



Warszawa, 21-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

KMP.571.1.2024.JJ

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w dniu 12 sierpnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie generalne, w którym zasygnalizował problem odbywania przez osadzonych kary pozbawienia wolności w zakładach karnych położonych daleko od ich miejsca zamieszkania¹. Asumptem do zwrócenia uwagi na to zagadnienie była duża liczba wpływających wówczas do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg, w których osadzeni i ich bliscy wskazywali na poważne utrudnienia w utrzymywaniu regularnych kontaktów z rodziną w formie widzeń. Ponieważ problem ten pozostaje aktualny, a wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur unaocznily dodatkowo perspektywę kobiet pozbawionych wolności, zdecydowałem ponownie zwrócić się do Pana Ministra w tej sprawie.

Obecnie regulacje prawne nie przewidują, aby osoby skazane odbywały karę pozbawienia wolności najbliżej swego miejsca zamieszkania. Wymóg umieszczania skazanych we właściwym zakładzie karnym położonym najbliżej miejsca zamieszkania

¹ RPO-692929-II-706/I2/PM.

został zniesiony nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego z 2012 r.² Obowiązująca ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy³ (dalej: k.k.w.) wskazuje, że skazany odbywa karę we właściwym ze względu na rodzaj, typ, system wykonywania kary lub zabezpieczenie zakładzie karnym (art. 100 § 1 k.k.w.). Tym samym ustawodawca daje zasadzie indywidualizacji wykonywania kary pozbawienia wolności pierwszeństwo przed regułą, zgodnie z którą skazany powinien odbywać taką karę najbliżej miejsca swego zamieszkania⁴.

Ustawodawca wskazuje na przykładowe okoliczności, które mają wpływ na przeniesienie skazanego do innego właściwego zakładu karnego. Jedną z przyczyn są „ważne względy rodzinne” (art. 100 § 1 pkt 6 k.k.w.). Zatem potrzeba utrzymywania kontaktów z rodziną jest brana pod uwagę dopiero przy przeniesieniu do innego zakładu karnego. W rzeczywistości większość osadzonych odbywa karę w jednostkach penitencjarnych znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania.

Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przeprowadzone w 2023 r. w kobiecych jednostkach penitencjarnych wykazały, że sytuacja kobiet w tym względzie jest szczególnie trudna, a to z powodu mniejszej liczby kobiecych oddziałów. Kwestia ta została przedstawiona jako problem systemowy w opublikowanym niedawno raporcie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Oddziału Zewnętrznego w Lublińcu Zakładu Karnego w Herbach⁵. Podkreślono w nim, że zgodnie z Roczną Informacją Statystyczną Centralnego Zarządu Służby Więziennej za 2022 rok w Polsce jest 175 jednostek penitencjarnych: 69 oddziałów zewnętrznych, 64 zakładów karnych, 39 aresztów śledczych, 3 oddziały tymczasowego zakwaterowania skazanych (stan na dzień 31 grudnia 2022 r.)⁶. Oddziały dla kobiet znajdują się w 27 jednostkach penitencjarnych (przy czym w 4 z nich są tylko oddziały dla tymczasowo aresztowanych), co wydaje się niewystarczającą liczbą, biorąc pod uwagę zapewnienie osadzonym kobietom właściwego rodzaju i typu zakładu karnego, ich klasyfikacji w celu indywidualnego oddziaływania, o której mowa w art. 82 k.k.w., oraz zapewnienie kontaktu z bliskimi. W 9 jednostkach penitencjarnych znajdują się

² Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 240, poz. 1431).

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 127.

⁴ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/etpcz-osadzenie-wi%C4%99%C5%BAni%C3%B3wtysi%C4%85ce-kilometr%C3%B3w-od-ich-bliskich-naruszy%C5%82o-prawo-do-poszanowania-ich>.

⁵ Dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-02/Raport%20KMPT%20-%20OZ%20Lubliniec%20%28ZK%20Herby%29%202023.pdf>.

⁶ Zob. Roczna Informacja Statystyczna za rok 2022, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, BIS.0332.16.2022.MM, s. 3. Dostęp: <https://www.sw.gov.pl/strona/Statystyka>.

oddziały typu otwartego dla kobiet⁷, przy czym w każdym z nich funkcjonuje oddział dla odbywających karę po raz pierwszy, w 8 – oddział dla recydywistek penitencjarnych, a w 5 – mogą być osadzane młodociane kobiety. W 15 jednostkach znajdują się oddziały typu półotwartego, zaś w 12 jednostkach – oddziały typu zamkniętego⁸. Pojedyncze jednostki posiadają wyspecjalizowane oddziały terapeutyczne dla kobiet: z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo (2 takie oddziały w Polsce), uzależnionych od alkoholu (3 oddziały), uzależnionych od innych niż alkohol substancji psychoaktywnych (1).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że od kilku lat zwiększa się liczba kobiet pozbawionych wolności. W 2011 r. w Polsce kobiety stanowiły 3,17% populacji więziennej (2598 osadzonych⁹), w 2018 r. – 4,13% (3017 osadzonych¹⁰), a w 2023 r. – 5,08% (3811 osadzonych¹¹).

