

62/4/A/2008

**WYROK**

z dnia 26 maja 2008 r.

Sygn. akt SK 25/07\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Ewa Łętowska,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 26 maja 2008 r., skargi konstytucyjnej Jacka Garbacza o zbadanie zgodności:

art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) z art. 41 ust. 4 i art. 40 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**I**

**Art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.) jest niezgodny z art. 40, art. 41 ust. 4 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**II**

**Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE\*\***

**I**

1. Jacek Garbacz 21 maja 2006 r. wniósł skargę konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej k.k.w.) narusza wolności i prawa konstytucyjne wyrażone w art. 41 ust. 4 Konstytucji (traktowanie w sposób humanitarny w okresie odbywania kary

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 5 czerwca 2008 r. w Dz. U. Nr 96, poz. 620.

\*\* Postanowieniem TK z 17 lipca 2008 r., sygn. SK 25/07, w uzasadnieniu wyroku sprostowano oczywistą omyłkę pisarską.

pozbawienia wolności), art. 40 Konstytucji (zakaz karania w sposób okrutny, niehumanitarny i poniżający), art. 31 ust. 3 (ograniczenie konstytucyjnych praw skarżącego w sposób sprzeczny z zasadą proporcjonalności) oraz art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady przyzwoitej legislacji i dostatecznej określoności przepisów prawa przez niepełne i niedookreślone uregulowanie pojęcia „czas określony”). Treścią zarzutu jest to, że na podstawie art. 248 § 1 k.k.w., skarżący, odbywający karę pozbawienia wolności, jest umieszczany w pomieszczeniach, w których powierzchnia przypadająca na jednego skazanego jest niższa niż 3 m<sup>2</sup>, przez cały okres odbywania kary.

Skarga powstała na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący Jacek Garbacz od 2002 r. do chwili obecnej odbywa karę pozbawienia wolności w różnych zakładach karnych. Przebywał w tym czasie w celach, w których powierzchnia przypadająca na jednego skazanego wynosiła około 1 m<sup>2</sup>. Fakt ten związany był ze stosowaniem przez dyrektorów poszczególnych zakładów karnych przepisu art. 248 § 1 k.k.w., w związku z tym, że powierzchnia użytkowa zakładów nie była wystarczająca do pomieszczenia skazanych zgodnie z ogólnymi normami wynikającymi z art. 110 § 2 k.k.w. (minimum 3 m<sup>2</sup> na jednego skazanego). Przepis art. 248 § 1 k.k.w. stosowany jest przez dyrektorów zakładów karnych permanentnie, poprzez wyznaczanie kolejnych, następujących po sobie okresów przebywania w takiej celi, co faktycznie powoduje, że ten czas jest nieoznaczony.

Skarżący w wielu pismach skierowanych do administracji zakładów karnych domagał się zapewnienia normy powierzchni określonej w art. 110 § 2 k.k.w. Pismem z 7 listopada 2005 r. administracja zakładu karnego powołała się na treść art. 248 § 1 k.k.w. Jacek Garbacz złożył skargę na to pismo do Sądu Penitencjarnego. Zarządzeniem z 12 grudnia 2005 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu, Wydział V Penitencjarny (sygn. akt V Pen 1209/05), uznał skargę za bezzasadną. Na to zarządzenie skarżący złożył skargę, która została rozpatrzona przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu, Wydział V Penitencjarny. Postanowieniem wydanym na posiedzeniu 9 lutego 2006 r. (sygn. akt V Pen 1506/05) sąd uznał skargę za bezzasadną i zaskarżone zarządzenie utrzymał w mocy. Rozstrzygnięcie to skarżący traktuje jako odpowiadające warunkom orzeczenia wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). Pełnomocnik skarżącego wskazał także, iż skarżący wyczerpał również tryb skargowy określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz. U. Nr 151, poz. 1467).

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że przepis art. 248 § 1 k.k.w. przewiduje wyjątek od ogólnej reguły ustanowionej w art. 110 § 2 k.k.w. określającej normy powierzchni przypadającej na jednego skazanego w celach mieszkalnych. Art. 248 § 1 k.k.w. stanowi: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego może umieścić osadzonych, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>. O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego”. Skarżący podkreślił, że minimum powierzchni w celi mieszkalnej określone w art. 110 k.k.w. jest jednym z najniższych w Europie.

Przepis art. 248 § 1 k.k.w. zawiera klauzulę generalną „szczególnie uzasadnionych wypadków” oraz blankietowe sformułowanie „czas określony”. Adresatem normy są dyrektorzy zakładów penitencjarnych. Najistotniejszym brakiem zaskarżonego przepisu jest to, że w obecnym brzmieniu możliwe jest stosowanie go jako zasady, co faktycznie ma miejsce wobec notoryjnego przeludnienia występującego w polskich zakładach karnych. Przepis zawiera jedynie pozorne ograniczenie zakresu jego stosowania, stanowiąc, że może on być stosowany przez czas „określony”. Nie wskazuje on ani maksymalnego czasu „określonego”, przez jaki może być stosowany, ani też żadnych ograniczeń co do

możliwości ponownego zastosowania go na kolejny czas określony. Oznacza to, że przepis ten może być stosowany permanentnie.

