenia czy wskazywania dowodów. Ciężar dowodu siłą rzeczy spoczywa na organie prowadzącym postępowanie skargowe. Nie sposób uznać, że gdy uzyska on kompetencje do pozostawienia skargi bez rozpoznania, w dalszym ciągu będzie miał wolę gromadzenia materiału dowodowego choćby w minimalnym stopniu.

W końcu na problematykę skargi z art. 6 k.k.w. spojrzeć należy z punktu widzenia art. 63 Konstytucji, gwarantującego każdej jednostce prawo do składania petycji, wniosków i skarg. W przepisie tym ustrojodawca rezerwuje dla ustawodawcy konieczność przyjęcia w ustawie trybu rozpatrywania petycji, wniosków i skarg. Tryb ten musi jednak mieścić się w granicach wyznaczonych przez Konstytucję, w tym uwzględniać efektywność prawa do skargi oraz dopuszczalność jego ograniczenia jedynie na warunkach wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Analiza projektowanej regulacji wskazuje, że nie spełnia ona wymogów konieczności oraz proporcjonalności wskazanych w tym przepisie. Dodatkowo próżno szukać w art. 31 ust. 3 konstytucji wartości, które uzasadniałyby tak daleko idące ograniczenie prawa do skargi. Wreszcie istnieje znaczne ryzyko, że względu na niedookreśloność proponowanej przesłanki, że posłuży ona jako norma-wytrych pozwalając na nierozpoznawanie merytoryczne znacznego odsetka skarg osób pozbawionych wolności. Tym samym spowoduje *de facto* naruszenie istoty prawa do skargi.

### **Kontakt telefoniczny z obrońcą**

HFPC krytycznie odnosi się również do zmian w obrębie art. 8 k.k.w. regulującego kwestię kontaktów pomiędzy skazanymi a ich obrońcami i pełnomocnikami. W obecnym stanie prawnym przepisy Kodeksu w żaden sposób nie limitują częstotliwości kontaktów pomiędzy osadzonym a jego obrońcą. Projekt dąży do zmiany tej reguły i ograniczenia takich kontaktów pod pozorem zagwarantowania ich „co najmniej” raz w tygodniu. Efektem takiej zmiany będzie ograniczenie liczby kontaktów i uzależnienie możliwości każdego dodatkowego kontaktu z obrońcą od dobrej woli administracji penitencjarnej. Zdaniem HFPC, tego rodzaju modyfikacja nie koresponduje z rolą prawa do obrony, a także znaczeniem bezpośredniego kontaktu na linii klient – obrońca. W istotny sposób utrudni ona prawo do efektywnej obrony, zwłaszcza w postępowaniach o skomplikowanym, wielowątkowym charakterze, a także w tych sytuacjach, w których osadzony występuje w wielu równoległe toczących się postępowaniach.

### **Wykonalność postanowień w postępowaniu wykonawczym**

Regułą przyjętą w Kodeksie karnym wykonawczym jest natychmiastowa wykonalność postanowień wydanych w postępowaniu wykonawczym, za wyjątkiem sytuacji, gdy ustawa stanowi inaczej lub sąd wydający postanowienie albo sąd powołany do rozpoznania zażalenia zdecyduje o wstrzymaniu jego wykonalności. Projekt dąży do zmodyfikowania tak opisanego katalogu wyjątków i dodania uprawnienia prokuratora do złożenia sprzeciwu od postanowienia o wstrzymaniu wykonania orzeczenia, które skutkowałoby zwolnieniem skazanego z aresztu śledczego lub zakładu karnego.

---

dotyczące postępowania z więźniami (Reguły Mandeli) [http://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Reguly\\_Mandeli.pdf](http://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Reguly_Mandeli.pdf)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431 z późn. zm.).

W ocenie HFPC, w istocie rozwiązanie to podporządkowuje sąd prokuratorowi. Nie musi on wcale występować do sądu I instancji lub II instancji ze stosownym wnioskiem, budować argumentacji i wykazywać racji uzasadniających ograniczenie wykonalności orzeczenia. Wystarczy, że oświadczy, że sprzeciwia się decyzji sądu.

Zdaniem HFPC, tego rodzaju uprawnienie naraża jednostkę, której orzeczenie dotyczy, na to, że zostanie arbitralnie pozbawiona wolności, wbrew decyzji niezawisłego sądu, co w określonych konfiguracjach procesowych, wiązać się może z naruszeniem innych praw i wolności, w tym wolności od nieludzkiego traktowania (gdy wstrzymanie wykonania orzeczenia uzasadnione jest np. leczeniem w warunkach wolnościowych) oraz prawa do prywatności (gdy wstrzymanie wykonania orzeczenia uzasadniane jest np. opieką nad bliskimi).

