

Rada Fundacji:

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

Zarząd Fundacji:

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

Warszawa, 31 marca 2025 r.

141/MPL/MW

**Szanowny Pan
Arkadiusz Mycha
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Bardzo dziękuję za nadesłanie do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (numer wykazu UD194).

Zmiany w zakresie prawa do skargi

Co do zasady, pozytywnie ocenić należy zmianę treści art. 6 § 4 k.k.w. Zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją, skarga przysługuje skazanemu w terminie 7 dni od dnia, w którym skazany dowiedział się o zdarzeniu będącym podstawą skargi. Po upływie tego terminu skargę pozostawia się bez rozpoznania, za wyjątkiem sytuacji, w których niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od skazanego.

Proponowana przez projektodawców modyfikacja art. 6 § 4 k.k.w. zmierza do wydłużenia terminu do wniesienia skargi do 14 dni. Nie usuwa jednak głównego problemu związanego z przedmiotowym przepisem, a mianowicie tego, że uzależnia on rozpoznanie skargi od wniesienia jej w odpowiednim terminie. Niezależnie od powagi sytuacji, której skarga dotyczy. Co istotne, wprowadzenie w 2023 r. terminu do wniesienia skargi, było niewątpliwie krokiem zmierzającym do limitowania liczby skarg rozpoznawanych przez administrację penitencjarną. Działanie to stanowiło uzupełnienie pozostałych jednostek redakcyjnych art. 6 k.k.w., które uzależniają rozpoznanie skarg m.in. od sformułowania ich w odpowiedni sposób (np. bez postępowania się gwarą więzienną).

Tymczasem, zdaniem HFPC, kwestie wymogów formalnych skargi, w tym terminu do jej wniesienia skargi należy oceniać przede wszystkim z punktu widzenia roli, jaką skarga pełni w systemie penitencjarnym. Funkcją tą jest przede wszystkim ochrona praw i wolności skazanego. Z tej perspektywy wydaje się, że zaproponowana zmiana nie do końca będzie w pełni efektywna. Pozwoli bowiem w dalszym ciągu na zaistnienie sytuacji, w których skarga zasadna, obrazująca istotne mankamenty funkcjonowania rzeczywistości penitencjarnej, zostanie pozostawiona bez rozpoznania, z uwagi na przekroczenie terminu do jej wniesienia.

W ocenie HFPC rozwiązania przewidziane w Kodeksie karnym wykonawczym powinny zawierać wyjątki, które umożliwiłyby przynajmniej rozpoznawanie wybranych kategorii skarg pomimo przekroczenia terminu do ich złożenia lub niespełnienia innych przesłanek formalnych. Takim wyjątkiem powinny być skargi wskazujące na dopuszczenie się względem osadzonego naruszenia zakazu tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka waga zakazów wymienionych w art. 40 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

sprzeciwia się kreowaniu jakichkolwiek barier legislacyjnych uzależniających rozpoznanie skargi od spełnienia kryteriów formalnych. Skoro bowiem z art. 3 Konwencji wynika pozytywny obowiązek Państw – Stron Konwencji przeprowadzenia efektywnego postępowania wyjaśniającego w sprawie dotyczącej zarzutu nieludzkiego traktowania, to Państwo – Strona Konwencji nie może zasłaniać się w tym zakresie niespełnieniem przez osobę informującą o tych zdarzeniach, rozmaitych kryteriów formalnych. Zdaniem ETPC, „gdy jednostka podnosi uzasadnione twierdzenie, że była poważnie źle traktowana przez policję lub innych przedstawicieli państwa w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 3 (...) [Konwencja – przyp. aut] wymaga w sposób dorozumiany przeprowadzenia skutecznego oficjalnego dochodzenia. (...) Gdyby tak nie było, ogólny prawny zakaz tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania i karnia, pomimo jego fundamentalnego znaczenia byłby w praktyce nieskuteczny, a w niektórych przypadkach funkcjonariusze państwa mogliby praktycznie bezkarnie nadużywać praw osób znajdujących się pod ich kontrolą¹”.

