

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 sierpnia 2022 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy
oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 1 skreśla się lit. a;
- 2) w art. 1:
 - a) skreśla się pkt 2,
 - b) w pkt 48 skreśla się lit. a–c,
 - c) w pkt 85 skreśla się lit. a–e,
 - d) w pkt 96 skreśla się lit. a;
- 3) w art. 1 w pkt 9, w art. 39a w § 2 skreśla się wyrazy „podpisanego z Ministrem Sprawiedliwości”;
- 4) w art. 1:
 - a) skreśla się pkt 10–13, 16–20 i 22,
 - b) w pkt 29 w lit. a skreśla się tiret pierwsze;
- 5) w art. 1 w pkt 15, w § 1a po wyrazach „na odbycie kary” dodaje się wyrazy „pozbawienia wolności”;
- 6) w art. 1 w pkt 16, w art. 431la w § 3 wyrazy „o której mowa w art. 431a § 4” zastępuje się wyrazami „wydaną na podstawie art. 431a § 4”;

- 7) w art. 1 w pkt 24 w lit. a, w § 2 skreśla się wyrazy „z zastrzeżeniem § 5,”;
- 8) w art. 1 w pkt 24 w lit. b, w § 5 w zdaniu czwartym po wyrazach „art. 55 § 1” dodaje się wyrazy „, art. 57”;
- 9) w art. 1 w pkt 39, w § 3a po wyrazach „preferencji seksualnych” dodaje się wyrazy „odbywającego karę pozbawienia wolności”;
- 10) w art. 1 w pkt 46 w lit. b, w § 6a zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Skazany, który nie posiada środków pieniężnych, otrzymuje od administracji zakładu karnego papier, koperty oraz co najmniej dwa znaczki pocztowe na dwie przesyłki listowe ekonomiczne w miesiącu.”;
- 11) w art. 1:
 - a) w pkt 48 skreśla się lit. d,
 - b) w pkt 85 skreśla się lit. f;
- 12) w art. 1 w pkt 51 w lit. a, w § 2:
 - a) we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „zezwoić” dodaje się wyraz „skazanemu”,
 - b) w pkt 2 skreśla się wyraz „skazanemu”;
- 13) w art. 1 w pkt 52, w art. 110b w § 6 wyrazy „w rozumieniu przepisów” zastępuje się wyrazami „w rozumieniu art. 2 § 1 pkt 5”;
- 14) w art. 1 w pkt 52, w art. 110b w § 6 skreśla się wyrazy „i podlega egzekucji na podstawie jej przepisów”;
- 15) w art. 1 w pkt 60, w art. 117:
 - a) § 2–7 otrzymują brzmienie:

„§ 2. W razie braku zgody skazanego, o której mowa w § 1, w przedmiocie obowiązku poddania się przez skazanego leczeniu lub rehabilitacji rozstrzyga postanowieniem sąd penitencjarny na posiedzeniu, po wysłuchaniu opinii:

- 1) psychiatry i psychologa albo psychiatry i specjalisty psychoterapii uzależnień – w sprawach osób, u których stwierdzono uzależnienie od substancji psychoaktywnej;
- 2) psychiatry i lekarza seksuologa albo psychiatry i psychologa seksuologa – w sprawach osób z zaburzeniami preferencji seksualnych.

§ 3. Posiedzenie, o którym mowa w § 2, powinno się odbyć w zakładzie karnym. W posiedzeniu ma prawo wziąć udział prokurator, skazany oraz jego obrońca.

§ 4. Wniosek o orzeczenie obowiązku poddania się przez skazanego leczeniu lub rehabilitacji może złożyć również dyrektor zakładu karnego.

§ 5. W postanowieniu, o którym mowa w § 2, sąd określa czas stosowania leczenia lub rehabilitacji, jakiego wymaga ich cel, każdorazowo nie dłuższy niż 2 lata i nie dłuższy od czasu pozostałego skazanemu do odbycia wykonywanej kary pozbawienia wolności.

§ 6. Sąd penitencjarny zmienia lub uchyla obowiązek poddania się przez skazanego leczeniu lub rehabilitacji w wypadku zmiany lub ustania podstaw jego wykonywania. Przepisy § 3 i 4 stosuje się odpowiednio.