Wreszcie, tak opisanych uprawnień prokuratora jako nadsędziego, nie można rozpatrywać z dala od aktualnej regulacji ustrojowej samej prokuratury, w szczególności braku niezależności prokuratorów. W tym kontekście przypomnieć należy o wyposażeniu Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w narzędzia pozwalające wpływać mu na poszczególne decyzje procesowe podejmowane przez prokuraturę. W kompetencjach tych mieścić się będzie również kompetencja do polecenia podległemu prokuratorowi złożenia sprzeciwu od orzeczenia sądu wstrzymującego wykonanie orzeczenia. Ogół tych okoliczności, uzasadnia tezę, że tego rodzaju regulacja prowadzić będzie do arbitralnego, nieuzasadnionego naruszenia praw stron postępowania wykonawczego, a także nieuzasadnionej ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy.

### **Dozór elektroniczny**

Pozytywnie ocenić należy zmianę w obrębie art. 43la § 1 pkt 1 sprowadzającą się do możliwości odbycia ostatniej części kary (nieprzekraczającej 6 miesięcy) w systemie dozoru elektronicznego zamiast w jednostce penitencjarnej. Zmiana ta niewątpliwie przyczyni się do szerszego wykorzystania takiego rodzaju kary i sprzyjać będzie obniżeniu zaludnienia jednostek penitencjarnych i łatwiejszemu powrotowi do środowiska wolnościowego. Omawiany przepis wymaga jednak oceny pod kątem poprawności językowej.

### **Obligatoryjne doprowadzenie do aresztu śledczego**

HFPC negatywnie odnosi się do zmiany w obrębie art. 79 k.k.w. Wprowadza ona obligatoryjne doprowadzenie skazanego na karę pozbawienia wolności do aresztu śledczego zamiast wezwania skazanego do stawiennictwa. Zmiana ta spowoduje w naszej ocenie znaczne zaangażowanie jednostek policji w doprowadzanie skazanych, jednocześnie nie gwarantując spadku liczby osób, które nie stawiają się do jednostek penitencjarnych. Wydaje się również, że konstytucyjne zasady, takie jak zasada proporcjonalności, czy powiązany z nią obowiązek traktowania pozbawienia wolności jako *ultima ratio*, sprzeciwiają się automatycznemu zatrzymywaniu osób i doprowadzeniu ich do jednostek penitencjarnych, bez jakiegokolwiek oceny prawdopodobieństwa ucieczki albo niestawiennictwa skazanego.

### **Zmiany dotyczące skazanych szczególnie chronionych**

Pozytywnie z kolei ocenić należy zmiany dotyczące oddziaływań ochronnych, którymi poddawani są skazani szczególnie chronieni, w tym wyłączenie z katalogu takich oddziaływań obligatoryjnych kontroli osobistych przy każdym wejściu i wyjściu z oraz do celi. Podobnie pozytywnie ocenić należy wprowadzenie regulacji wskazujących na konieczność proporcjonalnego stosowania oddziaływań ochronnych, a także gwarantujących tej grupie skazanych, że nie będą oni traktowani w sposób bardziej dolegliwy niż osadzeni odbywający karę w warunkach art. 88a, a więc uznani za stwarzających szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej.

## **Zmiana typu zakładu karnego wobec skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności**

HFPC negatywnie ocenia zmiany w obrębie art. 89 § 3 i 3a k.k.w. wydłużające czas wymagany dla skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności do starania się o zmianę typu zakładu karnego z zamkniętego na półotwarty. Doświadczenia HFPC wskazują, że populacja skazanych na tak surową karę ma charakter zróżnicowany i nie powinna być traktowana zbiorczo. Z całą pewnością są w niej osoby, których przeniesienie do zakładu karnego typu półotwartego nigdy nie będzie możliwe. Z drugiej nie sposób zauważyć, że już obecnie zdarza się, że skazani na karę dożywotniego pozbawienia wolności odbywają ją w zakładach karnych typu półotwartego i nie stwarzają zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej. Fakt ten przyznaje nawet sam projektodawca, słusznie wprowadzając przepis przejściowy gwarantujący, że nie zostaną oni z powrotem przeniesieni do zakładu karnego typu zamkniętego.