Zmiany w zakresie dozoru elektronicznego

Pozytywnie należy ocenić zmiany w zakresie dozoru elektronicznego odnoszące się do wydłużenia końcowego okresu kary pozbawienia wolności, który może być odbywany w systemie dozoru elektronicznego. Tego rodzaju krok wydaje się być słusznym narzędziem do dalszego zmniejszania ogólnej populacji jednostek penitencjarnych, a także istotnym krokiem w kierunku readaptacji skazanych odbywających karę pozbawienia wolności.

Zmiany w zakresie doprowadzania skazanych do jednostki penitencjarnej

Wątpliwości HFPC budzi jedynie częściowy powrót do rozwiązyanych regulujących zasady doprowadzania osadzonych do jednostki penitencjarnej. Wprowadzona w 2023 r. zmiana k.k.w. zasadniczo zmieniła dotychczasowy mechanizm rozpoczynania odbywania kary. Obowiązująca do tego momentu ustawa obligowała sąd do wezwania skazanego do stawienia w wyznaczonym terminie w areszcie śledczym, położonym najbliżej miejsca jego stałego pobytu, wraz z dokumentem stwierdzającym tożsamość. Jednocześnie pozwalała sądowi polecić doprowadzenie skazanego do aresztu śledczego bez wezwania. Zmiany wprowadzone w 2023 r. odwróciły tę regułę, czyniąc standardem sytuację, w których skazani są doprowadzeni do aresztu śledczego a nie wzywani do niego. Wezwanie skazanego dopuszczone zostało jedynie w uzasadnionych wypadkach.

Uzasadnieniem dla wprowadzanych zmian miało być ograniczenie liczby przypadków, w których skazania nie stawili się, pomimo wezwania, do odbycia kary pozbawienia wolności. Efekt ten nie został jednak osiągnięty. Na fakt ten zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślając, że liczba osób uchylających się w 2024 r. od odbycia kary pozostawał na tym samym poziomie co w latach 2016-2021 i oscylował pomiędzy 36 – 40 tysiącami skazanych². W odpowiedzi na to wystąpienie Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że w pełni podziela zapatrywania Rzecznika Praw Obywatelskich. Podkreśliło jednocześnie, że „liczba skazanych którzy nie stawili się do odbywania kary utrzymuje się na poziomie sprzed wejścia w życie nowelizacji, co potwierdza brak efektywności przyjętego rozwiązania³. Jednocześnie Ministerstwo wskazywało, że ewentualne przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed 1 stycznia 2023 r. nie będzie miało znacznego oddziaływania na realizację zadań przez zakłady karne i areszty śledcze⁴”.

Ze zdziwieniem należy więc przyjąć treść uzasadnienia do przedmiotowego Projektu, które wskazuje, że „wprowadzane (w 2023 r. – przyp. aut) zmiany usprawniły proces osadzania skazanych do odbycia

¹ Wyrok ETPC z 28.10.1998 r. w sprawie *Assenov p. Bułgarii*, § 102, skarga 24760/94.

² Wystąpienie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Wojciecha Brzozowskiego z dnia 3.09.2024 r. (dostęp w zakresie wszystkich hiperłączy w dniu 28.03.2025), IX.517.1108.2024.NK

³ Pismo podsekretarza stanu Marii Ejchart do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 września 2024 r., DWOiP-I.053.9.2024.

⁴ *Ibidem*.

kary pozbawienia wolności”, co skutkować powinno brakiem powrotu do zasad obowiązujących uprzednio.⁵

W zamian za to projektodawcy proponują wprowadzenie rozwiązań, które obligowałyby do doprowadzania do zakładów karnych skazanych na kary pozbawienia wolności przekraczające 1 r. i 6 miesięcy pozbawienia wolności. W efekcie osoby skazane na karę w mniejszej wysokości, karę aresztu, zastępczą karę aresztu itp. byłyby wzywane przez sąd do stawienia się w wyznaczonym terminie w areszcie śledczym.

