

Leszek Wiczorek

## **Wdrażanie standardów Rady Europy w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności na przykładzie wybranych instytucji prawa europejskiego i prawa polskiego**

### **Implementation of Council of Europe standards in the field of execution of imprisonment on the example of selected institutions of European law and Polish law**

W artykule przedstawiono implementację standardów Rady Europy w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności na przykładzie wybranych instytucji prawa UE. Omówiono w tym zakresie procedurę akcesyjną i procedurę monitoringową Rady Europy, Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zwaną Europejską konwencją praw człowieka, Europejskie reguły więzienne, Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

Zwrócono przy tym uwagę na raporty rzecznika praw człowieka. Odniesiono się do problemu przeludnienia więzień oraz zaproponowano zmiany kodeksu karnego wykonawczego.

**Słowa kluczowe:** standardy Rady Europy, kara pozbawienia wolności, prawo europejskie, prawo polskie.

The article presents the implementation of Council of Europe standards in the field of execution of imprisonment on the example of selected institutions of EU law. The accession procedure and the monitoring procedure of the Council of Europe, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Convention on Human Rights, the European Prison Rules, the European Committee

for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, are discussed in this respect.

Attention was drawn to reports of the Human Rights Defender. The problem of prison overcrowding has been addressed and changes to the Executive Penal Code have been proposed.

**Key words:** Council of Europe standards, imprisonment, European law, Polish law.

## Wstęp

Wykonywanie kary pozbawienia wolności jest ważnym obszarem analizy w sferze demokratycznych standardów międzynarodowych<sup>1</sup> oraz w prawie wewnętrznym<sup>2</sup>, w tym zwłaszcza w prawie karnym wykonawczym<sup>3</sup>. Jest to obszar szczególnie istotny z punktu widzenia przestrzegania praw człowieka<sup>4</sup>. Dlatego też dostrzegana jest potrzeba doskonalenia mechanizmów ochrony tych praw w systemach krajowych, w tym w polskim systemie penitencjarnym<sup>5</sup>. Nie przypadkowo więc Rada Europy (RE) poświęca wiele uwagi temu zagadnieniu<sup>6</sup>. Standardy RE odgrywają zasadniczą rolę w przesądzaniu zarówno kształtu, jak i metod działania administracji więziennej<sup>7</sup>. Dało to też o sobie znać w przemianach

---

<sup>1</sup> Zob. T. Szymanowski, *Międzynarodowe standardy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich respektowanie w polskim systemie penitencjarnym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50, s. 5.

<sup>2</sup> Zob. A. Nawój-Śleszyńska, *Systemy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich potencjał reedukacyjny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 92, s. 5; S. Pikulski, M. Gornowicz, *Przeludnienie zakładów karnych w Polsce? Kierunki zmian legislacyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, t. XXXIII, s. 17.

<sup>3</sup> Zob. I. Niewiadomska, *Polski model resocjalizacji penitencjarnej*, „Teki Komisji Prawniczej” 2016, t. IX, s. 100.

<sup>4</sup> D. Salas, X. Lemeyre, *Prisons: permanence d'un débat*, Paris 2004, s. 14; F. Dünkel, S. Snacken, *Les prisons en Europe*, Paris 2005, s. 21.

<sup>5</sup> Zob. *Rola Praw Człowieka w Polskim Systemie Penitencjarnym. Edukacja, resocjalizacja, humanitaryzm*, oprac. D. Rondalska, [w:] *Prawa człowieka a polski system penitencjarny. Edukacja, resocjalizacja, humanizm*, red. D. Rondalska, Poznań 2012, s. 173.

<sup>6</sup> D. van Zyl Smit, *Humanizing Imprisonment: A European project?*, “European Journal on Criminal Policy and Research” 2006, nr 2, s. 109.

<sup>7</sup> Zob. J. Felczak, *Polski system penitencjarny. Racjonalizacja kosztów*, Warszawa 2014, s. 28; T. Przesławski, *Struktura organizacyjna więziennictwa polskiego – między centralą a jednostką podstawową*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 92, s. 39. Por. *Modernizowanie więziennictwa*. V Kongres Penitencjarny, red. T. Bulenda, A. Rzepliński, Warszawa 2015.

polskiego systemu penitencjarnego w Polsce po 1989 r.<sup>8</sup>, w tym w kontekście budowania nowoczesnego systemu penitencjarnego<sup>9</sup>.

Standardy RE w tym obszarze zostały już poddane licznym analizom<sup>10</sup>. Niniejszy tekst stanowi próbę przybliżenia – w subiektywnej ocenie autora – istotnych elementów dotyczących mechanizmów egzekwowania tych standardów (w tym w systemie Rady Europy)<sup>11</sup>. Zwrócono w nim uwagę na kwestie związane z procedurą akcesyjną i monitoringową Rady Europy; Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwaną Europejską konwencją praw człowieka (EKPC); Europejskie reguły więzienne oraz działalność Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Już na wstępie można postawić tezę, że niezbędne jest opracowanie nowego polskiego kodeksu karnego wykonawczego uwzględniającego doświadczenia związane ze stosowaniem prawa europejskiego oraz zawierającego polskie rozwiązania w tym zakresie.

## Procedura akcesyjna i procedura monitoringowa Rady Europy

W RE na szczególną uwagę zasługuje procedura akcesyjna, w ramach której państwa przygotowują się do realizacji standardów umożliwiających członkostwo w RE<sup>12</sup>. W trakcie tej procedury egzekwowane są wymogi progowe<sup>13</sup>. Zostały one określone podczas I Szczytu Szefów

---

<sup>8</sup> Zob. T. Szymanowski, *Przemiany systemu penitencjarnego w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1996, s. 59.

<sup>9</sup> Zob. J. Rejman, *Zmiana w polskim systemie penitencjarnym. Ograniczenia i możliwości*, Warszawa 2013, s. 41. Por. D. Gajdus, B. Gronowska, *O potrzebie działań na rzecz poprawy sytuacji więźniów. Uwagi na tle standardów międzynarodowych*, „Toruńskie Roczniki Praw Człowieka” 1996 [1998], nr 4, s. 6; J. Karaźniak, *System polskiego więziennictwa na tle europejskich standardów resocjalizacji i readaptacji skazanych*, [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dynia, C.P. Kłak, Rzeszów 2005, s. 582.

<sup>10</sup> D. van Zyl Smit, *International Imprisonment*, „International and Comparative Law Quarterly”, 2005, nr 2, s. 359; S. Snacken, *Prisons en Europe: pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles 2011, s. 236.

<sup>11</sup> Por. J. Jaskiernia, *Egzekwowanie standardów Rady Europy dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności*, tekst złożony do druku w Humanistycznych Zeszytach Naukowych Prawa Człowieka/Humanistic Scientific Fascicles Human Rights.

<sup>12</sup> Zob. H. Winkler, *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2-3, s. 154.

<sup>13</sup> Zob. H. Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2-3, s. 154.

Państw i Rządów Rady Europy w Wiedniu (8-9 października 1993 r.)<sup>14</sup>, a więc w dobie, gdy RE otworzyła się na państwa Europy Środkowej i Wschodniej<sup>15</sup>. Uważano wówczas, że dorobek prawny RE może stać się istotną przesłanką przemian w tym regionie w kontekście pluralistycznej demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka<sup>16</sup>.