Proponowany przez projektodawcę wymóg upływu 20 lat kary, *de facto* oznacza, że dopiero po odbyciu ponad 7000 dni kary osadzeni dożywotni będą w ogóle mogli starać się o przeniesienie do jednostki o charakterze półotwartym. Do tego czasu przebywać będą w, co do zasady, zamkniętej celi przez 23 godziny na dobę o powierzchni, nieprzekraczającej z reguły, 3m<sup>2</sup> na osobę. Wydaje się, że tak zaostrzone regulacje jawią się jako zbyt daleko idące. Zwłaszcza gdy zauważy się, że obecna regulacja art. 89 nie wymusza wcale dokonywania progresji skazanego po upływie 15 lat kary, a jedynie na to pozwala. Dodatkowo warto wskazać, że regulacja ta, jak wynika z opracowań M. Niełaczonej, spotyka się z ostrożnym stosowaniem przez funkcjonariuszy więziennictwa<sup>3</sup>.

### **Kontrola osobista**

Pozytywnie ocenić należy kompleksowe uregulowanie na gruncie Kodeksu tematyki kontroli skazanych i tymczasowo aresztowanych. Z zadowoleniem HFPC przyjmuje wycofanie się przez Ministerstwo Sprawiedliwości z rozwiązań wcześniej proponowanych w tym zakresie, w szczególności z tych z nich, które maksymalizowały dyskomfort związany z przeprowadzeniem kontroli osobistych, w tym dokonywanie manualnych kontroli miejsc intymnych, czy możliwość przeprowadzenia kontroli osobistej przez osoby płci przeciwnej. Omawiany projekt ogranicza tę ostatnią sytuację wyłącznie do przypadków bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia. Pozytywnie ocenić należy również możliwość żądania przez osadzonego zaprotokołowania kontroli osobistej oraz możliwość złożenia skargi do sądu penitencjarnego z żądaniem zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jej przeprowadzenia. Regulacje te mają bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia osób często poddawanych procedurze kontroli osobistej.

### **Fundusz Sprawiedliwości**

Projekt znacząco rozszerza katalog przestępstw, których popełnienie wiązać się będzie z obligatoryjnym orzeczeniem świadczenia pieniężnego w kwocie 5000 zł na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Penitencjarnej. Zmianę tę należy ocenić krytycznie jako znacznie zwiększającą represyjność prawa karnego i ograniczającą samodzielność jurysdykcyjną sądu w dostosowaniu sankcji karnej do stopnia zawinienia sprawcy. Wydaje się, że tak istotna zmiana powinna być dogłębnie uzasadniona z punktu widzenia polityki karnej państwa, danych dotyczących przestępczości, a także potrzeb samego Funduszu Sprawiedliwości. Tymczasem uzasadnienie projektu w żaden sposób nie odnosi się do tych zagadnień, skupiając się jedynie na opisie omawianych zmian.

Jednocześnie zmiany tego rodzaju trudno nie ocenić z punktu widzenia praktyki wykorzystania środków zgromadzonych w Funduszu Sprawiedliwości. W tym kontekście należy przypomnieć wnioski kontroli Najwyższej Izby Kontroli, które wskazały m.in. na ryzyko powstawania konfliktu interesów oraz

---

<sup>3</sup> M. Niełaczonej, Wykonywać karę i co dalej? Wykonanie kary dożywotniego pozbawienia wolności w Polsce, Warszawa 2013, str. 106 i n.

mechanizmów korupcyjnych przy wydatkowaniu środków Funduszu. Wydaje się, że dopóki dysponent Funduszu nie wdroży w pełni wniosków wynikających z kontroli, powinien on wstrzymać się z dokonywaniem zmian w źródłach finansowania Funduszu.

### **Przepisy przejściowe**

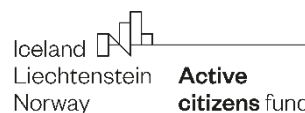
Zgodnie z art. 24 projektu, z dniem jego wejścia w życie jako ustawy utracą moc zarządzenia o zgodzie na widzenie (poza zarządzeniami jednorazowymi) oraz zarządzenia na korzystanie z aparatu telefonicznego (poza zarządzeniami o zgodzie na kontakt telefoniczny z obrońcą albo pełnomocnikiem). Wydaje się, że projektodawca przewiduje w tym zakresie zbyt daleko idący skutek, który znacznie przysporzy biuromatycznej pracy osobom starającym się o widzenie lub kontakt telefoniczny z osadzonym (w tym obrońcom), a także samej administracji penitencjarnej oraz organom, do dyspozycji których osadzony pozostaje.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Piotr Kładoczny

Wiceprezes Zarządu

[podpisano elektronicznie]



*Uwagi zostały opracowane ramach projektu  
„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce”  
finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele.*