W przypadku skazanych na kary surowsze regułą pozostanie doprowadzenie ich do zakładu karnego. W uzasadnionych wypadkach będą mogli oni wnioskować o to, aby sąd wezwał ich do stawienia się w wyznaczonym terminie. Przesłanką do podjęcia takiej decyzji będą sytuacje, w których dotychczasowa postawa i zachowanie skazanego uzasadniają przypuszczenie, że skazany stawi się na wezwanie.

W ocenie HFPC tego rodzaju rozwiązanie jest wyrazem niepodmiotowego traktowania skazanych. Kłóci się także z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ograniczeń praw i wolności człowieka oraz wymogiem stosowania pozbawienia wolności jako środka o charakterze *ultima ratio*. Rozwiązanie to przeczy także zasadzie *praesumptio boni viri* zakazującej państwu domniemywanie po stronie jednostki złych intencji. Zasada ta, obowiązująca w toku całego postępowania karnego, sprzeciwia się domniemywaniu po stronie obywatela chęci ucieczki lub ukrycia się podejrzanego przed wymiarem sprawiedliwości. Skutkuje to możliwością stosowania środków przymusu względem jednostki, w tym środków zapobiegawczych, jedynie wtedy, gdy istnieją okoliczności uprawdopodobniające ryzyko ucieczki, ukrycia się lub popełnienia nowego czynu przez podejrzanego. Filozofia ta, zdaniem HFPC, powinna mieć zastosowanie również do zasad doprowadzania skazanych do odbycia kary pozbawienia wolności, skutkując sytuacjami, w których doprowadzenie następuje jedynie wyjątkowo.

HFPC podkreśla, że rozwiązanie proponowane przez projektodawcę może także skutkować niehumanitarnym traktowaniem poszczególnych skazanych oraz ich rodzin. Osoby te, zdaniem HFPC, wskutek polityki projektodawcy, zostaną pozbawione możliwości uporządkowania swoich spraw osobistych, w tym zagwarantowania opieki nad ich majątkiem oraz osobami bliskimi. Tymczasem w przypadku kar długoterminowych tego rodzaju przygotowanie do odbycia kary może mieć zasadnicze znaczenie dla pracy resocjalizacyjnej realizowanej ze skazanym. Pozwoli mu bowiem zadbać o dobre relacje z rodziną, będącą istotnym punktem odniesienia w procesie resocjalizacji. Z drugiej umożliwi skazanemu także zabezpieczenie posiadanego majątku, dając mu nadzieję, że będzie miał dokąd wrócić po odbyciu kary.

Fundacja zwraca także uwagę, że proponowane przez projektodawcę zasady doprowadzania skazanych skutkować będą nałożeniem na funkcjonariuszy Policji dodatkowych zadań, niekorespondujących z istotą funkcjonowania Policji, jako formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zmiany w zakresie dożywotniego pozbawienia wolności

Pozytywnie HFPC ocenia zmiany odnoszące się do zasad przenoszenia skazanych na karę dożywotniego pozbawienia wolności z zakładu karnego typu zamkniętego do zakładów typu półotwartego oraz otwartego. Zasady te stanowią krok w kierunku realizacji zasady normalizacji, dając jednocześnie administracji penitencjarnej szersze możliwości oddziaływania na zachowanie skazanych dożywotnio.

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (numer wykazu UD194), str. 3.

Zmiany w zakresie połączeń telefonicznych

Projekt nieznacznie modyfikuje treść art. 105b eliminując z tej jednostki redakcyjnej § 4 oraz § 5 odnoszące się do operatora połączeń telefonicznych. Projekt nie zmienia przy tym zasady, zgodnie z którą skazanemu przysługuje co najmniej raz w tygodniu prawo do połączenia telefonicznego. Taki stan rzeczy powoduje, że wymiar przysługujących skazanemu połączeń telefonicznych w całości zależy od dobrej woli administracji penitencjarnej i może znacząco różnić się pomiędzy poszczególnymi jednostkami penitencjarnymi. Dodatkowo omawiany standard skutkuje bezpośrednim uzależnieniem sytuacji skazanych od czynników o charakterze politycznym, w tym wrażliwości osób nadzorujących system penitencjarny, które z dnia na dzień mogą zdecydować o zwiększeniu lub zmniejszeniu częstotliwości rozmów telefonicznych w całym systemie penitencjarnym. W ocenie HFPC kwestie tak istotne, jak częstotliwość kontaktów osadzonego z obrońcą oraz kontaktów z rodziną nie powinny być uzależnione od poglądów osób sprawujących nadzór nad systemem penitencjarnym, lecz wynikać ze standardu o charakterze ustawowym. Standard ten musi przy tym odpowiadać znaczeniu prawa do obrony oraz prawa do utrzymywania kontaktów z rodziną.