W kierowanych do Biura RPO skargach osadzone wielokrotnie podnosiły problemy wynikające z braku miejsc dla kobiet w jednostkach penitencjarnych. Dotyczyły one m.in.: odmów osadzenia w jednostce położonej bliżej miejsca zamieszkania¹², osadzenia w dużej odległości od domu (ok. 600 km) i niemożności odwiedzin z tego powodu przez rodziców będących w podeszłym wieku i schorowanych¹³, niemożności osadzenia w jednostce, w której jest szansa na podjęcie pracy płatnej¹⁴, braku środków finansowych rodziny na podróż oraz braku kontaktu z synem przebywającym w placówce opiekuńczo-wychowawczej z uwagi na dużą odległość zakładu od tych miejsc¹⁵, odbywania kary pozbawienia wolności w oddziałach typu zamkniętego, mimo decyzji komisji penitencjarnej o zakwalifikowaniu do oddziału półotwartego¹⁶, umieszczenia osadzonej w celi

⁷ W tę liczbę wchodzi również wizytowany przez KMPT OZ w Lublińcu, który mimo takiego przeznaczenia nigdy nie posiadał oddziałów otwartych.

⁸ Zob. Przeznaczenie zakładów karnych i aresztów śledczych według stanu na dzień 8 stycznia 2024 r. Dostęp: <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-przeznaczenie-zk-i-as>.

⁹ Stan na dzień 30 listopada 2011 r. Zob. Roczna Informacja Statystyczna Centralnego Zarządu Służby Więziennej za rok 2011. Dostęp: <https://www.sw.gov.pl/strona/Statystyka>.

¹⁰ Stan na dzień 30 listopada 2018 r. Zob. Roczna Informacja Statystyczna Centralnego Zarządu Służby Więziennej za rok 2018. Dostęp: <https://www.sw.gov.pl/strona/Statystyka>.

¹¹ Stan na dzień 30 listopada 2023 r. Zob. Miesięczna Informacja Statystyczna Centralnego Zarządu Służby Więziennej za listopad 2023 r. Dostęp: <https://www.sw.gov.pl/strona/Statystyka>.

¹² IX.517.730.2023.

¹³ IX.517.1378.2023, IX.517.420.2023.

¹⁴ IX.517.1383.2023.

¹⁵ IX.517.598.2023.

¹⁶ IX.517.1542.2023.

izolacyjnej znajdującej się w pawilonie przeznaczonym dla mężczyzn, co powodowało u niej poczucie zagrożenia¹⁷.

Niewielka liczba oddziałów kobiecych powoduje, że kobiety często są umieszczane w miejscowościach znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania, co utrudnia podtrzymywanie więzi z rodziną, a przede wszystkim z dziećmi. Umieszczenie w dużej odległości od miejsca zamieszkania generuje także inne problemy, jak np. trudności w całonociowej podróży z małym dzieckiem na widzenie z rodzicem, podjęcie pracy podczas wykonywania kary pozbawienia wolności, podjęcie terapii oraz utrudniony proces społecznej reintegracji skazanych. Trudno w takim stanie mówić o tym, aby kara pozbawienia wolności realizowała cele resocjalizacyjne, o których mowa w art. 67 § 3 k.k.w.¹⁸

W przypadku osadzonych kobiet niemożliwa do zrealizowania wydaje się norma zawarta w art. 87a k.k.w., zgodnie z którym, wykonując karę wobec skazanych sprawujących stałą pieczę nad dzieckiem do lat 15, uwzględnia się w szczególności potrzebę inicjowania, podtrzymywania i zacieśniania ich więzi uczuciowej z dziećmi, wywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych oraz świadczenia pomocy materialnej dzieciom, a także współdziałania z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, w których te dzieci przebywają. Skazani sprawujący stałą pieczę nad dziećmi, które przebywają w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, powinni być w miarę możliwości osadzani w odpowiednich zakładach karnych, położonych najbliżej miejsca pobytu dzieci.

Wykonywanie kary pozbawienia wolności z dala od miejsca zamieszkania może utrudniać także readaptację społeczną skazanych kobiet, czyli przygotowanie do świadomego życia w społeczeństwie przez wchodzenie w akceptowane społecznie role. Kodeks karny wykonawczy wskazuje co prawda, że okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu. W tym okresie skazany powinien w miarę możliwości odbywać karę we właściwym zakładzie karnym położonym najbliżej przyszłego miejsca stałego pobytu

¹⁷ IX.517.789.2020.