Jak słusznie zauważa J. Jaskiernia<sup>17</sup> w imieniu Zgromadzenia Parlamentarnego RE, które ma prawo wyrażać opinię o przyznaniu państwu członkostwa, działają: Komisja do spraw Politycznych oraz Komisja Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka. Badają one, czy państwo kandydujące spełniło wymogi progowe, do których należą w szczególności: demokratyczne wyłanianie władz państwowych (prezydenta, parlamentu) oraz gotowość do podpisania i ratyfikacji EKPC. Pozytywna opinia Zgromadzenia toruje drogę decyzji Komitetu Ministrów do zaproszenia państwa do członkostwa. Pośród tych wymogów mogą znaleźć się te, które dotyczą standardów RE związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa, bo standardy tego typu z reguły nie mieszczą się wśród „wymogów progowych”. W szczególnych jednak sytuacjach, gdy naruszanie standardów RE ma charakter spektakularny, mogą one jednak znaleźć się w obszarze zainteresowania w procedurze monitoringowej i rzutować na decyzję o przyznaniu członkostwa państwu w RE.

Decyzji o zaproszeniu do członkostwa towarzyszy zestaw oczekiwań pod adresem państwa, które powinno je zrealizować już jako członek RE<sup>18</sup>. Po sześciu miesiącach od uzyskania członkostwa (a w przypadku Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji – bezpośrednio) wszczynana jest procedura monitoringowa. Jest ona mechanizmem badania, czy państwo członkowskie wywiązało się z tych zobowiązań<sup>19</sup>. Przebiega ona dwuto-

---

<sup>14</sup> Zob. Vienna Declaration (9 October 1993), „Europe Documents” nr 1855, 15 October 1993, s. 1-8.

<sup>15</sup> Zob. A. Kreikmeyer, M.R. Lukas, *Pan-European Integration and European Institutions: The New Role of the Council of Europe*, „Journal of European Integration” 1992, nr 1, s. 92.

<sup>16</sup> Zob. A. Koller, *The Legal Heritage of the Council of Europe*, „Human Rights Law Journal” 1990, nr 1-2, s. 214.

<sup>17</sup> J. Jaskiernia, *Egzekwowanie standardów Rady Europy dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności*, tekst złożony do druku w „Humanistycznych Zeszytach Naukowych Prawa Człowieka”/Humanistic Scientific Fascicles Human Rights, maszynopis, s.17-18.

<sup>18</sup> Por. S.A. Gorchkova, *European Norms on the Protection of Human Rights: on the Development of Russian Human Rights Legislation*, „Revue of Central and East European Law” 2004, nr 3, s. 367.

<sup>19</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (na przykładzie Rady Europy)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 213.

rowo. Komitet Ministrów w ramach tej procedury analizuje, jak poszczególne państwa zrealizują poszczególne standardy (wartości), składające się na system aksjologiczny RE. Natomiast procedura monitoringowa Zgromadzenia Parlamentarnego RE ukierunkowana jest w szczególności na nowo przyjęte państwa. Chodzi w niej więc o zbadanie, czy państwa te wywiązały się ze zobowiązań, jakie przyjęły w momencie uzyskania członkostwa<sup>20</sup>. W trakcie procedur monitoringowych konkretyzacji ulegają standardy RE<sup>21</sup>.

## Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwana Europejską konwencją praw człowieka

Rada Europy (RE) jako regionalna organizacja międzynarodowa ma szczególne zasługi w zakresie standardów międzynarodowych dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności. Przede wszystkim zasługą Rady Europy jest to, że przyczyniła się do realizacji koncepcji „Europy wolnej od kary śmierci”. Protokół nr 6 do Europejskiej konwencji praw człowieka, przewidujący zniesienie kary śmierci w warunkach pokoju, stał się podstawą do ukształtowania się nowej praktyki w państwach członkowskich RE.

Rada Europy jest też organizacją istotną z punktu widzenia kreowania i egzekwowania standardów międzynarodowych dotyczących kary pozbawienia wolności. Przede wszystkim RE promuje sięganie po alternatywne środki karania względem uwięzienia<sup>22</sup>. Zwraca przy tym uwagę na przeładnienie zakładów karnych w wielu krajach członkowskich, koszty utrzymania zakładów karnych i negatywne konsekwencje dla osadzonych, jakie niesie wykonywanie kary pozbawienia wolności. Szczególną uwagę

---

<sup>20</sup> Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>21</sup> R. Kicker, M. Möstl, *Standard-Setting through Monitoring? The Role of Council of Europe Expert Bodies in the Development of Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg 2012, p. 23.

<sup>22</sup> Resolution 1938 (2013), Promoting alternatives to imprisonment. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 31 May 2013 (see Doc. 13174, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Vučković).

RE zwraca na funkcjonowanie aresztów tymczasowych<sup>23</sup>, gdzie niejednokrotnie dochodzi do naruszenia praw osób tam osadzonych. Istotne miejsce w pracach RE zajmuje kwestia opieki zdrowotnej nad chorymi osadzonymi, w tym śmiertelnie chorymi<sup>24</sup>.

Szczególne znaczenie mają tu instrumenty konwencyjne, a zwłaszcza Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwana Europejską konwencją praw człowieka (EKPC) oraz przewidziany w art. 2 EKPC zakaz tortur<sup>25</sup> oraz w art. 5 zakaz karania bez podstawy prawnej<sup>26</sup>.

## Europejskie reguły więzienne

Duże praktyczne znaczenie mają, przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy, Europejskie reguły więzienne<sup>27</sup>. Komitet Ministrów RE przyjął je mając na uwadze europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także prace prowadzone przez Europejski Komitet do spraw Przeciwdziałania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, a w szczególności standardy, jakie rozwija w swoich raportach. W preambule do zalecenia Rec(2206)2 powtórzono, że nikt nie może być pozbawiony wolności z wyjątkiem zastosowania tego środka w ostateczności i zgodnie z procedurą przewidzianą prawem, a wykonanie wyroków pozbawienia wolności oraz traktowanie więźniów wymaga wzięcia pod uwagę wymogów bezpieczeństwa

---

<sup>23</sup> Resolution 2077 (2015), Abuse of pretrial detentions in the States Parties to the European Convention on Human Rights. Assembly debate on 1 October 2015 (34th Sitting) (see Doc. 13863, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pedro Agramunt). Text adopted by the Assembly on 1 October 2015 (34th Sitting).

<sup>24</sup> Resolution 2082 (2015), The fate of the critically ill detainees in Europe. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 27 November 2015 (see Doc. 13919, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Andreas Gross; and Doc. 13924, opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach).

<sup>25</sup> „Nikt nie może być poddany torturom ani nieładzi lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

<sup>26</sup> „1. Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony. 2. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądeniu i karaniu osoby winnej działania lub zaniechania, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane”.

<sup>27</sup> Zalecenie Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich reguł więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu delegatów).

osobistego, bezpieczeństwa instytucjonalnego i dyscypliny, jednocześnie zapewniając warunki osadzenia, które nie naruszają ludzkiej godności i które gwarantują osadzonym konkretne zajęcia zawodowe i programy terapeutyczne i w ten sposób przygotowują ich do reintegracji ze społeczeństwem.