Opłata za korzystanie z urządzeń elektrycznych i elektronicznych

Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić uchylene regulacji art. 110b określającego zasady pobierania opłat od skazanych za użytkowanie dodatkowego sprzętu elektronicznego lub elektrycznego. W ocenie HFPC zmiany te były przykładem skrajnego populizmu penalnego, który zamiast korzyści stanowił jedynie źródło nowych problemów dla administracji penitencjarnej. W tym ostatnim kontekście wymienić można rozbudowę biurokracji, generowanie konfliktów pomiędzy osadzonymi przebywającymi w jednej celi, osłabianie szans skazanych na sukces resocjalizacyjny (poprzez ograniczanie kwoty środków pieniężnych pozostawionych do ich dyspozycji po zwolnieniu).

Zdecydowanie negatywnie należy natomiast ocenić regulację art. 11 stanowiącego przepis przejściowy względem zmian znoszących obowiązek pobierania opłaty. Zgodnie z przedmiotową regulacją, jeżeli skazany w chwili jej wejścia w życie będzie posiadał zadłużenie w uiszczaniu naliczonej opłaty za korzystanie z urządzeń elektrycznych i elektronicznych, możliwe będzie jej potrącenie ze środków wpływających na konto skazanego. W razie braku spłaty opłata ta stanie się obowiązkiem w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który będzie można egzekwować.

Taki stan rzeczy oznaczać będzie, że ubodzy skazani, niemający w jednostce penitencjarnej źródeł dochodów oraz wsparcia osób bliskich w postaci wpłat na tzw. wypiskę, w chwili wyjścia na wolność obciążeni będą dodatkowymi ciężarami, które utrudnią im powrót do społeczeństwa. Rozwiązanie to jawi się jako dalece nierozważne i odbiegające od funkcji, jakie pełni system penitencjarny.

HFPC apeluje o umorzenie należności publicznoprawnych wynikających z konsekwencji funkcjonowania art. 110b k.k.w. Jest to tym bardziej konieczne, gdy zauważy się, że omawiana opłata nalicza jest obecnie w sposób blankietowy, niezależnie od tego, który osadzony w celi mieszkalnej zgłosił wniosek o korzystanie z urządzenia elektrycznego lub elektronicznego oraz od tego, kto z niego realnie korzysta.

Udzielanie świadczeń medycznych

Projektowana zmiana art. 115a § 7 (oraz 214a k.k.w.) modyfikuje zasady udzielania świadczeń medycznych skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności w zakładach karnych typu zamkniętego. Obecnie obowiązujące rozwiązania przewidują, że tego rodzaju świadczenia są udzielane w obecności funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego. Zgodnie z nowym brzmieniem świadczenia te udzielane będą w obecności funkcjonariuszy niewykonujących zawodu medycznego, a więc każdorazowo skazanemu będzie towarzyszyć co najmniej dwóch funkcjonariuszy Służby

Więziennej. Bez zmian pozostanie możliwość wnioskowania przez osobę udzielającą świadczeń, aby świadczenie takie odbyło się bez obecności funkcjonariuszy SW.

Rozwiązanie to pozostaje w sprzeczności z zaleceniami Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), które w 2017 r. zostało przedłożone polskim władzom. CPT wskazało wówczas, że „wszelkie badania lekarskie więźniów muszą być przeprowadzane poza zasięgiem słuchu, a także – chyba że lekarz wyraźnie zażąda inaczej w konkretnym przypadku – poza zasięgiem wzroku funkcjonariuszy służby więziennej”⁶. Kwestia ta została także poruszona w tzw. Regułach Mandeli⁷. Zgodnie z Regułą 31 „wszystkie badania medyczne powinny być prowadzone w warunkach pełnej prywatności”.