¹⁸ W oddziaływaniu na skazanych, przy poszanowaniu ich praw i wymaganiu wypełniania przez nich obowiązków, uwzględnia się przede wszystkim pracę, zwłaszcza sprzyjającą zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe, podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym oraz środki terapeutyczne.

(art. 165 § 1 k.k.w.). Niewielka liczba kobiecych oddziałów w oczywisty sposób utrudnia realizację tego zalecenia.

Jednym z kluczowych czynników pomagających w reintegracji społecznej osadzonych jest ich zdolność do utrzymywania więzi z rodzinami. Najlepszym sposobem na utrzymanie takiej więzi jest jak najczęstszy kontakt z bliskimi. Uznając, że sytuacja kobiet w zakresie dostępu do bezpośrednich spotkań z rodziną jest utrudniona ze względu na małą liczbę oddziałów kobiecych, obowiązkiem władz publicznych jest podjęcie szczególnych wysiłków w celu zapewnienia kobietom zakwaterowania w pobliżu ich miejsca zamieszkania. Wybór zakładu karnego winien być dokonany po kontakcie z osadzoną i uwzględnić jej sytuację osobistą związaną z przemocą domową i innymi formami przemocy. Niektóre kobiety mogą zresztą nie chcieć przebywać blisko swoich domów. Wolą zachować dystans między sobą a mężem, partnerem lub inną osobą, która mogła być sprawcą takiej przemocy przed uwięzieniem.

Trzeba dodać, że zasada odbywania kary pozbawienia wolności jak najbliżej miejsca zamieszkania znajduje oparcie w standardach międzynarodowych postępowania z więźniami. Są to dla przykładu Reguły: 17.1, 17.2, 17.3¹⁹ Zaleceń Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (dalej: Europejskie Reguły Więzienne) oraz Reguła 59 Wzorcowych Reguł Minimalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących postępowania z więźniami (Reguły Nelsona Mandeli)²⁰. Dodatkowo Europejskie Reguły Więzienne podkreślają, że wizyty winny pozwalać więźniom na utrzymywanie i rozwijanie więzi rodzinnych w normalny sposób, tak jak tylko jest to możliwe (Reguła 24.4), zaś władze więzienne pomagają więźniom w utrzymywaniu odpowiednich kontaktów ze światem zewnętrznym oraz dostarczają w tym celu odpowiedniego wsparcia socjalnego (Reguła 24.5).

Konieczne jest w tym miejscu zwrócenie także uwagi na Zalecenia CM/Rec(2018)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące dzieci rodziców osadzonych w zakładach karnych. Wskazują one, że w każdym przypadku

¹⁹ 17.1: Więźniowie są osadzani, na ile to możliwe, w zakładach znajdujących się jak najbliżej ich domów lub miejsc resocjalizacji. 17.2: Przydział uwzględnia także wymogi trwającego śledztwa, bezpieczeństwo oraz potrzebę poddania więźniów określonej rygorowi. 17.3: Na ile to możliwe, konsultuje się z więźniami miejsce ich początkowego osadzenia oraz jakiegokolwiek późniejszego przeniesienia z jednego zakładu do drugiego.

²⁰ Reguła 59. Więźniowie są osadzani, na ile to możliwe, w zakładach znajdujących się jak najbliżej ich domów lub miejsc resocjalizacji.

pozbawienia rodzica wolności szczególny nacisk powinien zostać położony na skierowanie rodzica do jednostki położonej w bliskiej odległości od miejsca, w którym przebywa dziecko (Zalecenie 3). Z wyjątkiem przypadków uwzględnienia wymogów związanych z administracją wymiaru sprawiedliwości, porządkiem i bezpieczeństwem, przydział osadzonego rodzica do danego zakładu karnego w przypadkach, w których jest to wskazane, powinien odbywać się przy uwzględnieniu najlepiej pojętego interesu jego dziecka, w taki sposób, aby ułatwić podtrzymywanie kontaktów, relacji i widzeń dziecka z rodzicem, bez powodowania nieuzasadnionych obciążeń wynikających z czynników finansowych lub geograficznych (Zalecenie 16).

Dodatkowo Reguły postępowania z kobietami pozbawionymi wolności oraz skazanymi, wobec których stosowane są kary o charakterze nieizolacyjnym (Reguły z Bangkoku) podkreślają, że osadzone kobiety powinny być umieszczane, w miarę możliwości, w zakładach karnych położonych najbliżej ich miejsca zamieszkania lub miejsca resocjalizacji, biorąc pod uwagę ich obowiązki opiekuńcze, a także indywidualne preferencje osadzonej oraz dostępność odpowiednich programów i usług (Reguła 4).