§ 7. Wniosek skazanego lub jego obrońcy o zmianę lub uchylenie obowiązku poddania się przez skazanego leczeniu lub rehabilitacji złożony przed upływem 6 miesięcy od wydania postanowienia w przedmiocie tego obowiązku można pozostawić bez rozpoznania, jeżeli wnioskodawca nie wskazał nowych okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia.”,

b) dodaje się § 8 w brzmieniu:

„§ 8. Na postanowienie w przedmiocie obowiązku poddania się przez skazanego leczeniu lub rehabilitacji przysługuje zażalenie skazanemu lub jego obrońcy, prokuratorowi oraz dyrektorowi zakładu karnego.”;

16) w art. 6 w pkt 1, w ust. 1b w zdaniu drugim wyraz „obowiązuje” zastępuje się

wyrazem „wiąże”;

- 17) w art. 7 skreśla się pkt 1;
- 18) w art. 7 skreśla się pkt 4;
- 19) skreśla się art. 12;
- 20) w art. 13 skreśla się pkt 1;
- 21) skreśla się art. 15;
- 22) skreśla się art. 20;
- 23) w art. 29 skreśla się ust. 2;
- 24) w art. 34 skreśla się ust. 2;
- 25) w art. 37 w pkt 2:
 - a) wyrazy „2, 21, 34” zastępuje się wyrazami „21, 34”,
 - b) skreśla się wyrazy „48 lit. a–c,” oraz wyrazy „pkt 85 lit. a–e,”
 - c) wyrazy „, , art. 24 i art. 29 ust. 2” zastępuje się wyrazami „i art. 24”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na 47. posiedzeniu, w dniu 4 sierpnia 2022 r. Senat, po rozpatrzeniu ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (dalej jako „ustawa”), zadecydował o wprowadzeniu do jej tekstu 25 poprawek.

Senat uznał za zagrażające konstytucyjnemu prawu osadzonych do składania petycji, skarg i wniosków umożliwienie Służbie Więziennej pozostawiania bez rozpoznania skarg uznanych za „oczywiście bezzasadne”, zwłaszcza że powodem wprowadzenia tej regulacji ma być szczupłość kadr Służby Więziennej i jej obciążenie pracą. Zdaniem Senatu, problem ten należy rozwiązać nie drogą ograniczenia praw osadzonych, lecz adekwatnymi działaniami władzy wykonawczej wspierającymi Służbę Więzienną. Nawet jeśli konstytucyjne prawo do skargi (**art. 63 Konstytucji**) bywa przez osadzonych nadużywane, to duża liczba skarg – realizujących wszak standardy konstytucyjne i rekomendacje Zgromadzenia Ogólnego ONZ i Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu – nie może przemawiać za daleko idącym ograniczeniem prawa do ich składania. Tym bardziej, że już obecnie Służba Więzienna może pozostawiać bez rozpoznania wnioski, skargi lub prośby oparte na tych samych podstawach faktycznych, zawierające wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, a także niezawierające uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie. O ile pojęcie „oczywistej bezzasadności” jest opracowane doktrynalnie i obudowane judykaturą, a posługiwanie się tą instytucją prawną na przykład przez Sąd Najwyższy nie rodzi poważniejszych zastrzeżeń, o tyle korzystanie z tego narzędzia przez organy, które nie mają cech sądu, budzi poważne obawy, czy – z powołaniem na tę przesłankę – skargi osadzonych nie będą arbitralnie ignorowane (poprawka nr 1).

Senat uznał, że wprowadzone ustawą regulacje grożą znaczącym pogorszeniem istniejącego w jednostkach penitencjarnych standardu prowadzenia przez osadzonych rozmów z użyciem samoinkasujących aparatów telefonicznych. Obowiązujące przepisy dwóch rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z grudnia 2016 r. – w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania odpowiednio: kary pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania – stanowią, że „Skazany może skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego **jeden raz w ciągu dnia**”. Ustawa wprowadza natomiast „minimalny standard” korzystania z tych aparatów „**co najmniej raz tygodniu**”. Nie sposób zatem

wykluczyć, że regulacja doprowadzi w praktyce do drastycznego ograniczenia kontaktów telefonicznych osadzonych, co może godzić w konstytucyjne prawo do obrony (**art. 42 ust. 2 Konstytucji**), prawo do ochrony życia rodzinnego lub prawo do wychowania dzieci (**art. 47 i art. 48 ust. 1 Konstytucji**; poprawki nr 2 i 23–25).

