

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, 23 maja 2025 r.

188/2025/MW

**Szanowny Pan
dr hab. Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

Zwracam się do Pana Ministra z prośbą o podjęcie działań związanych z kwestią, która wyniknęła niedawno przy opracowywaniu przez HFPC jednego z zagadnień związanych z funkcjonowaniem polskiego systemu penitencjarnego.

System ten obecnie regulowany jest przez szereg aktów normatywnych. Podstawowe zasady funkcjonowania jednostek penitencjarnych oraz organów Służby Więziennej zostały opisane przez prawodawców w Kodeksie karnym wykonawczym¹, ustawie o Służbie Więziennej² oraz licznych rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości, w tym przede wszystkim w rozporządzeniu w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności³ oraz w rozporządzeniu w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania⁴.

Niebagatelną rolę dla funkcjonowania systemu penitencjarnego, stopnia przestrzegania praw i wolności osadzonych oraz sytuacji funkcjonariuszy Służby Więziennej odgrywają także zarządzenia wydawane przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Ustawodawca w art. 249a k.k.w. wykreował kompetencję Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do określenia w drodze zarządzenia m.in. organizacji służby zdrowia w jednostkach penitencjarnych, ochrony przeciwpożarowej, zasad dotyczących przechowywania żywności przez osadzonych, a także szczegółowych reguł prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej w aresztach śledczych i zakładach karnych.

Dalej idące podstawy do wydawania zarządzeń przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przewiduje ustawa o Służbie Więziennej. Obliguje Dyrektora Generalnego do uregulowania w drodze zarządzenia takich kwestii jak normy wyposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej czy programy szkoleń oraz zasady ich zaliczania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Jednocześnie art. 11 ust. 2 u.s.w. daje Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej szerokie uprawnienie do wydawania zarządzeń, instrukcji lub wytycznych

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 706), dalej k.k.w.

² Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1683 z późn. zm.), dalej u.s.w.

³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności (Dz. U. poz. 2847).

⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. poz. 2848).

we wszystkich sprawach odnoszących się do realizacji jego zadań. Analogiczne kompetencje przedmiotowa ustawa przewiduje w stosunku do Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej oraz niektórych innych organów Służby Więziennej. Zarówno obecnie, jak i w przeszłości, Dyrektor Generalny Służby Więziennej często korzystał z uprawnień przyznanych na gruncie art. 11 ust. 2 u.s.w. W tym trybie uregulowano m.in. reguły transportowania osadzonych czy zasady ustalania pojemności jednostek penitencjarnych.

Jednocześnie, mimo zasadniczego znaczenia kwestii regulowanych przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w drodze zarządzeń, zarządzenia te nie są, co do zasady, publicznie dostępne. Omawiane akty prawne nie są w żaden sposób publikowane w jakimkolwiek dzienniku urzędowym. Nie są także dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej (stronie internetowej) Służby Więziennej. Przewidziana dla nich zakładka „Akty wewnętrzne” odsyła obecnie do pustej strony⁵. Nie można ich również odnaleźć na stronach Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej⁶: albo nie są na nich w ogóle publikowane albo prowadzące do nich odesłania dawno wygasły.

W ocenie HFPC taki stan rzeczy budzi zasadnicze wątpliwości prawne. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej, do których zalicza się Dyrektor Generalny Służby Więziennej, działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷, ogłoszenie w dzienniku urzędowym aktu normatywnego jest obowiązkowe. Obowiązek ten dotyczy nie tylko aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, lecz wszystkich aktów prawnych o charakterze normatywnym. Do pojęcia tego należy więc także zaliczyć akty prawa wewnętrznego wydawane przez organy Służby Więziennej, o ile akty te zawierają normy generalne i abstrakcyjne. W ocenie HFPC zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej spełniają tę definicję.

Co więcej, zgodnie z art. 2 ust. 2 u.o.a.n. jedynie odrębna ustawa może wyłączyć obowiązek ogłaszania aktu normatywnego niezawierającego przepisów powszechnie obowiązujących. HFPC nie odnajduje w treści ustawy o Służbie Więziennej oraz w Kodeksie karnym wykonawczym podstaw prawnych zwalniających Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z obowiązku publikowania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym.

