



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
V KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 28 maja 2004 r.

**Druk nr 710 S**

---

**S P R A W O Z D A N I E**

**KOMISJI USTAWODAWSTWA I PRAWORZĄDNOŚCI**

**o projekcie uchwały w sprawie polityki karnej w Polsce (druk nr 710)**

Marszałek Senatu w dniu 20 maja 2004 r. – zgodnie z art. 79 ust. 1, w związku z art. 84 ust. 5 Regulaminu Senatu – skierował do Komisji Ustawodawstwa i Praworządności projekt uchwały w sprawie polityki karnej w Polsce w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisja na posiedzeniu w dniu 27 maja 2004 r. – zgodnie z art. 80 ust. 2 Regulaminu Senatu – po rozpatrzeniu projektu uchwały w pierwszym czytaniu wprowadziła do niego poprawkę i wnosi o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu uchwały.**

Przewodnicząca Komisji  
Ustawodawstwa i Praworządności  
(-) Teresa Liszcz

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia**

**w sprawie polityki karnej w Polsce**

1. Senat RP wyraża zaniepokojenie wysokim poziomem zagrożenia przestępczością w Polsce, w tym dużym wskaźnikiem powrotu do przestępstwa (recydywy) oraz szerzącą się przestępczością młodzieży, mimo częstego orzekania kary pozbawienia wolności i stosowania tymczasowego aresztowania.

Dramatyczna jest sytuacja w zakładach karnych, gdzie ogromne przeludnienie uniemożliwia działalność resocjalizacyjną, kierując cały wysiłek służby więziennej na zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa osadzonych i personelu.

Kompromitacją państwa grozi istniejąca sytuacja, gdy około 25 tys. skazanych na karę pozbawienia wolności, z różnych przyczyn nie odbywa tej kary, a których w razie ustąpienia tych przyczyn nie pomieściłyby istniejące zakłady karne.

Jednocześnie w zakładach tych przebywają osoby skazane na karę pozbawienia wolności za uchylenie się od płacenia alimentów, które nie pracują i nadal nie płacą alimentów oraz sprawcy drobnych przestępstw, którym zamieniono nie uiszczoną grzywnę na zastępczą karę pozbawienia wolności oraz tymczasowo aresztowani podejrzani o drobne przestępstwa, którzy uchylają się od wymiaru sprawiedliwości.

2. Zdaniem Senatu naprawa tego stanu rzeczy wymaga zmiany polityki karnej. Nowa polityka karna powinna być oparta na idei sprawiedliwości naprawczej, zgodnie z którą postępowanie karne nie koncentruje się na odwecie, lecz zmierza do zadośćuczynienia pokrzywdzonemu i społeczności oraz do poprawy sprawcy.

Najlepszymi środkami realizacji idei sprawiedliwości naprawczej są kary nieizolacyjne, związane z poddaniem sprawcy okresowi próby, w którym powinien on wypełnić nałożone nań przez właściwy organ obowiązki. Wśród tych obowiązków najważniejszym powinno być naprawienie szkody i krzywdy moralnej wyrządzonej pokrzywdzonemu. Wskazane jest, aby sądy, stosując środki probacyjne – w szczególności warunkowe umorzenie postępowania karnego, bądź warunkowo zawieszając wykonanie kary pozbawienia wolności – nakładały na sprawcę przestępstwa obowiązki, których szeroki katalog przewiduje Kodeks karny, oraz, aby te obowiązki były egzekwowane. Celowe jest wnioskowanie przez prokuratorów w szerszym zakresie kar nieizolacyjnych, jak też orzekanie ich przez sądy w sprawach o przestępstwa niegroźne i wobec sprawców niezdemoralizowanych. To powinno zmienić powszechne dziś przekonanie społeczeństwa, a często i samego sprawcy, że zastosowanie środka probacyjnego oznacza bezkarność. Postulujemy również szersze stosowanie wobec sprawców przestępstw przeciw osobie zakazu zbliżania się do ofiar przestępstw, w celu wzmocnienia w nich poczucia bezpieczeństwa.

