



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 2 listopada 2008 r.

**Druk nr 348**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Trzcziński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy

#### Art. 1.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 110:

a) po § 2 dodaje się § 2a-2d w brzmieniu:

"§ 2a. W wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego może umieścić skazanego, na okres do 14 dni, w celi mieszkalnej, w której powierzchnia przypadająca na skazanego jest mniejsza od powierzchni określonej w § 2 zd. 1, jednakże nie może ona wynosić mniej niż 2 m<sup>2</sup>. O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego.

§ 2b. Przedłużenie terminu, o którym mowa w § 2a, wymaga zgody sędziego penitencjarnego. Łączny okres umieszczenia skazanego w warunkach określonych w § 2a nie może przekroczyć 28 dni.

§ 2c. W wypadkach przewidzianych w przepisach § 2a i § 2b należy zapewnić skazanemu codzienne spacery dłuższe o pół godziny oraz korzystanie z dodatkowych zajęć kulturalno-oświatowych, z zakresu kultury fizycznej i sportu.

§ 2d. Przepisy § 2a i § 2b mogą być stosowane wobec tego samego skazanego nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia zakończenia okresu, na który nastąpiło poprzednie umieszczenie.",

b) dodaje się § 5 w brzmieniu:

"§ 5. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych w zakresie organizowania

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. Nr 160, poz. 1083, z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 60, poz. 701 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 111, poz. 1194, z 2002 r. Nr 74, poz. 676 i Nr 200, poz. 1679, z 2003 r. Nr 111, poz. 1061, Nr 142, poz. 1380 i Nr 179, poz. 1750, z 2004 r. Nr 93, poz.

dodatkowych miejsc zakwaterowania w wypadkach, o których mowa w § 2a, § 2b i § 2d.";

2) w art. 151 § 1 otrzymuje brzmienie:

"§ 1. Sąd może odroczyć wykonanie kary pozbawienia wolności na okres do 6 miesięcy, jeżeli natychmiastowe wykonanie kary pociągnęłoby dla skazanego lub jego rodziny zbyt ciężkie skutki, a także w razie wystąpienia okoliczności, o której mowa w art. 248 § 2.";

3) w art. 248:

a) uchyla się § 1,

b) § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, uwzględniając w szczególności tryb postępowania Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, dyrektorów okręgowych oraz dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych w zakresie zawiadamiania o przekroczonej pojemności odpowiednio w skali kraju, obszaru działania okręgowego inspektoratu oraz zakładu karnego i aresztu śledczego, a także tryb postępowania organów prokuratury i sądownictwa w wypadku przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych ponad ustaloną pojemność w skali kraju."

## **Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r. (sygn. akt SK 25/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 96, poz. 620 (dzień publikacji wyroku – 5 czerwca 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 4A, poz. 62.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 248 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego (dalej również jako: k.k.w.).

2.2. W ocenie Trybunału, treść powołanego przepisu i jego interpretacja w praktyce powodują, że narusza on gwarancje płynące z art. 40 oraz art. 41 ust. 4 Konstytucji.

Za sprawą przedmiotowej regulacji zalegalizowana została sytuacja polegająca na permanentnym stłoczeniu osadzonych, czyli umieszczaniu ich w celach mieszkalnych z pominięciem standardu 3 m<sup>2</sup> (w przeliczeniu na osobę), ustanowionego w art. 110 § 1 zd. 1 k.k.w. Wskazana norma powierzchniowa jest przy tym już i tak jedną z najniższych, jakie obecnie występują w państwach należących do Rady Europy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, umieszczanie zbyt dużej liczby skazanych w celach mieszkalnych może być samo w sobie postrzegane jako traktowanie niehumanitarne, a w przypadku wyjątkowej kumulacji różnych niedogodności, jakie się z tym na ogół wiążą, nawet jako traktowanie poniżające czy wręcz tortura.

Humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności, nakazane przez art. 41 ust. 1 Konstytucji, zakłada uwzględnienie podstawowych potrzeb, jakie ma każdy człowiek, przy odniesieniu ich do przeciętnego poziomu życia w danym społeczeństwie. Tym samym na władze