Decyzji o niepublikowaniu danego aktu normatywnego, z uwagi na kategoryczny charakter art. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Służba Więzienna nie może przy tym uzasadniać tym, że niektóre z zarządzeń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej obejmują informacje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych. Zwolnienie takich kategorii zarządzeń z obowiązku publikacji powinno mieć, zdaniem HFPC, umocowanie ustawowe. Jednocześnie fakt ten nie może uzasadniać generalnego, blankietowego odstąpienia od publikacji przez Służbę Więzienną wszystkich aktów prawa wewnętrznego o charakterze normatywnym.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zwrócić uwagę, że akty normatywne tworzone przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, wobec braku ustanowienia Dziennika

⁵ <https://www.sw.gov.pl/strona/prawo> (dostęp w dniu 19.12.2024 r.)

⁶ <https://edu.coss.w.pl/> (dostęp w dniu 19.12.2024 r.)

⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej u.o.a.n.

Urzędowego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, powinny być publikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 12 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w dziennikach urzędowych ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz w dziennikach urzędowych urzędów centralnych ogłasza się m.in. akty normatywne organu wydającego dziennik urzędowy i nadzorowanych przez niego urzędów centralnych. Przepis ten uzupełnia art. 22 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym właściwy minister może postanowić o wydawaniu wspólnego dziennika urzędowego z urzędem centralnym nadzorowanym przez niego. W braku takiego zarządzenia, należy uznać, że odpowiedni dziennik promulgacyjny powinien więc prowadzić zarówno właściwy minister, jak i organ centralny przez niego nadzorowany.

Tymczasem od lipca 2007 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej zaniechał realizowania ustawowego obowiązku publikacji aktów normatywnych w swoim dzienniku urzędowym⁸. Taki stan rzeczy spotkał się przy tym z krytyczną oceną doktryny, która wskazywała, że z obowiązku prowadzenia dziennika urzędowego nie zwalnia centralnych organów państwa publikowanie aktów prawa wewnętrznego w innym miejscu⁹. Nawet ten standard nie jest jednak realizowany przez Służbę Więzienną. Zarządzenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w ogóle nie są obecnie publikowane.

Fakt ogłoszenie aktu prawa wewnętrznego będącego aktem normatywnym w dzienniku urzędowym nie ma przy tym obojętnego charakteru dla twórcy i adresatów takiego aktu. Pozwala bowiem na swobodne zapoznanie się z treścią aktu prawnego, ustalenie jego autentycznej treści oraz poznanie daty jego wejścia w życie. Dodatkowym walorem takiego ogłoszenia jest zaś możliwość wstecznego poznania stanu prawnego obowiązującego w danym dniu, niezależnie od podejmowanych od tego czasu decyzji prawodawcy. W warstwie praktycznej, publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym pozwala na jego agregowanie w programach informacji prawnej, ułatwiając pracę podmiotom stosującym prawo, w tym samej administracji penitencjarnej.

Co więcej, zdaniem HFPC, ogłoszenie aktu normatywnego w sposób przewidziany przez prawo pozwala prawodawcy wymagać od adresata aktu zastosowania się do treści aktu prawnego. Tymczasem brak ogłoszenia aktu normatywnego w sposób zgodny z prawem może rodzić istotne pytanie co do tego, czy adresat danego aktu był nim faktycznie związany. Wszędzie tam, gdzie brak jest dowodu osobistego zaznajomienia danego adresata z treścią aktu prawa wewnętrznego, może się on powoływać na to, że dana regulacja nie była mu znana, i nie był on zobligowany do jej przestrzegania.

Mając to na uwadze, zwracamy się do Pana Ministra z apelem o jak najszybsze podjęcie działań mających na celu zagwarantowanie publikowania odpowiednich zarządzeń organów Służby Więziennej w stosownych dziennikach urzędowych. Działanie w tej mierze może przebiegać dwutorowo: albo przez zobowiązanie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej

⁸ Ostatnim opublikowanym w ten sposób aktem było zarządzenie Nr 11/2007 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej (Dz. Urz. CZSW z 2007 r. Nr 2, poz. 5).

⁹ G. Wierczyński [w:] *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, art. 12.*

do ponownego wydawania dziennika urzędowego Centralnego Zarządu Służby Więziennej albo przez wydanie zarządzenia, w trybie art. 22 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dającego podstawę do publikowania zarządzeń Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości. W naszej ocenie jest to krok konieczny do zapewnienia pełnej transparentności funkcjonowania Służby Więziennej.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dr Piotr Kładoczny
Wiceprezes Zarządu HFPC
[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości:

Dyrektor Generalna Służby Więziennej - płk Renata Niziołek.