Wydając ten dokument Komitet Ministrów uwzględnił to, iż kraje członkowskie Rady Europy kontynuują uaktualnianie oraz przestrzeganie wspólnych zasad polityki penitencjarnej, a przestrzeganie tych wspólnych zasad wzmacnia międzynarodową współpracę w tej dziedzinie. Komitet wziął pod uwagę istotne zmiany społeczne, które wpłynęły na poważne przemiany w polityce karnej w Europie w ciągu ostatnich dwóch dekad. Wyraził też po raz kolejny poparcie dla standardów zawartych w rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy, które odnoszą się do specyficznych aspektów polityki penitencjarnej i praktyki, a w szczególności do rekomendacji: nr R (89) 12 w sprawie edukacji w więzieniu, nr R (93) 6 dotyczącej więziennych i kryminologicznych aspektów kontroli chorób zakaźnych włączając AIDS oraz problemów zdrowotnych w więzieniu, nr R (97) 12 o personelu związanym z wykonywaniem sankcji i środków, nr R (98) 7 dotycząca etycznych i organizacyjnych aspektów opieki zdrowotnej w więzieniu, nr R (99) 22 dotycząca przeludnienia więzień i wzrostu populacji więzień, Rec(2003)22 w sprawie warunkowego zwolnienia (parole) oraz Rec(2003)23 o zarządzaniu przez administrację więzienną więźniami z wyrokami dożywocia i długoterminowymi.

Komitet Ministrów uznał, że rekomendacja nr (87) 3 Komitetu Ministrów w sprawie Europejskich reguł więziennych wymagała istotnych zmian i uaktualnienia, tak by mogła odzwierciedlać przemiany, które zaszły w polityce karnej, praktyce skazywania i ogólnym zarządzaniu więzieniami w Europie.

Europejskie reguły więzienne były już przedmiotem licznych analiz w polskim piśmiennictwie<sup>28</sup>. Podkreślano, że mają one znaczenie zarówno dla osadzonych, jak i dla funkcjonariuszy więziennych<sup>29</sup>. Nie zachodzi

---

<sup>28</sup> Zob. M. Płatek, *Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r.*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2, s. 3; J. Migdał, G. Skrobotowicz, *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, z. 1, s. 109.

<sup>29</sup> Zob. M. Płatek, *Istota i znaczenie Europejskich Reguł Więziennych (ERW-2006) z perspektywy pracy funkcjonariuszy więziennych* [w:] *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga Jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, red. A. Rzepliński, I. Rzeplińska, M. Niełaczna, P. Wiktorska, Warszawa 2013, s. 825.

więc potrzeba ich szczegółowej analizy. Warto jednak przytoczyć pewne reguły, które wydają się mieć kluczowe znaczenie w systemie aksjologicznym Rady Europy dotyczącym skazanych.

Europejskie reguły więzienne zawierają szereg fundamentalnych zasad, którymi powinny kierować się państwa członkowskie Rady Europy<sup>30</sup>. W aneksie do zalecenia Rec(2006)2 wskazano w szczególności na podstawowe zasady postępowania:

1. Wszystkie osoby pozbawione wolności są traktowane z poszanowaniem ich praw człowieka.
2. Osoby pozbawione wolności zachowują wszystkie prawa, których nie zostały pozbawione zgodnie z prawem w orzeczeniu skazującym je lub zatrzymującym w areszcie.
3. Restrykcje nałożone na osoby pozbawione wolności są ograniczone do koniecznego minimum i proporcjonalne do uzasadnionego celu, dla którego zostały nałożone.
4. Brak środków nie uzasadnia warunków więziennych naruszających prawa człowieka więźniów.
5. Życie w więzieniu odpowiada, tak dalece jak to jest możliwe, pozytywnym aspektom życia na wolności.
6. Każde pozbawienie wolności jest prowadzone tak, by ułatwić osobom pozbawionym wolności reintegrację w wolnym społeczeństwie.
7. Zachęca się do współpracy z zewnętrznymi służbami społecznymi oraz tak dalece, jak to jest możliwe, do udziału społeczeństwa obywatelskiego w życiu więziennym<sup>31</sup>.

Istotne znaczenie mają też inne postanowienia:

1. Personel więzienny pełni ważną służbę publiczną, dlatego jego rekrutacja, kształcenie i warunki pracy muszą umożliwić mu utrzymanie wysokich standardów w jego opiece nad więźniami<sup>32</sup>.
2. Wszystkie więzienia poddawane są regularnej inspekcji rządowej i niezależnemu monitoringowi.

W dokumencie stwierdzono, że Europejskie reguły więzienne stosuje się do osób, które zostały tymczasowo aresztowane przez władze sądowe lub pozbawione wolności w wyniku skazania (10.1.). Co do zasady osoby,

---

<sup>30</sup> R. Walmsley, *The European Prison Rules in Central and Eastern Europe*, "European Journal on Criminal Policy and Research" 1995, nr 4, s. 75.

<sup>31</sup> Por. *Oddziaływania penitencjarne wobec skazanych w przestrzeni więziennej. Uwarunkowania, doświadczenia, propozycje*, red. D. Kowalczyk, A. Glińska-Lachowicz, Opole 2016.

<sup>32</sup> Por. R. Poklek, Z. Mackiewicz, *Uwagi o kształceniu personelu więziennego w zakresie międzynarodowych reguł penitencjarnych*, [w:] *Prawa człowieka a polski system penitencjarny...*, s. 165.



które zostały tymczasowo aresztowane przez władze sądowe oraz osoby pozbawione wolności w wyniku skazania są osadzone jedynie w zakładach karnych, to jest w instytucjach przeznaczonych dla zatrzymanych należących do obu tych kategorii (10.2).

Zaznaczono, że reguły mają także zastosowanie do osób:

- a) które mogą być zatrzymane w więzieniu z jakichkolwiek innych przyczyn; lub
- b) które zostały tymczasowo aresztowane przez władze sądowe lub pozbawione wolności w wyniku skazania i które mogą z jakichkolwiek innych przyczyn być osadzone w innym miejscu (10.3).

W myśl reguł, dzieci w wieku poniżej 18 lat nie powinny być osadzane w zakładach karnych dla dorosłych lecz w placówkach specjalnie przeznaczonych do tego celu (11.1). Niemniej, jeśli dzieci są wyjątkowo osadzone w takim zakładzie karnym, to obowiązują tam specjalne przepisy biorące pod uwagę ich status i potrzeby (11.2).

Podstawowe znaczenie ma zasada, że nikt nie może być przyjęty lub przetrzymywany w więzieniu jako więzień bez ważnego nakazu wydanego zgodnie z prawem krajowym (14).

Więźniowie są osadzani, tak dalece, jak to jest możliwe, w zakładach karnych znajdujących się jak najbliżej ich miejsc zamieszkania lub miejsc rehabilitacji społecznej (17.1). Przydział uwzględnia także wymogi trwającego postępowania karnego, bezpieczeństwa osobistego<sup>33</sup>, bezpieczeństwa instytucjonalnego<sup>34</sup> oraz potrzebę poddania więźniów odpowiedniemu rygorowi (17.2)<sup>35</sup>.

Reguły stanowią, że pomieszczenia udostępnione dla więźniów, a w szczególności pomieszczenia przeznaczone do spania są urządzone w sposób respektujący ludzką godność i tak dalece, jak to jest możliwe prywatność oraz spełniają wymogi zdrowotne i higieniczne, przy czym właściwą uwagę przykładają się do ich warunków klimatycznych oraz

<sup>33</sup> Por. J. Pomiankiewicz, *Status więźnia niebezpiecznego a ochrona praw osób pozbawionych wolności w polskim systemie penitencjarnym*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, t. III, *Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 365; Z. Lasocik, *Funkcjonowanie oddziałów dla tzw. „więźniów niebezpiecznych” w Polsce*, „Archiwum Kryminologiczne” 2009, nr 31, s. 299.