publiczne nałożony został obowiązek podejmowania stosownych działań pozytywnych, a nie wyłącznie powstrzymywania się od zachowań, które mogłyby zostać zakwalifikowane jako zabronione w myśl art. 40 Konstytucji. „Postulat humanitarnego traktowania zawiera także warunek prowadzenia działań wychowawczych i pomocowych, które przygotowują do życia na wolności oraz powstrzymują od powrotu do przestępstwa, a więc pozwalają zrealizować cele kary.” Tymczasem przebywanie w przepełnionych celach (i to niejednokrotnie przez cały okres wykonywania kary pozbawienia wolności) nie służy resocjalizacji, za to patologizuje społeczność więzienną, sprzyja radykalizacji nastrojów wśród osób osadzonych, narastaniu u nich stresów i agresji, jak również rozprzestrzenianiu się chorób oraz rozwojowi uzależnień. Co więcej, pozbawienie prawa wynikającego z art. 110 § 2 zd. 1 k.k.w., tzn. umieszczenie w celi, w której na jedną osobę przypada mniej niż 3 m<sup>2</sup>, jest zwykle źródłem cierpienia i poniżenia wykraczającego poza nieunikniony ich element związany z tą formą ukarania, jaką jest pozbawienie wolności. Dzieje się tak dlatego, że przeludnieniu zakładów karnych towarzyszą często złe warunki sanitarne, niehigieniczność oraz brak prywatności przy korzystaniu z urządzeń sanitarnych, permanentna niemożność zaspokojenia potrzeby snu spowodowana tak niewystarczającą liczbą łóżek, jak i nieustannie zapalonym światłem, bądź też panującym hałasem, a ponadto niedostateczne oświetlenie uniemożliwiające czytanie oraz zła wentylacja cel, uciążliwa nade wszystko dla osób niepalących, ulokowanych razem z palącymi.

Równocześnie określenie w art. 248 § 1 k.k.w. uprawnień organu penitencjarnego, tj. dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego, w sposób niejasny, nieprecyzyjny, a tym samym stwarzający pole do dość szerokiej interpretacji (niewątpliwie sprzecznej z regułą *exceptiones non sunt extendendae*), stanowi – według Trybunału – naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Użyte w treści zakwestionowanego przepisu klauzule generalne oraz zwroty nieostre („w szczególności uzasadnionych wypadkach”, „na czas określony”, „mniej niż”) nie zapewniają jednolitej jego wykładni i stosowania, ani też nie gwarantują, że jego dyspozycja będzie wykorzystywana tylko w tych sytuacjach, w których racjonalnie działający ustawodawca dopuszcza zazwyczaj ograniczenia konstytucyjnie chronionych wolności i praw. Niejasność art. 248 § 1 k.k.w. może być uznana za wyraz niedostatecznej troski o podmiotowe traktowanie osób pozbawionych wolności.

3.3. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny postanowił o odsunięciu w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, wobec czego wyrok z dnia 26 maja 2008 r. wywołuje skutki prawne z upływem 18 miesięcy od daty publikacji, a mianowicie: z dniem 5 grudnia 2009 r. W opinii Trybunału, odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 248 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego było niezbędne z uwagi na stan

rzeczy panujący w polskim więziennictwie. Jak zaakcentowane zostało w uzasadnieniu: „Natychmiastowa utrata mocy obowiązującej art. 248 § 1 k.k.w. pogłębiłaby istniejącą już obecnie patologiczną sytuację, w której z powodu braku miejsca w zakładach karnych wielu skazanych nie może odbywać kary.” Zachodzi zatem pilna potrzeba podjęcia odpowiednich działań natury organizacyjnej w celu wyeliminowania zjawiska przeludnienia, jakie od wielu lat odnotowuje się w polskich jednostkach penitencjarnych.

3.4. Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył jednak zupełnie możliwości czasowego osadzania skazanych w celach o powierzchni mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> w przeliczeniu na osobę; aczkolwiek jednocześnie zastrzegł, iż tego typu decyzje mogłyby być podejmowane jedynie „w rzeczywiście nadzwyczajnych sytuacjach”.

Tytułem przykładu wskazany został w tym kontekście nagły wzrost liczby przestępstw oraz wyroków skazujących, a także okoliczność niezwiązana z poziomem przestępczości i polityką karania, taka jak katastrofa budowlana w zakładzie karnym. Z kolei w konkluzji Trybunał stanowczo podkreślił, że zasady umieszczenia skazanego w celi o pomniejszonym metrażu winny być wyraźnie określone, a przepisy „(...) nie mogą pozostawiać wątpliwości co do wyjątkowości sytuacji, w których to może nastąpić, maksymalnego czasu umieszczenia skazanego w mniejszej celi, dopuszczalności i ewentualnych zasad wielokrotnego umieszczania w takiej celi oraz trybu takiego postępowania.”

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego polegała na wprowadzeniu przepisów statuujących wprawdzie odstępstwo od zasady ustanowionej w art. 110 § 2 zd. 1, niemniej zawierających niezbędne gwarancje, dzięki którym nowa regulacja nie mogłaby być wykorzystywana jako lek na bolączki polskiego systemu penitencjarnego, lecz pełniłaby wyłącznie rolę swoistego zabezpieczenia na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych sytuacji, mających charakter zdarzeń krótkotrwałych, np. wyłączenia z użytkowania części zakładu karnego wskutek klęski żywiołowej lub awarii.