Omawiana regulacja jawi się także jako jaskrawo sprzeczna ze standardem określonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2014 r.⁸ Trybunał Konstytucyjny uznał w nim za niekonstytucyjny art. 115 § 7 zd. 1 k.k.w. przez to, że nakazywał obecność funkcjonariusza niewykonującego zawodu medycznego podczas udzielania świadczenia zdrowotnego również względem osób, co do których nie jest to konieczne oraz z uwagi na to, że przepis ten nie określał przesłanek uzasadniających odstępianie od tego nakazu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowana regulacja naruszała art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Osłą rozumowania Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie było zaś wskazanie, że skazani umieszczeni w zakładach karnych typu zamkniętego stanowią grupę niejednorodną. „Także w takim zakładzie umieszczeni skazani należą do kategorii, których członkowie w istotnie różnym stopniu mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa więziennego personelu medycznego.”⁹

Co istotne, treść zakwestionowanego wówczas art. 115 § 7 nie odbiegała zasadniczo od treści obecnie funkcjonującego art. 115 § 7a. W omawianym zakresie mamy więc do czynienia z wtórną niekonstytucyjnością, którą projektodawca zamierza jeszcze pogłębić, wprowadzając wymóg, aby skazanemu towarzyszył nie jeden funkcjonariusz, a co najmniej dwóch funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Zmiany w zakresie warunkowego przedterminowego zwolnienia

Pozytywnie ocenić należy zmiany w zakresie art. 161 § 3 i 4 k.k.w. Skracają one istotnie okres karencji, który musi upłynąć od chwili rozpoznania wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Trafnie wskazuje uzasadnienie projektu, że „przepisy Kodeksu karnego wykonawczego nie powinny stwarzać barier, które w sposób nieproporcjonalny ograniczają realizację uprawnień wynikających z prawa materialnego”¹⁰.

Dodatkowo, w ocenie HFPC, rozważenia wymaga uregulowanie kwestii zasad składania wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie, w szczególności wyraźnego dopuszczenie składania ich przed upływem okresu wymaganego do warunkowego przedterminowego zwolnienia. Obecnie kwestia ta budzi w praktyce niejasności. Jak wskazuje M. Kozak¹¹, część sądów uznaje wnioski składane

⁶ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the Polish Government on the visit to Poland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 11 to 22 May 2017, zob. także: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Health care services in prisons, pkt 51.

⁷ Organizacja Narodów Zjednoczonych, Standardowe reguły minimalne ONZ dotyczące traktowania więźniów (Reguły Mandeli).

⁸ Wyrok TK z 26.02.2014 r., K 22/10, OTK-A 2014, nr 2, poz. 13.

⁹ Wyrok TK z 26.02.2014 r., K 22/10, OTK-A 2014, nr 2, poz. 13.

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (numer wykazu UD194), str. 7.

¹¹ M. Kozak, Warunkowe przedterminowe zwolnienie, przepisy nie nadążają za praktyką.

przed upływem terminu, o których mowa w art. 78 § 1 Kodeksu karnego za przedwczesne, odmawiając ich rozpoznania. Klóci się to z zadaniami obrońcy, który zobowiązany jest działać w sposób, który pozwoliłby na warunkowe zwolnienie ich klienta w pierwszym możliwym momencie. Taki sposób działania zakłada m.in. złożenie wniosku z odpowiednim wyprzedzeniem, uwzględniającym kilkumiesięczny okres oczekiwania na jego rozpoznanie przez sąd penitencjarny. Wprowadzenie takich rozwiązań, zdaniem HFPC, pozwoli na minimalizację sytuacji, w których skazani przebywają w zakładach karnych dłużej niż jest to konieczne z punktu widzenia funkcji kary.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dr Piotr Kładoczny

Wiceprezes Zarządu
[podpisano elektronicznie]