<sup>34</sup> Por. S. Przybyliński, *Więźniowie „niebezpieczni” – ukryty świat penitencjarny*, Kraków 2012, s. 43; B. Gronowska, *Więźniowie niebezpieczni w polskich zakładach karnych*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7/8, s. 7.

<sup>35</sup> Por. L. Bogunia, A. Kwieciński, *Kierowanie skazanych do właściwych zakładów karnych. Uwagi na tle zmian w zakresie regulacji prawnej klasyfikacji penitencjarnej*, [w:] *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty*, jw., s. 689.

w szczególności do powierzchni podłogi, ilości powietrza mierzonego w metrach kubicznych, oświetlenia, ogrzewania oraz wentylacji (18.1).

Prawo krajowe powinno zawierać mechanizmy zapewniające, by standardy minimum nie były w więzieniach naruszane z powodu przeludnienia (18.4)<sup>36</sup>.

Przy podejmowaniu decyzji o rozmieszczeniu więźniów w określonych więzieniach lub ich oddziałach bierze się pod uwagę potrzebę osadzania:

- a) aresztowanych oddzielnie od skazanych,
- b) mężczyzn oddzielnie od kobiet,
- c) młodocianych oddzielnie od starszych więźniów (18.8).

Więźniowie otrzymują pożywienie uwzględniające ich wiek, zdrowie, formę fizyczną, religię, kulturę i rodzaj wykonywanej przez nich pracy (22.1).

Więźniowie mają prawo porozumiewania się, tak często, jak jest to możliwe, poprzez listy, telefon lub inne formy komunikacji z ich rodzinami oraz z innymi osobami, oraz przedstawicielami organizacji zewnętrznych, oraz do odwiedzin tych osób (24.1). Komunikacja i wizyty mogą być poddane ograniczeniom i monitoringowi potrzebnym ze względu na wymogi prowadzonego postępowania karnego, utrzymania porządku, bezpieczeństwa osób i instytucji, zapobiegania przestępstwom karnym oraz ochrony ofiar przestępstwa, jednak takie ograniczenia, włączając w to szczególne ograniczenia zarządzane przez władze sądowe, będą mimo to zezwalać na dopuszczalny minimalny kontakt (24.2). Prawo krajowe określa podmioty krajowe i międzynarodowe oraz funkcjonariuszy publicznych, z którymi komunikacja więźniów nie jest ograniczana (24.3).

Wizyty zorganizowane są w sposób, który pozwala więźniom na podtrzymanie i rozwijanie tak dalece, jak to jest możliwe normalnych więzi rodzinnych (24.4).

Władze więzienne zapewniają więźniom udział w wyborach, referendach i innych aspektach życia publicznego, tak dalece, jak ich prawa nie zostały ograniczone przez prawo krajowe (24.11).

---

<sup>36</sup> Zob. A. Nawój-Śleszyńska, *Przeludnienie więzień w Polsce. Przyczyny, następstwa i możliwości przeciwdziałania*, Łódź 2013, s. 31. Por. S. Lelental, *Rzeczywiste przeludnienie jednostek penitencjarnych, jego przyczyny i skutki*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, wkładka, s. 28-32; G. Skrobotowicz, *Możliwość realizacji Europejskich Regul Więziennych z 2006 r. w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, z. 1, s. 109.

Praca więźniów traktowana jest jako pozytywny element rygoru więziennego i nigdy nie jest używana jako kara (26.1)<sup>37</sup>.

Każdy więzień ma możliwość uprawiania ćwiczeń na świeżym powietrzu przez co najmniej jedną godzinę dziennie, jeśli pozwalają na to warunki pogodowe (27.1).

Każdy zakład karny dąży do zapewnienia wszystkim więźniom dostępu do możliwie jak najbardziej wszechstronnych programów edukacyjnych, które biorąc pod uwagę ich aspiracje, spełniają ich indywidualne potrzeby (28.1).

Wolność myśli, sumienia i wyznania więźniów jest szanowana (29.1). Rygor więzienny na tyle, o ile to możliwe, jest zorganizowany w sposób, który pozwala więźniom na praktykowanie ich religii i wiary, uczestniczenie w religijnych obrządkach lub spotkaniach prowadzonych przez zaaprobowanych przedstawicieli tych religii, lub wiary, przyjmowanie prywatnych wizyt składanych przez przedstawicieli takich religii i wierzeń oraz posiadanie książek lub literatury związanych z ich religią, lub wiarą (29.2). Więźniowie nie mogą być zmuszani do praktykowania religii lub wiary, uczestniczenia w religijnych obrządkach lub spotkaniach, brania udziału w religijnych praktykach lub przyjmowania wizyt składanych przez przedstawicieli jakiegokolwiek religii i wyznania (29.3)<sup>38</sup>.

Władze więzienne chronią zdrowie wszystkich więźniów znajdujących się pod ich opieką (39). Służba zdrowia w zakładzie karnym zorganizowana jest w ścisłym powiązaniu z ogólną administracją lokalnej lub powszechnej służby zdrowia (40.1). Więźniowie mają dostęp do służby zdrowia dostępnej w kraju bez dyskryminacji ze względu na ich sytuację prawną (40.3)<sup>39</sup>.

Środki bezpieczeństwa stosowane wobec indywidualnych więźniów ograniczone są do minimum koniecznego dla zapewnienia bezpieczeństwa ich osadzenia (51.1). Bezpieczeństwo zapewnione poprzez fizyczne ograniczenia i inne środki techniczne jest uzupełnione dynamiczną

---

<sup>37</sup> Por. J. Świątek-Rudoman, *Praca osób pozbawionych wolności – wybrane zagadnienia z zakresu prawa pracy i prawa penitencjarnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa socjalnego*, red. J. Stelina „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 30, s. 173.

<sup>38</sup> Por. J. Nikołajew, *Reguły Minimalne i Europejskie Reguły Więzienne a prawo więźniów do wolności sumienia i religii w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2013, nr 16, s. 111.

<sup>39</sup> Por. B. Tomecka-Nabiałczyk, *Niepelnosprawność fizyczna osób pozbawionych wolności i implikacje dla systemu penitencjarnego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 91, s. 117.

ochroną gwarantowaną przez czujny personel, który dobrze zna osadzonych będących pod ich kontrolą (51.2)<sup>40</sup>.

Europejskie reguły więzienne zawierają również postanowienia dotyczące osób nieosadzonych.

W myśl Europejskich reguł więziennych, co ma kluczowe znaczenie dla egzekwowania standardów międzynarodowych, więzienia poddawane są regularnej inspekcji instytucji rządowych w celu stwierdzenia, czy są one zarządzane zgodnie z wymogami standardów krajowego i międzynarodowego prawa oraz z ich przepisami (92).

Warunki osadzenia i traktowania więźniów monitorowane są przez niezależny podmiot lub podmioty, a ich ustalenia podawane są do publicznej wiadomości (93.1). Wspiera się współpracę tych niezależnych podmiotów monitorujących z organizacjami międzynarodowymi uprawnionymi do wizytowania więzień (93.2).

## Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu<sup>41</sup>

Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT)<sup>42</sup> został utworzony na podstawie Konwencji Rady Europy z 1987 r. o tej samej nazwie<sup>43</sup>. Zgodnie z art. 1 Konwencji: „Tworzy się Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (...), Komitet będzie badał, poprzez wizyty, traktowanie osób pozbawionych wolności w celu wzmocnienia, w razie

---

<sup>40</sup> Zob. E. Januszkiewicz, *Oddziaływania penitencjarne prowadzone wobec skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego w świetle obowiązujących przepisów oraz raportów CPT*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 92, s. 97.

<sup>41</sup> W niniejszym tekście wykorzystano obszernie fragmenty mojego wystąpienia nt. Standardy Rady Europy i ONZ. Problemy europejskich systemów penitencjarnych w ocenie Komitetu Zapobiegania Torturom w trakcie X Seminarium Warszawskiego nt. „Pozytywne i negatywne obowiązki państwa wobec osób pozbawionych wolności – aktualne wyzwania polskiego systemu penitencjarnego” zorganizowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej (Departament ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka) w Warszawie w dniu 14 października 2016 r.

<sup>42</sup> CPT, dalej: Komitet.

<sup>43</sup> Dalej: Konwencja.

potrzeby, ich ochrony przed torturami bądź niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem”<sup>44</sup>.

Konwencja ta nie zawiera nowego katalogu praw ani wolności. Ustanawia natomiast mechanizm kontrolny mający na celu monitoring realizacji przez państwa członkowskie artykułu 3 Europejskiej konwencji praw człowieka<sup>45</sup>, który wprowadza zakaz tortur.

Kontrola przestrzegania wymogów konwencyjnych polega na tak zwanym stałym dialogu oraz na wizytacjach przez Komitet miejsc szczególnie narażonych na możliwość niewłaściwego traktowania przebywających w nich osób. Komitet ocenia m.in., w jaki sposób traktowane są osoby pozbawione wolności i przedstawia zalecenia<sup>46</sup>.

Działalność Komitetu ma w zamierzeniu stanowić integralną część systemu ochrony praw człowieka Rady Europy, umieszczając prewencyjny, pozasądowy mechanizm obok dotychczasowego, aktywnego mechanizmu sądowego w ramach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komitet wykonuje swoje ściśle zapobiegawcze funkcje poprzez dwojakiego rodzaju wizytacje – okresowe i doraźne. Wizytacje okresowe przeprowadzane są regularnie we wszystkich stronach Konwencji. Z kolei wizytacje doraźne odbywają się wówczas, gdy zdaniem Komitetu „wymagają tego okoliczności”. Przeprowadzając wizytację, Komitet korzysta z szerokich uprawnień nadanych przez Konwencję:

- prawa dostępu na terytorium danej strony i prawa przemieszczania się bez ograniczeń,
- nieograniczonego dostępu do każdego miejsca, w którym przebywają osoby pozbawione wolności, włącznie z prawem poruszania się bez ograniczeń wewnątrz takich miejsc,
- dostępu do wszelkich informacji dotyczących miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności, jak również innych informacji pozostających w dyspozycji państwa, które są niezbędne dla spełnienia przez Komitet jego zadania.

---

<sup>44</sup> Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona 26 listopada 1987 r., która weszła w życie w 1989 r., a którą Polska ratyfikowała 09 października 1994 r. <http://strasburgre.msz.gov.pl/resource/253acb5c-d003-48f7-9358-5e515cf478de> (dostęp: 28.02.2017).

<sup>45</sup> Europejska konwencja praw człowieka po nowelizacji przez protokół nr 11 i 14 z protokołami nr 1 oraz protokołami nr 4, 6, 7, 12, 13, [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf) (dostęp: 28.02.2017).

<sup>46</sup> [http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/monitoring/cpt/?printMode=true](http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/cpt/?printMode=true) (dostęp: 28.02.2017).

Komitet ma także prawo przeprowadzać na osobności rozmowy z osobami pozbawionymi wolności, a także komunikować się swobodnie z każdą osobą, która w jego przekonaniu może dostarczyć mu istotnych informacji. Wizytacje mogą być przeprowadzane w każdym miejscu, „w którym znajdują się osoby pozbawione wolności przez władzę publiczną”. Mandat Komitetu rozciąga się zatem nie tylko na zakłady karne i posterunki policji, ale obejmuje również m.in. zakłady psychiatryczne, areszty w jednostkach wojskowych, ośrodki dla osób ubiegających się o azyl lub innych kategorii cudzoziemców, a także ośrodki, w których przebywają nieletni pozbawieni wolności na podstawie orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej. Relacje pomiędzy Komitetem a stronami Komitetu oparte są na dwóch fundamentalnych zasadach – współpracy i poufności. W związku z tym należy podkreślić, że rolą Komitetu nie jest potępienie państw, lecz pomaganie im w zapobieganiu złemu traktowaniu osób pozbawionych wolności. Po każdej wizytacji Komitet sporządza sprawozdanie, w które zawiera stwierdzone fakty, a także – w razie potrzeby – zalecenia i inne porady, na podstawie których rozwija się dialog z zainteresowanym państwem. Co do zasady sprawozdanie powizytacyjne Komitetu ma charakter poufny, jednak niemal wszystkie państwa zdecydowały się uchylić w tym względzie regułę poufności i opublikować sprawozdanie.

Komitet zobowiązany jest do corocznego sporządzania sprawozdania ogólnego ze swej działalności. W licznych wystąpieniach ogólnych Komitet opisał niektóre z kwestii materialnych, na które zwraca uwagę, przeprowadzając wizytacje w miejscach pozbawienia wolności. W ten sposób Komitet ma nadzieję wyraźnie wskazać władzom krajowym swoje poglądy co do sposobu traktowania osób pozbawionych wolności, a także – bardziej ogólnie – stymulować dyskusję w tych kwestiach. „Materialne” części sprawozdań ogólnych, jakie ukazały się do tej pory, zostały zebrane w dokumencie „Standardy CPT. „Merytoryczne” fragmenty sprawozdań ogólnych Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom”<sup>47</sup>.

W tym kontekście należy także wskazać na raport rzecznika praw obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2015 r.<sup>48</sup>, który zgodnie z postanowieniem statutu Biura Rzecznika

---

<sup>47</sup> <http://www.cpt.coe.int/lang/pol/pol-standards.pdf> (dostęp: 28.02.2017).

<sup>48</sup> Raport RPO z działalności w Polsce KMP w roku 2015, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-z-dzialalnosci-w-polsce-kmp-w-roku-2015> (dostęp: 28.02.2017).

Praw Obywatelskich jest jednym z zespołów tego biura. W raporcie tym wskazano m.in. na następujące problemy systemowe:

- 1) związane z postępowaniem z osobami z niepełnosprawnością fizyczną przebywającymi w jednostkach penitencjarnych,
- 2) dotyczące kontroli osobistych,
- 3) odnoszące się do dostępu więźniów do informacji publicznej,
- 4) braku lub ubogiej oferty zajęć kulturalno-oświatowych adresowanych do osób tymczasowo aresztowanych, a także skazanych.