3. Egzekwowanie orzeczonych kar nieizolacyjnych oraz warunków probacji wymaga odpowiedniej organizacji i środków finansowych. Wykonywanie kary ograniczenia wolności powinno być wsparte ze środków budżetowych, w szczególności w zakresie finansowania ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz wstępnych badań lekarskich, co przyczyniłoby się do skuteczniejszego jej egzekwowania, a przez to do częstszego jej orzekania zamiast kosztownej dla budżetu kary pozbawienia wolności.

Konieczne jest stworzenie zintegrowanego modelu probacji, w którym przy wykonaniu kar i środków probacyjnych współdziałałyby sądy, kuratorzy sądowi, mediatorzy, prokuratura i policja, służby penitencjarne i służby socjalne, terenowe organy administracji rządowej i samorządowej, kościoły i związki wyznaniowe oraz organizacje pozarządowe.

Konieczne jest również utworzenie w resorcie sprawiedliwości centralnego urzędu do spraw probacji, którego zadaniem byłoby koordynowanie i nadzorowanie wykonywania kar nieizolacyjnych oraz środków probacyjnych.

Wzmocnienie skuteczności egzekucji kar i warunków probacji wymaga dalszego zwiększenia liczby kuratorów zawodowych i społecznych oraz poprawy warunków ich pracy oraz permanentnego ich szkolenia.

Realizacji idei wszechstronnego naprawienia szkód wynikłych z przestępstwa i zapobiegania powtórnemu popełnianiu przestępstw dobrze służy mediacja. Należy

zapewnić powszechną dostępność mediacji w sprawach karnych oraz w sprawach o czyny karalne nieletnich na każdym etapie postępowania, w szczególności w postępowaniu przygotowawczym oraz wyjaśniającym, a także w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności. Wymaga to stworzenia odpowiednich warunków dla prowadzenia mediacji, w szczególności organizowania ośrodków mediacyjnych, wspieranych przez władze centralne i lokalne oraz obowiązkowego szkolenia mediatorów. Konieczne jest także ustawowe zagwarantowanie poufności postępowania mediacyjnego.

4. Preferowanie kar nieizolacyjnych oraz środków probacyjnych, jako skuteczniejszych, a przy tym tańszych, instrumentów przeciwdziałania przestępczości i naprawiania jej skutków, nie oznacza negowania potrzeby stosowania bezwzględnej kary pozbawienia wolności. Kara ta powinna być jednak stosowana tylko wobec sprawców przestępstw, których izolacja jest konieczna dla dobra społeczeństwa lub ich samych oraz wykonywana z poszanowaniem godności i praw człowieka.

Całkowicie nieracjonalne jest stosowanie bezwzględnej kary pozbawienia wolności wobec osób skazanych za uchylenie się od obowiązku alimentacyjnego oraz zbyt częste stosowanie zastępczej kary pozbawienia wolności za nieuiszczoną grzywnę. Wskazane jest stworzenie prawnej możliwości odstąpienia przez sąd od obligatoryjnego zarządzania wykonania kary pozbawienia wolności.

Wszystkie władze publiczne powinny wzmóc działania zmierzające do zapewnienia miejsc pracy osadzonym oraz skazanym na karę ograniczenia wolności. Należy stosować wszystkie dopuszczalne prawem preferencje dla przywięziennych zakładów pracy przy lokowaniu zamówień publicznych.

5. Konieczne jest również podjęcie skutecznych działań w celu rozwiązania problemu wielkiej liczby skazanych na karę pozbawienia wolności, oczekujących na jej wykonanie. W szczególności należy rozważyć szersze niż dotychczas stosowanie rozwiązań prawnych przewidzianych w art. 152 Kodeksu karnego wykonawczego. Wymaga to uprzedniego zbadania przyczyn niewykonywania tych kar.