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom (dalej: CPT) zwraca uwagę, aby osadzeni utrzymywali względnie dobry kontakt ze światem zewnętrznym. Przede wszystkim osadzony musi mieć stworzoną możliwość utrzymywania relacji z rodziną i bliskimi przyjaciółmi. Promowanie kontaktów osadzonego ze światem zewnętrznym powinno stanowić zasadę wiodącą; wszelkie ograniczenia w kontaktowaniu się powinny być oparte wyłącznie na racjonalnych względach bezpieczeństwa lub uwzględnieniu możliwości fizycznych. CPT podkreślił w tym względzie potrzebę elastyczności w zakresie stosowania przepisów dotyczących odwiedzin i telefonów wobec osadzonych, których rodziny mieszkają daleko od zakładu karnego, co w praktyce uniemożliwia częste odwiedziny. Przykładowo, takim osadzonym można pozwolić na połączenie czasu przeznaczanego na odwiedziny i/lub zapewnić większe możliwości rozmów telefonicznych z rodzinami²¹.

Temat osadzonych umieszczanych w zakładach karnych znacznie oddalonych od ich miejsca zamieszkania był wielokrotnie podejmowany także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w aspekcie art. 8 Konwencji o Ochronie Praw

²¹ Standardy Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2011, p. 51. Dostęp: https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czl_onz/pol-standards-cpt.pdf.

Człowieka i Podstawowych Wolności²², czyli prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Warto w tym miejscu przywołać sprawę Vintman przeciwko Ukrainie²³, w której skarżący podniósł, że odmowa władz więziennych w zakresie przeniesienia go do zakładu karnego położonego bliżej jego miejsca zamieszkania stanowiła nieuzasadnioną ingerencję w jego prawo do poszanowania życia rodzinnego gwarantowane przez art. 8 Konwencji. Podkreślił, że przez wiele lat w rzeczywistości odmawiano mu jakiegokolwiek możliwości zobaczenia się ze swoją starszą i schorowaną matką. Więzienie, w którym został bowiem umieszczony, znajdowało się ok. 700 km od miejscowości, w której mieszkał przed uwięzieniem i gdzie nadal mieszkała jego matka. Podróż pociągiem pomiędzy tymi dwoma miastami trwała od 12 do 16 godzin.

W powyższym wyroku ETPC podkreślił, że Konwencja nie przyznaje więźniom prawa wyboru miejsca przetrzymywania, a fakt, że więźniowie są oddzieleni od rodzin i w pewnej odległości od nich, jest nieuniknioną konsekwencją ich uwięzienia. Niemniej jednak osadzenie danej osoby w zakładzie karnym oddalonym w odległości utrudniającej lub uniemożliwiającej odwiedzin może w pewnych okolicznościach oznaczać ingerencję w życie rodzinne, ponieważ możliwość odwiedzenia więźnia przez członków rodziny jest niezbędna do jego utrzymania. Dlatego też istotną częścią prawa więźniów do poszanowania życia rodzinnego jest to, aby władze więzienne pomagały im w utrzymywaniu kontaktu z bliską rodziną.

W opisywanej sprawie skarżący nie widział swojej matki przez prawie 10 lat. Ze względu na jej podeszły wiek, zły stan zdrowia, odległość, jaką miałyby pokonywać, a także realia ukraińskiego systemu transportowego, nie była ona zdolna do podróżowania w celu odwiedzenia syna. Niezastosowanie się władz więziennych do wniosków osadzonego o przeniesienie go do zakładu karnego położonego bliżej miejsca zamieszkania było równoznaczne z odmową mu jakiegokolwiek osobistego kontaktu z matką. Trybunał uznał, że stanowiło to ingerencję w prawo skarżącego do poszanowania życia rodzinnego na mocy art. 8 Konwencji.

Rozłąka z bliskimi stanowi elementarną deprywację potrzeb w warunkach penitencjarnych. Umieszczenie osadzonych w zakładach karnych znajdujących się w znacznej odległości od miejsca zamieszkania jedynie ją pogłębia. To z kolei powoduje wzmożenie u osadzonych obniżonego nastroju, który może prowadzić np. do samouszkodzeń lub prób samobójczych. Jednak jeszcze bardziej zaakcentować

²² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

²³ Wyrok ETPC z dnia 23 października 2014 r. w sprawie Vintman przeciwko Ukrainie, skarga nr 28403/05.

należy sytuację cichych ofiar tego systemu, czyli rodzin, a w szczególności dzieci osób pozbawionych wolności – rodziny takie są narażone na dodatkowe trudności psychiczne, emocjonalne, społeczne oraz ekonomiczne.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i poinformowanie mnie o ewentualnych działaniach mających na celu usprawnienie systemu kierowania osób osadzonych, w szczególności kobiet, do zakładów karnych położonych najbliżej miejsca zamieszkania ich bliskich.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/