Istotnym zagadnieniem podnoszonym także w raportach Rady Europy jest problematyka przeludnienia w więzieniach. Jest to także jeden z najczęściej podnoszonych zagadnień w skargach więźniów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rada Europy każdego roku publikuje statystyki dotyczące przeludnienia w więzieniach w poszczególnych państwach członkowskich Rady Europy. W całej Europie odbywa karę pozbawienia wolności ok. 1 600 000 osób, co w przeliczeniu daje 124 skazanych na 100 000 mieszkańców. Oznacza to, że zmniejsza się zaludnienie w więzieniach państw Rady Europy. Przeciętny dzienny koszt utrzymania jednego osadzonego wynosi 99 euro. Ze statystyk polskiej Służby Więziennej wynika, że w polskich jednostkach penitencjarnych przebywa 71 633 osadzonych, przy ogólnej pojemności 83 491 miejsc. Stan zaludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych w Polsce kształtuje się zatem na poziomie 86,8%<sup>49</sup>. Sytuacja zatem znacznie się poprawiła porównując do stanu sprzed kilku lat. Jak jednak słusznie wskazuje Ewa Dawidziuk<sup>50</sup>, mimo iż sytuacja znacznie się poprawiła w ostatnim czasie, jeżeli chodzi o zaludnienie jednostek penitencjarnych, to nadal minimalna powierzchnia celi mieszkalnej wynosi w polskich realiach więziennych zaledwie 3 m<sup>2</sup> na jednego osadzonego. To jeden z najniższych metraży w całej Unii Europejskiej. Dla porównania powierzchnia ta wynosi w Belgii 9 m<sup>2</sup>, w Portugalii 7 m<sup>2</sup>, zaś w Turcji 8-9 m<sup>2</sup>. Należy podkreślić, że CPT od wielu lat zaleca, aby Polska zwiększyła powierzchnię mieszkalną przypadającą na jednego osadzonego do 4 m<sup>2</sup>, co do dnia dzisiejszego nie nastąpiło. W standardach dotyczących powierzchni mieszkalnej w jednostkach penitencjarnych CPT określiła następujące zalecenia: 6 m<sup>2</sup> powierzchni

<sup>49</sup> Dane na dzień 4 marca 2016 r. Por. J. Migdał, G. Skrobotowicz, *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 roku w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, [w:] „Rocznik Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, nr 1, passim.

<sup>50</sup> Dyrektor Zespołu do spraw Wykonywania Kar w Biurze RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-przeludnieniach-w-wiezieniach-raport-rady-europy> (dostęp: 28.02.2017).

mieszkalnej plus kącik sanitarny w przypadku celi pojedynczej; 4 m<sup>2</sup> powierzchni na jednego osadzonego plus w pełni wyodrębniony kącik sanitarny w celi wieloosobowej; 2 metry pomiędzy ścianami celi; 2,5 m między podłogą a sufitem celi<sup>51</sup>.

Rzecznik praw obywatelskich stale monitoruje wskazane kwestie odnoszące się do warunków bytowych osób pozbawionych wolności. Czyni to w związku z rozpoznawanymi skargami od osób pozbawionych wolności, ale także przy wykonywaniu zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. W 2015 r. do Biura RPO wpłynęło łącznie 5718 skarg od osób pozbawionych wolności (697 skarg dotyczyło, ogólnie ujmując, warunków bytowych więźniów, z czego 73 skargi odnosiły się do nadmiernego zagęszczenia cel mieszkalnych).

W standardach dotyczących powierzchni mieszkalnej w jednostkach penitencjarnych Komitet określa następujące zalecenia:

- 6 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej plus kącik sanitarny w przypadku celi pojedynczej;
- 4 m<sup>2</sup> powierzchni na jednego osadzonego plus w pełni wyodrębniony kącik sanitarny w celi wieloosobowej;
- 2 m pomiędzy ścianami celi;
- 2,5 m pomiędzy podłogą a sufitem celi<sup>52</sup>.

Rzecznik praw obywatelskich stale monitoruje wskazane kwestie odnoszące się do warunków bytowych osób pozbawionych wolności.

Czyni to w związku z rozpoznawanymi skargami od osób pozbawionych wolności, ale także przy wykonywaniu zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Podkreślić jednak należy, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają w tym zakresie liczne skargi od osób pozbawionych wolności.

---

<sup>51</sup> Zob. też. Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards. CPT/Inf (2015) 44), <http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf> (dostęp: 28.02.2017).

<sup>52</sup> Zob. także wzorcowe Reguły Minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych (Reguły Mandeli), [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Reguly\\_Mandeli.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Reguly_Mandeli.pdf) (dostęp: 28.02.2017) oraz Europejskie reguły więzienne, <http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/prawaczl/document.pdf> (dostęp: 28.02.2017). Szerzej na ten temat M. Płatek, *Europejskie Reguły Więzienne a polskie prawo i praktyka penitencjarna*, [w:] „Studia Iuridica” 1997, t. XXXIV, passim.



## Zakończenie

Na zakończenie niniejszego (z oczywistych przyczyn jedynie sygnalizacyjnego) tekstu chciałbym ponownie sformułować pewną propozycję. Ponownie, gdyż nie jest to propozycja nowa<sup>53</sup>. Jest to propozycja, która już pewien czas temu pojawiła się także w środowisku Służby Więziennej. Postulat taki formułował Michał Zoń<sup>54</sup>, a autor tego tekstu – w uzgodnieniu z M. Zoniem – zgłosił go także w trakcie X Seminarium Warszawskiego (patrz wyżej) oraz w późniejszych publikacjach. Przypomnę, że zgodnie z dyspozycją artykułu 180 § 2 kodeksu karnego wykonawczego<sup>55</sup> metraż przypadający na jednego osadzonego wynosi 3 m<sup>2</sup> przy postulowanych przez Komitet oraz wiele organizacji pozarządowych i międzynarodowych co najmniej 4 m<sup>2</sup>. Wydaje się, że obecnie ze względów ekonomicznych nie można zapewnić takich warunków wszystkim skazanym. Pod rozwagę proponuję jednak poddać rozwiązanie, w którym wielkość powierzchni celi przypadającej na jednego skazanego uzależniona byłaby od typu zakładu karnego, w którym odbywa on karę pozbawienia wolności. Inny bowiem reżim obowiązuje w zakładach karnych typu zamkniętego, gdzie cele są zamknięte przez całą dobę, a inny reżim w zakładach karnych typu półotwartego czy typu otwartego. Przecież w zakładach karnych typu otwartego cele mieszkalne pozostają otwarte przez całą dobę. Skazani przebywający w takich jednostkach swój pobyt w celi mogą ograniczyć do niezbędnego minimum, przez cały dzień korzystając z ogólnie dostępnych pomieszczeń (na przykład świetlic, czy innych pomieszczeń socjalnych). Tak więc tam, gdzie osobie pozbawionej wolności, zgodnie z regulacjami prawnymi, praktycznie uniemożliwia się opuszczanie celi przez dwadzieścia trzy godziny na dobę (wyjątek stanowi godzinny spacer albo inne wyjście z celi związane z kąpielą albo wizytą u wychowawcy lub lekarza), postuluję wprowadzenie wyższej normy powierzchniowej – na przykład 4 m<sup>2</sup>.

Takie rozwiązanie z całą pewnością mieści się w powszechnym rozumieniu pojęcia „humanitarnych warunków pobytu w jednostce penitencjarnej”.

<sup>53</sup> M. Zoń, „Konstytucja” więziennictwa – Czy istnieje potrzeba uchwalenia nowego kodeksu karnego wykonawczego oraz ustawy o Służbie Więziennej, [w:] praca zbiorowa, *Polski System Penitencjarny. Ujęcie integralno-kulturowe*, „Forum Penitencjarne” 2013, (dodatek specjalny), passim.