Ze wspomnianych wyżej mechanizmów gwarancyjnych, wykluczających możliwość niedotrzymywania w dłuższej perspektywie czasowej ustawowego metrażu celi mieszkalnej, na uwagę zasługuje przede wszystkim przesłanka „wyjątkowego wypadku, uzasadnionego szczególnymi okolicznościami”. Posłużenie się taką formułą kładzie akcent na ekstraordynaryjny

charakter instrumentu pozwalającego na odejście od zasady 3 m<sup>2</sup>. Ponadto, stosownie do sformułowanych przez Trybunał postulatów *de lege ferenda*, precyzyjnie określone zostaną:

- 1) maksymalny okres, na jaki możliwe będzie zakwaterowanie skazanego w warunkach odbiegających od standardu wyznaczonego na mocy art. 110 § 2 zd. 1 Kodeksu karnego wykonawczego (punkt odniesienia powinna stanowić tu norma determinująca maksymalny czas umieszczenia skazanego w celi izolacyjnej w związku z dopuszczeniem się przez niego przekroczenia dyscyplinarnego);
- 2) dolna granica, do jakiej ewentualnie dopuszczalne będzie zmniejszenie powierzchni celi przypadającej na każdego osadzonego;
- 3) sposób rekompensowania skazanemu czasowego umieszczenia go w celi mieszkalnej, której metraż – w przeliczeniu na osobę – jest mniejszy niż 3 m<sup>2</sup> (postanowienie to z jednej strony wybiegać będzie naprzeciw wymogom wypracowanym na gruncie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, czyli tzw. *acquis humanitaire*, z drugiej zaś będzie sprzyjać rozładowaniu frustracji oraz napięć między osobami przebywającymi przez pewien czas w celi mieszkalnej o mniejszej powierzchni);
- 4) odstęp czasowy, jaki będzie musiał zostać zachowany pomiędzy kolejnymi przypadkami stosowania przedmiotowego uregulowania w stosunku do tego samego skazanego.

Kompetencja do podejmowania decyzji w omawianym zakresie pozostawiona zostanie dyrektorom poszczególnych zakładów karnych oraz aresztów śledczych, jako że Trybunał Konstytucyjny nie doszukał się elementu niekonstytucyjności w przyznaniu wymienionym organom możliwości decydowania o umieszczeniu skazanego w celi nie spełniającej kryterium 3 m<sup>2</sup>. Jedyne przedłużenie pierwszego terminu, na jaki zastosowano wobec danego skazanego instytucję umieszczenia w celi mieszkalnej o pomniejszonym metrażu, wymagać będzie zgody sędziego penitencjarnego, a więc organu powołanego do sprawowania nadzoru nad legalnością i prawidłowością wykonywania kar oraz środków skutkujących pozbawieniem wolności.

Proponuje się przy tym, by opisywane regulacje znalazły się w jednostkach redakcyjnych dodanych bezpośrednio po przepisie art. 110 § 2 k.k.w. Za sprawą takiej systematyki dodatkowo uwidoczniła zostanie relacja zasada – wyjątek. Oprócz tego celowe jest również zamieszczenie w tym miejscu upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie trybu postępowania dyrektorów jednostek penitencjarnych w zakresie organizowania dodatkowych miejsc zakwaterowania. Zachodzi bowiem oczywisty związek między potrzebą podejmowania wymienionych działań przez organy kierujące poszczególnymi jednostkami penitencjarnymi a koniecznością reagowania na szczególne, nieprzewidziane zdarzenia, uniemożliwiające właściwe rozlokowanie osadzonych, tudzież wywołujące istotne trudności w tym zakresie. W konsekwencji nowelizacji poddany musi być także art. 248 § 2 k.k.w., gdyż aktualnie to właśnie ten przepis upoważnia Ministra Sprawiedliwości do stanowienia norm określających sposób postępowania

dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych w razie niemożności kwaterowania osadzonych zgodnie z normą powierzchniową.

Wyeleminowanie z systemu prawnego unormowania objętego art. 248 § 1 k.k.w. spowoduje, że odesłanie, zawarte w art. 151 § 1 k.k.w., stanie się puste. Ponieważ jednak dotyczy ono przekroczenia przez liczbę osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych ogólnej pojemności tych zakładów w skali kraju, a zatem okoliczności, o której nadal będzie mowa w art. 248 § 2 k.k.w., zasadna staje się zmiana dotychczasowego brzmienia powołanego art. 151 § 1 i poprzez wprowadzenie w nim zwrotu odsyłającego do art. 248 § 2 k.k.w.

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa powoduje skutki finansowe dla budżetu państwa związane z koniecznością przygotowania dodatkowych cel mieszkalnych dla osób osadzonych.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

---