Senat uznał, że dokonane ustawą odebranie sądom penitencjarnym – na rzecz funkcjonujących w zakładach karnych komisji penitencjarnych (złożonych z funkcjonariuszy i pracowników zakładu karnego powołanych przez jego dyrektora) – wyłącznej kompetencji w zakresie orzekania o obejmowaniu skazanych systemem dozoru elektronicznego (dalej jako „s.d.e.”) godzi w konstytucyjną zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (**art. 175 ust. 1 Konstytucji**). Elementem wymierzenia sprawiedliwości w konkretnej sprawie karnej jest bowiem nie tylko rozstrzygnięcie o winie i karze sprawcy przestępstwa, lecz także - w przeważającym zakresie – o sposobie wykonania tej kary. Tymczasem przekazanie w ręce komisji dyscyplinarnych, zezwalania na odbywanie kary pozbawienia wolności w ramach s.d.e. stanowi właśnie powierzenie im orzekania o formie jej wykonania. Zdaniem Senatu, w pełni uzasadnione jest zatem pozostawienie całości kompetencji orzeczniczych w zakresie orzekania o formie wykonywania kary pozbawienia wolności w wyłącznej kompetencji sądów (poprawki nr 4 i 22).

Akceptując zasadę, że skazani będą ponosić koszty swojej korespondencji, w tym urzędowej (a więc również z organami wymiaru sprawiedliwości i organami konstytucyjnymi, jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich), Senat uznał, że ich możliwości w tym zakresie nie mogą być całkowicie uzależnione od statusu materialnego. Za konieczne uznał zatem wprowadzenie gwarancji, że skazany nieposiadający środków pieniężnych (a więc niemogący pokryć kosztów korespondencji) otrzyma materiały piśmienne (papier, koperty) oraz co najmniej dwa znaczki pocztowe na dwie przesyłki listowe ekonomiczne w miesiącu. Taka regulacja odpowiada gwarancyjnemu charakterowi norm konstytucyjnych, zawartych między innymi w **art. 45 ust. 1 (prawo do sądu)**, **art. 72 ust. 1 (ochrona praw dziecka)** i **art. 80 (prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich)**, a także pozwoli zachować standardy prawnomiędzynarodowe w zakresie dochodzenia ochrony przed **Europejskim Trybunałem Praw Człowieka** (poprawka nr 10).

Senat uznał za konieczną eliminację przepisów ustawy umożliwiających istotne zmiany w sferze organizacji systemu korzystania przez osadzonych z możliwości utrzymywania kontaktów telefonicznych ze światem zewnętrznym. Ustawa przewiduje bowiem, że za

świadczenie usług telefonicznych (z wykorzystaniem samoinkasujących aparatów telefonicznych) we wszystkich jednostkach penitencjarnych – zamiast przedsiębiorców działających obecnie na zasadach rynkowych i z zachowaniem konkurencji – będzie odpowiadał wskazany przez Ministra Sprawiedliwości przywiezienny zakład pracy, który zorganizuje system telefonii i z którym dyrektorzy jednostek penitencjarnych będą zawierali odrębne umowy. Żaden z takich zakładów nie dysponuje jednak obecnie wykwalifikowanym personelem ani doświadczeniem w prowadzeniu działalności telekomunikacyjnej, co może zagrażać ciągłości świadczenia usług dla osadzonych oraz bezpieczeństwu sieci telekomunikacyjnych. Regulacja ustawowa, wprowadzając swoisty monopol państwa uderzy w małych i średnich przedsiębiorców, godząc w zasadę, wedle której podstawą ustroju gospodarczego jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej (**art. 20 Konstytucji**). Projektodawca nie wykazał przy tym, że zmiany służyć będą ważnemu interesowi publicznemu, co – być może – uzasadniałoby ograniczenie wymienionej wolności (**art. 22 Konstytucji**). Wprowadzenie swobodnego monopolu świadczenia usług telekomunikacyjnych dla osadzonych (mających w tym aspekcie status konsumentów) może również negatywnie oddziaływać na ich prawa w aspekcie wpływu konkurencji na poziom cen świadczonych im usług (**art. 76 Konstytucji**). Wątpliwości Senatu wzmocnił fakt, że choć analizowane przepisy miałyby wejść w życie 1 stycznia 2023 r., to jednak nie wynika z nich, że właśnie z tym dniem zostanie uruchomiony system świadczenia usług telekomunikacyjnych przez przywiezienny zakład pracy. Nie wynika z nich nawet to kiedy, i czy w ogóle, Minister Sprawiedliwości powierzy temu zakładowi „zapewnienie systemu”. Przepis daje bowiem tę możliwość, ale nie nakłada takiego obowiązku, co powoduje całkowitą nieprzewidywalność prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców obecnie świadczących usługi telekomunikacyjne w jednostkach penitencjarnych, którzy o uruchomieniu systemu – a tym samym o zakończeniu ich działalności w takich jednostkach – dowiedzą się bez wyprzedzenia albo z wyprzedzeniem tak małym, że niepozwalającym im na racjonalne gospodarowanie posiadanymi zasobami. W tym stanie rzeczy Senat uznał, że liczba i charakter wątpliwości, wzbudzonych uchwalonymi rozwiązaniami, przemawia za ich wyeliminowaniem, zwłaszcza wobec nieprzewidywalnych konsekwencji i potencjalnego zagrożenia dla praw osadzonych. Senat wziął również pod uwagę, że nawet gdyby system łączności dla jednostek penitencjarnych miał zapewnić nie jeden, wybrany, przywiezienny zakład pracy, lecz – jak o tym przekonywał przedstawiciel resortu sprawiedliwości – wiele zakładów (tzn. każdej