<sup>54</sup> Michał Zoń, Dyrektor Biura Prawnego w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, Warszawa.

<sup>55</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*, tekst ogłoszony Dz. U. z 1997 r. nr 90, poz. 557 z późn. zm.

Natomiast w zakładach karnych innego typu, w szczególności typu otwartego, zastanowić się można nad pozostawieniem dotychczasowych regulacji odnoszących się do metrażu cel mieszkalnych.

Myślę, że wprowadzenie do kodeksu karnego wykonawczego takich rozwiązań miałyby nie tylko walor pragmatyczny i praktyczny, ale pokazywałyby także wyraźny kierunek polityki penitencjarnej.

Natomiast jeśli mówimy o zróżnicowanych regulacjach odbywania kary pozbawienia wolności w poszczególnych typach zakładów karnych, to uzasadnioną i potrzebną wydaje się w ogóle dyskusja nad stworzeniem od podstaw nowych regulacji prawnych, w których określi się zasady przebywania w zakładach karnych danego typu.

Wątpliwości budzi na przykład zabieranie skazanym w zakładach karnych typu otwartego środków pieniężnych, które odbiera się im i wydaje, wykonując ogrom biurokratycznej pracy, w zasadzie przy każdym wejściu na teren jednostki lub jej opuszczaniu.

Kodeks karny wykonawczy pochodzący z końca ubiegłego stulecia w dalszym ciągu jest obowiązujący i jako taki w pełni podlega wykonaniu. W związku z wielokrotnymi nowelizacjami mamy jednak do czynienia z zupełnie nową ustawą, w której tylko nieliczne przepisy zachowały swoje oryginalne brzmienie. W mojej ocenie tak być nie powinno. Oczywiście jest, iż proces tak zwanej inflacji prawa dotyka również prawo penitencjarne. Wydaje się jednak, że właśnie prawo karne, prawo karne wykonawcze powinno charakteryzować się trwałością i jednolitością. A tak się nie dzieje. Warto jednocześnie przypomnieć, że kodeks karny wykonawczy zmieniono w tak istotnych obszarach, jak na przykład:

- monitorowanie zachowania osób pozbawionych wolności,
- nadawanie statusu skazanego szczególnie chronionego,
- sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę,
- umieszczanie skazanych w warunkach przeludnienia,
- obliczanie kar,
- badanie skazanych na obecność w ich organizmie alkoholu i innych środków odurzających,
- przesyłanie korespondencji adresowanej do tak zwanych zewnętrznych organów kontroli,
- nadanie uprawnień organu postępowania wykonawczego zastępcom dyrektorów jednostek penitencjarnych,  
a ostatnio (co warto podkreślić, że we właściwym kierunku) w zakresie upowszechnienia zatrudnienia osadzonych.

Wprowadzanie licznych zmian do tekstu pierwotnego jakiegokolwiek ustawy czyni ją jednak trudną do stosowania i nieczytelną.

Ogólnie przyjęte zasady rzetelnej legislacji, znajdujące swoje uzasadnienie nawet w normach konstytucyjnych, które mówią wyraźnie: jeśli dany tekst prawny jest nieaktualny i wymaga szerokich zmian, to właściwym jest jego uchylenie w całości i wprowadzenie w życie nowego aktu normatywnego, który w sposób kompleksowy, czytelny dla adresatów, ureguluje daną dziedzinę życia.

Może więc nastał już moment napisania i uchwalenia nowego kodeksu karnego wykonawczego, tworzonego nie tylko przez grono naukowe, czy inne środowiska zewnętrzne, ale również, a może przede wszystkim, przez praktyków, czyli – funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Działania takie zostały już formalnie podjęte przez Ministra Sprawiedliwości w 2017 r.<sup>56</sup>, ale upływ czasu wskazuje na fakt, że bezskutecznie.

Pisanie nowej ustawy – kodeksu karnego wykonawczego – z całą pewnością należałoby poprzedzić rzetelną analizą obecnego stanu faktycznego i prawnego. Analizę należałoby również poszerzyć o ocenę standardów międzynarodowych oraz regulacji stosowanych w systemach penitencjarnych innych państw. Innymi słowy, koniecznym jest wyodrębnienie przez więzienników (i nie tylko) obszarów, które albo powinny zostać uregulowane, albo – wręcz przeciwnie – powinny zostać poddane procesowi deregulacji, albo wreszcie uregulowane na nowo. Myślę, że stać na to środowisko praktyków (więzienników, sędziów), teoretyków, a już na pewno decydentów. W mojej ocenie jest to nieodzowne nawet pomimo ogromnych i niekwestionowanych przemian, jakie więziennictwo polskie – praktycznie bez udziału czynników zewnętrznych – przeszło po transformacji ustrojowej.

---

<sup>56</sup> Na mocy zarządzenia nr 176/17/DWOiP Ministra Sprawiedliwości z 17 lipca 2017 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości, poz. 169) powołano w 2017 r. zespół, który w 2019 r. zniesiono na mocy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2019 r. w sprawie zniesienia zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości, poz. 9). Por. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kiedy-zespol-min.-Jakiego--zajmie-sie-wnioskami-RPO> (dostęp: 19.05.2019).

## Bibliografia

- Dünkel F., Snacken S., *Les prisons en Europe*, Paris 2005.
- Europejska Konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w dniu 26 listopada 1987 r., która weszła w życie w 1989 r., a którą Polska ratyfikowała 9.10.1994 r.. <http://strasburgre.ms.gov.pl/resource/253acb5c-d003-48f7-9358-5e515cf478de>
- Felczak J., *Polski system penitencjarny. Racjonalizacja kosztów*, Warszawa 2014.
- Gajdus D., Gronowska B., *O potrzebie działań na rzecz poprawy sytuacji więźniów. Uwagi na tle standardów międzynarodowych*, „Toruńskie Roczniki Praw Człowieka” 1996 [1998], nr 4.
- Gorchkova S. A., *European Norms on the Protection of Human Rights: on the Development of Russian Human Rights Legislation*, “Revue of Central and East European Law” 2004, nr 3.
- Gronowska B., *Więźniowie niebezpieczni w polskich zakładach karnych*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7/8.
- Januszkiewicz E., *Oddziaływania penitencjarne prowadzone wobec skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne albo poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego w świetle obowiązujących przepisów oraz raportów CPT*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 92.
- Jaskiernia J. (red.), *Egzekwowanie standardów Rady Europy dotyczących wykonywania kary pozbawienia wolności*, tekst złożony do druku w „Humanistycznych Zeszytach Naukowych Prawa Człowieka”/”Humanistic Scientific Fascicles Human Rights”, maszynopis.
- Jaskiernia J., *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (na przykładzie Rady Europy)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Jaskiernia J., *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009.
- Karaźniewicz J., *System polskiego więziennictwa na tle europejskich standardów resocjalizacji i readaptacji skazanych*, [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. Dynia E., Kłak Cz. P., Rzeszów 2005.
- Kicker R., M. Möstl, *Standard-Setting through Monitoring?: The Role of Council of Europe Expert Bodies in the Development of Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg 2012.
- Koller A., *The Legal Heritage of the Council of Europe*, “Human Rights Law Journal” 1990, nr 1-2.