Senat zwraca się do Rady Ministrów, w szczególności do Ministra Sprawiedliwości, o przeprowadzenie takiego badania i przygotowanie na tej podstawie propozycji rozwiązania tego problemu oraz przedstawienie ich Sejmowi oraz Senatowi.

6. Konieczne jest podjęcie i systematyczne prowadzenie, adresowanych do szerokiego kręgu odbiorców, intensywnych działań informacyjnych mających na celu przełamanie

stereotypowych przekonań społeczeństwa, że skuteczne zwalczanie przestępczości wymaga zwiększenia represyjności karania, a w szczególności szerokiego stosowania tymczasowego aresztowania i długoterminowych kar pozbawienia wolności. Należy propagować w nich ideę sprawiedliwości naprawczej i system środków probacyjnych. Senat zwraca się przede wszystkim do osób kierujących publicznymi środkami masowego przekazu oraz do wszystkich dziennikarzy, którym leży na sercu dobro publiczne, o udział w tych działaniach.

7. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

## Uzasadnienie

Raporty Policji, informacje Ministra Sprawiedliwości, a także środki masowego przekazu stale dostarczają informacji o wielkiej liczbie popełnianych w Polsce przestępstw, w tym rosnącej brutalności przestępców – także młodocianych oraz szerokim zakresie przestępczej recydywy. Odpowiedzią większości polityków na te groźne zjawiska jest z reguły żądanie dalszego zaostrzenia kar oraz częstszego stosowania bezwzględnej kary pozbawienia wolności, a także tymczasowego aresztowania jako środka zapobiegającego uchylaniu się od wymiaru sprawiedliwości.

Komisja Ustawodawstwa i Praworządności zaniepokojona rosnącą przestępczością w Polsce oraz sytuacją w więziennictwie, dokonała w 2003 r. wizytacji zakładów karnych w Małopolsce oraz na Pomorzu, które potwierdziły katastrofalne ich przeludnienie i wynikające z niego trudności w prowadzeniu resocjalizacji, która jest przecież głównym celem kary pozbawienia wolności. Jednocześnie członkowie Komisji przekonali się, jak dobre rezultaty daje umożliwienie skazanym wykonywania pracy społecznie użytecznej, np. w zakładach opiekuńczych dla głęboko upośledzonych dzieci. Komisja odbyła też posiedzenie wyjazdowe w Instytucie im. H. Ch. Kofoeda w Siedlcach. Instytut ten od lat realizuje w praktyce zadania prewencji i resocjalizacji, pomocy postpenitencjarnej we współdziałaniu z samorządem lokalnym, administracją rządową i kościołami. Jest też miejscem wykonywania kary ograniczenia wolności.

Po tych doświadczeniach Komisja zrealizowała, pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, wspólnie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Ministrem Sprawiedliwości, Centralnym Zarządem Służby Więziennej oraz Stowarzyszeniem Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. H. Ch. Kofoeda w Siedlcach konferencję n.t. „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości w Polsce przy zastosowaniu probacyjnych środków karania”, w której obok Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, senatorów i posłów wzięli udział przedstawiciele nauki i praktyki, samorządów lokalnych oraz kościołów.

Uczestnicy tej konferencji powzięli przekonanie o konieczności zmiany polskiej polityki karnej w kierunku szerszego zastosowania kar nieizolacyjnych oraz innych środków probacyjnych, zgodnie z ideą sprawiedliwości naprawczej, któremu dali wyraz w przyjętych rekomendacjach.

Alternatywą dla postulowanej w uchwale zmiany polityki karnej, nie aprobowaną przez Komisję, jest budowanie nowych zakładów karnych w celu poprawienia niezgodnych ze

standardami praworządnego państwa warunków odbywania kary oraz zlikwidowania „kolejki” skazanych oczekujących na odbycie kary w Polsce.

Komisja, przedstawiając niniejszy projekt uchwały, zmierza do tego, aby Senat RP wsparł swym autorytetem postulat zmiany polityki karnej.