jednostce penitencjarnej – inny zakład), to tym poważniejsze byłyby obawy o bezpieczeństwo sieci telekomunikacyjnych (poprawki nr 11 i 20).

Senat za zasadne uznał wprowadzenie do tekstu ustawy rozwiązań zawartych w jego inicjatywie ustawodawczej z kwietnia 2022 r. (druk sejmowy 2250), podyktowanych ochroną praw skazanych w sytuacji ich przymusowego kierowania przez sąd na leczenie lub rehabilitację w związku z uzależnieniem od substancji psychoaktywnych albo z popełnieniem przestępstwa w związku z zaburzeniem preferencji seksualnych. Choć zarówno przedstawiona Senatowi ustawa, jak i senacka inicjatywa ustawodawcza zmierzają do realizacji postulatów wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny w rozstrzygnięciu z 11 marca 2021 (sygn. akt SK 9/18), to – obok różnic techniczno-legislacyjnych – występują między nimi dwie istotne różnice merytoryczne o kluczowym znaczeniu gwarancyjnym. Po pierwsze, ustawa nie przewiduje obowiązku wysłuchania przez sąd – odpowiednio do stanu skazanego – opinii: psychiatry, psychologa, specjalisty psychoterapii uzależnień, lekarza seksuologa lub psychologa seksuologa. Nawet jeśli sąd penitencjarny, powinien – z mocy art. 193 § 1 Kodeksu postępowania karnego w związku z art. 1 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego (dalej jako „k.k.w.”) – zasięgnąć takich opinii, to nie wynika to wprost z k.k.w. i bywa, że sądy takich opinii nie zasięgają. Tymczasem konstytucyjny standard ograniczania lub pozbawiania wolności wymaga, by sąd – decydując o zastosowaniu przymusowego leczenia lub rehabilitacji skazanego – był do zasięgnięcia specjalistycznych opinii jednoznacznie obowiązany, co umożliwi mu zindywidualizowaną i wszechstronną ocenę stanu faktycznego oraz zagwarantuje, że prawa skazanego nie zostaną naruszone arbitralną decyzją, dotkliwie ograniczającą jego autonomię (jej kluczowym elementem jest dobrowolność poddania się leczeniu, które przekracza granice „zwykłego” pozbawienia wolności) i wolność osobistą. Po drugie, ustawa pozwala pozostawić bez rozpoznania każdy wniosek o zmianę lub uchylenie obowiązku poddania się przez skazanego leczeniu lub rehabilitacji złożony przed upływem 6 miesięcy od wydania postanowienia w tym przedmiocie, nawet pomimo wskazania przez wnioskodawcę nowych okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia. Choć ograniczenie częstotliwości składania tego rodzaju wniosków jest co do zasady wskazane, to jednak – wobec dotkliwości ograniczeń praw skazanego, wynikających z przymusowego leczenia lub rehabilitacji – automatyzm ich pozostawiania bez rozpoznania jest niedopuszczalny. Nawet przed upływem 6 miesięcy mogą się bowiem pojawić nowe okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sądu (poprawka nr 15).