- Kowalczyk D., Glińska-Lachowicz A. (red.), *Oddziaływania penitencjarne wobec skazanych w przestrzeni więziennej. Uwarunkowania, doświadczenia, propozycje*, Opole 2016.
- Kreikmeyer A., Lukas M. R., *Pan-European Integration and European Institutions: The New Role of the Council of Europe*, "Journal of European Integration" 1992, nr 1.
- Lasocik Z., *Funkcjonowanie oddziałów dla tzw. „więźniów niebezpiecznych” w Polsce*, „Archiwum Kryminologiczne” 2009, nr 31.
- Lelental S., *Rzeczywiste przeludnienie jednostek penitencjarnych, jego przyczyny i skutki*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, wkładka.
- Migdał J., Skrobotowicz G., *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, z. 1.
- Migdał J., Skrobotowicz G., *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 roku w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, [w:] „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, nr 1.
- Modernizowanie więziennictwa*. V Kongres Penitencjarny, red. Bulenda T., Rzepliński A., Warszawa 2015.
- Nawój-Śleszyńska A., *Systemy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich potencjał reedukacyjny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 92.
- Nawój-Śleszyńska A., *Przeludnienie więzień w Polsce. Przyczyny, następstwa i możliwości przeciwdziałania*, Łódź 2013.
- Niewiadomska I., *Polski model resocjalizacji penitencjarnej*, „Teki Komisji Prawniczej” 2016, t. IX.
- Nikołajew J., *Reguły Minimalne i Europejskie Reguły Więzienne a prawo więźniów do wolności sumienia i religii w Polsce*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2013, nr 16.
- Pikulski S., Gornowicz M., *Przeludnienie zakładów karnych w Polsce? Kierunki zmian legislacyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, t. XXXIII.
- Płatek M., *Istota i znaczenie Europejskich Reguł Więziennych (ERW-2006) z perspektywy pracy funkcjonariuszy więziennych*, [w:] *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga Jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, red. A. Rzepliński, I. Rzeplińska, M. Niełacznna, P. Wiktorska, Warszawa 2013.
- Płatek M., *Europejskie Reguły Więzienne a polskie prawo i praktyka penitencjarna*, [w:] „Studia Iuridica” 1997, XXXIV.
- Płatek M., *Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r.*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2.
- Pomiankiewicz J., *Status więźnia niebezpiecznego a ochrona praw osób pozbawionych wolności w polskim systemie penitencjarnym*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, t. III, *Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012.

- Przesławski T., *Struktura organizacyjna więziennictwa polskiego – między centralą a jednostką podstawową*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 92.
- Przybyliński S., *Więźniowie „niebezpieczni” – ukryty świat penitencjarny*, Kraków 2012.
- Rejman J., *Zmiana w polskim systemie penitencjarnym. Ograniczenia i możliwości*, Warszawa 2013.
- Resolution 1938 (2013), Promoting alternatives to imprisonment. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 31 May 2013 (see Doc. 13174, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Vučković).
- Resolution 2077 (2015), Abuse of pretrial detentions in the States Parties to the European Convention on Human Rights. Assembly debate on 1 October 2015 (34th Sitting) (see Doc. 13863, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pedro Agramunt). Text adopted by the Assembly on 1 October 2015 (34th Sitting).
- Resolution 2082 (2015), The fate of the critically ill detainees in Europe. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 27 November 2015 (see Doc. 13919, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Andreas Gross; and Doc. 13924, opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach).
- Rola Praw Człowieka w Polskim Systemie Penitencjarnym. Edukacja, resocjalizacja, humanitaryzm*, oprac. Rondalska D., [w:] *Prawa człowieka a polski system penitencjarny. Edukacja, resocjalizacja, humanizm*, red. D. Rondalska, Poznań 2012.
- Salas D., Lemeyre X., *Prisons: permanence d'un débat*, Paris 2004.
- Skrobotowicz G., *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. w zakresie reintegracyjnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2014, t. XXIV, z. 1.
- Snacken S., *Prisons en Europe: pour une pénologie critique et humaniste*, Bruxelles 2011.
- Szymanowski T., *Międzynarodowe standardy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich respektowanie w polskim systemie penitencjarnym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50.
- Szymanowski T., *Przemiany systemu penitencjarnego w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1996.
- Świątek-Rudoman J., *Praca osób pozbawionych wolności – wybrane zagadnienia z zakresu prawa pracy i prawa penitencjarnego*, [w:] *Wybrane zagadnienia prawa pracy i prawa socjalnego*, red. Stelina J., „Gdańskie Studia Prawnicze” 2013, nr 30.
- Tomecka-Nabiałczyk B., *Niepełnosprawność fizyczna osób pozbawionych wolności i implikacje dla systemu penitencjarnego*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2016, nr 91.

- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny wykonawczy*, tekst ogłoszony Dz. U. z 1997 r., nr 90, poz. 557 z późn. zm.
- Van Zyl Smit D., *Humanizing Imprisonment: A European project?*, “European Journal on Criminal Policy and Research” 2006, nr 2.
- Van Zyl Smit D., *International Imprisonment*, “International and Comparative Law Quarterly” 2005, nr 2.
- Vienna Declaration (9 October 1993)*, „Europe Documents” nr 1855, 15 October 1993.
- Walmsley R., *The European Prison Rules in Central and Eastern Europe*, “European Journal on Criminal Policy and Research” 1995, nr 4.
- Winkler H., *Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of Admission Practice of the Council of Europe*, “Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2-3.
- Winkler H.: *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, “Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2-3.
- X Seminarium Warszawskie nt. „Pozytywne i negatywne obowiązki państwa wobec osób pozbawionych wolności – aktualne wyzwania polskiego systemu penitencjarnego” zorganizowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej (Departament ds. Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka), Warszawa 2016 r.
- Zalecenie Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu delegatów).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2019 r. w sprawie zniesienia zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 9).
- Zarządzenie nr 176/17/DWOiP Ministra Sprawiedliwości z 17 lipca 2017 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania projektu zmian przepisów prawa karnego wykonawczego (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 169).
- Zoń M., „*Konstytucja*” więziennictwa – *Czy istnieje potrzeba uchwalenia nowego kodeksu karnego wykonawczego oraz ustawy o Służbie Więziennej*, [w:] praca zbiorowa, red. Paweł Szczepaniak, *Polski System Penitencjarny. Ujęcie integralno-kulturowe*, dodatek specjalny, „Forum Penitencjarne” 2013.

### **Netografia:**

- Europejska konwencja praw człowieka po nowelizacji przez protokół nr 11 i 14 z protokołem nr 1 oraz protokołami nr 4, 6, 7, 12, 13, [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf)
- Europejskie reguły więzienne, <http://www.bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/prawaczl/document.pdf>

Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards. CPT/Inf (2015) 44,  
<http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf>

Raport RPO z działalności w Polsce KMP w roku 2015, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-rpo-z-dzialalnosci-w-polsce-kmp-w-roku-2015>

Wzorcowe Reguły Minimalne Organizacji Narodów Zjednoczonych (Reguły Mandeli), [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Reguly\\_Mandeli.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Reguly_Mandeli.pdf)

<http://www.cpt.coe.int/lang/pol/pol-standards.pdf>

[http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/monitoring/cpt/?printMode=true](http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/monitoring/cpt/?printMode=true)

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kiedy-zespol-min.-Jakiego-zajmie-sie-wnioskami-RPO>