Senat nie dostrzegł żadnych merytorycznych argumentów przemawiających za nałożeniem na sądy obowiązku orzekania świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej jako „Fundusz”), w razie skazania sprawców za liczne – dość dowolnie wybrane – przestępstwa określone w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej jako „k.k.”) oraz ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Celem tej regulacji jest – w opinii Senatu – wyłącznie zapewnienie Funduszowi dodatkowych środków, w sytuacji, gdy sposób ich wykorzystania w ostatnich latach, zwłaszcza na potrzeby inne niż wynikające z jego nazwy, jest faktem z zakresu notoryjności powszechnej, potwierdzonym przez organy państwa (poprawki nr 17 i 19).

Senat ustalił, że jeden z przepisów nowelizujących ustawy został uchwalony z naruszeniem konstytucyjnych reguł procesu legislacyjnego (**art. 118 ust. 1 i 2 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji**). Nowe typy czynów zabronionych, określone w dodawanych art. 223a i art. 223b k.k., zostały bowiem wprowadzone do ustawy w trakcie II czytania jej projektu. Tymczasem, w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, powinny one być przebyte pełną procedurę trzech czytań, a więc być objęte materiają projektu wniesionego do Sejmu. Konstytucyjny wymóg trzech czytań musi być rozumiany jako trzykrotne rozpatrywanie przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym, wobec czego musi występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Wprowadzane doń na etapie prac Sejmu poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot inicjatywy ustawodawczej, ale muszą mieścić się w zakresie wniesionego projektu poddanego pierwszemu czytaniu. Tymczasem materia zawarta w art. 7 pkt 4 ustawy tego warunku nie spełnia, bo niewątpliwie nie była ona ani objęta przedłożeniem rządowym i nie została poddana pierwszemu czytaniu. Nie stała się więc przedmiotem dojrzałego namysłu legislacyjnego ani obowiązkowych konsultacji społecznych. Wobec naruszenia podstawowego standardu legislacyjnego, niczego nie zmienia już ewentualna merytoryczna trafność regulacji, do czego jednak można by mieć zastrzeżenia (w świetle przedstawionej Senatowi opinii, regulacja ta powinna chronić ogół funkcjonariuszy publicznych i ich rodzin, a nie tylko ich wybrane grupy, tj. funkcjonariuszy Służby Więziennej i innych organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego; poprawka nr 18).

Senat uznał unormowanie zawarte w art. 15 ustawy – stanowiącym, że w razie wątpliwości, czy stosować k.k.w. w kształcie dotychczasowym, czy też zmienionym ustawą – za sprzeczne z Zasadami techniki prawodawczej, których § 30 ust. 1 jasno określa, że przepisy przejściowe regulują wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych (bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, nowe czy jeszcze inne), a więc rozstrzygają wątpliwości interpretacyjne, mogące się pojawić na styku dotychczasowego i nowego stanu prawnego, bez przenoszenia tego obowiązku na adresatów ustawy. Mimo to, zarówno projektodawca ustawy, jak i ustawodawca sejmowy – świadomi najwyraźniej tworzenia przepisów mogących wzbudzić poważne wątpliwości w praktyce – bezwzględnie faworyzują prawo nowe, całkowicie abstrahując od jego wpływu na sytuację osadzonych. Tymczasem w kontekście zawartości treściowej ustawy pod uwagę powinna być brana przede wszystkim zasada stosowania ustawy względniejszej (korzystniejszej) dla sprawcy zawarta w art. 4 § 1 k.k., wyrażającym podstawową zasadę intertemporalną rozstrzygającą kolizję ustaw karnych w czasie (poprawka nr 21).

Poprawka nr 8 wychodzi naprzeciw uwagom zgłoszonym przez środowisko kuratorów sądowych, które sygnalizowało konieczność uzupełnienia regulacji o stosowane odesłanie, za sprawą którego zostaną unormowane będą odpowiednio obowiązki ciążące na dyrektorze zakładu karnego w zakresie odbywania przez skazanego pracy społecznie użytecznej podczas pobytu w zakładzie karnym.

Poprawki nr 3, 5–7, 9, 12–14, 16 mają na celu korektę błędów językowych, mają charakter terminologiczny lub usuwają mankamenty natury legislacyjnej, w tym eliminują wyrażenie, które ma charakter superfluum ustawowego (poprawka nr 14).