Kwestionowany przepis powoduje, że kara pozbawienia wolności stosowana jest w sposób niehumanitarny, prowadzący do szczególnego udręczenia skazanych, którzy przebywają w długich okresach w celach, w których powierzchnia na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Jednocześnie prowadzi to do naruszenia zasady proporcjonalności, gdyż zastosowany środek w zakresie ograniczania konstytucyjnego prawa pozbawionego wolności do bycia traktowanym w sposób humanitarny i niestosowania zakazanych form karanania, nie jest uzasadniony względami, o których stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dyrektorzy zakładów karnych mogą arbitralnie i praktycznie bez ograniczeń stosować zaskarżony przepis. Utrzymujące się przeludnienie w zakładach karnych powoduje narastanie stresów i agresji, sprzyja popełnianiu przestępstw przez skazanych, a nawet powoduje urazy i uszkodzenia ciała. Taka sytuacja prowokuje różnorodne formy protestów indywidualnych i zbiorowych osadzonych (samouszkodzenia, odmowy przyjmowania posiłków, bunt). Utrudnia także utrzymanie higieny osobistej, zmusza do spożywania posiłków na łóżku albo taborecie, spania na materacach rozkładanych w nocy na podłodze celi. Brak jest również możliwości poruszania się po celi. W jednej celi często przebywają osoby używające tytoniu i niepalące.

Godność ludzka jest dobrem prawnie chronionym. Organy państwa nie mogą zmieniać zakresu i treści praw obywatela. Fakt notoryjnego naruszenia przez administrację zakładów karnych gwarancji konstytucyjnych ujętych w art. 40 i art. 41 ust. 4, a skonkretyzowanych w art. 110 § 2 k.k.w., wynika z niedomagań strukturalnych polskiego więziennictwa i treści art. 248 § 1 k.k.w., dającego tej administracji możliwość nielimitowanego utrzymywania stanu naruszenia praw konstytucyjnych. Traktowanie humanitarne jest to postępowanie, które uwzględnia minimalne potrzeby człowieka, odnosząc je do przeciętnych standardów danego społeczeństwa. Za niehumanitarne uznać należy takie działania organów władzy państwowej, które – nie służąc bezpośrednio założonym celom kary pozbawienia wolności – prowadzą do udręki fizycznej skazanych, do poniżania ich godności osobistej, uszczuplania ich praw albo uniemożliwiania im ochrony swoich praw. Niedookreślony, a przez to w praktyce nieograniczony, czas stosowania ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych w stosunku do skazanych i brak możliwości obrony tych praw, stanowią rażące naruszenie zasady określonej w art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji.

Art. 248 § 1 k.k.w. narusza również zasadę dostatecznej określoności oraz przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Określenie uprawnień organu w sposób niejasny, nieprecyzyjny lub zawiły, umożliwiający bardzo szeroką interpretację lub uniemożliwiający obywatelom samodzielną orientację i ocenę treści regulacji prawnych, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji. Skoro bowiem racjonalny ustawodawca przyjął, że przepis ten jest wyjątkiem, to powinien zostać sformułowany w taki sposób, aby niemożliwe było jego rozszerzające stosowanie. O ile klauzula generalna „szczególnie uzasadnionych wypadków” jest uzasadniona w świetle dyspozycji art. 2 Konstytucji, o tyle blankietowe sformułowanie „czas określony”, w formie występującej w art. 248 § 1 k.k.w. stanowi jego rażące naruszenie. Jest to bowiem przepis skierowany do dyrektorów zakładów karnych, upoważniający ich do stosowania go przez „czas określony”. Jednak wyrażenie „czas określony”, bez zakreślenia granic jego trwania, znaczy w rzeczywistości, że czas ten jest nieokreślony, może trwać np. 3 miesiące albo jak w przypadku skarżącego – 4 lata. Brak jest wskazania, w jakich ramach czasowych „czasów określonych” środek może być stosowany, w szczególności czy może być stosowany w kolejnych następujących po sobie bez przerwy lub po krótkiej przerwie „czasach określonych”. Brak takiego dookreślenia powoduje, że uregulowanie jest niepełne, niejasne i nie stanowi

żadnej gwarancji dla skazanych. Umożliwia również arbitralne i nieograniczone stosowanie tego instrumentu przez władzę publiczną, czyniąc go faktycznie zasadą.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 6 grudnia 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 248 § 1 k.k.w. jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stwierdził, że podstawowe warunki, w jakich skazany odbywać ma karę pozbawienia wolności, określa art. 110 § 2 k.k.w., stanowiący między innymi, że powierzchnia celi mieszkalnej przypadająca na skazanego powinna wynosić nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Jest to reguła, która – wraz z wymaganiami wskazanymi w zdaniu drugim tego przepisu – ustanawia minimalny standard, jaki ustawodawca uznał za niezbędny, by odbywanie kary nie pociągało za sobą skutków innych niż wynikające z jej celów określonych w art. 53 § 1 k.k. oraz art. 67 k.k.w. Przepisem dopuszczającym odstępstwo od minimum wynikającego z art. 110 § 2 k.k.w. jest zaskarżony art. 248 § 1 k.k.w., który ogranicza je do „szczególnie uzasadnionych wypadków” i „na czas określony”. Z kolei art. 248 § 2 k.k.w. zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów. Ten przepis powinien być rozumiany jako zobowiązujący organ wykonawczy do skatalogowania działań, które mają usunąć stan przewidziany w art. 248 § 1 k.k.w., z założenia przejściowy i krótkotrwały, o ile wystąpi on w skali kraju.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawodawca, dopuszczając w zaskarżonym przepisie obniżenie standardowej normy powierzchni w celi mieszkalnej, kierował się zapewne intencją zalegalizowania krótkotrwałych skutków zdarzeń, które w określonym czasie spowodowały tzw. przeludnienie zakładów penitencjarnych (np. czasowe wyłączenie z użytkowania części zakładu wskutek klęski żywiołowej czy awarii, czy zwiększenie liczby osób zatrzymanych). W takich przypadkach zaskarżony przepis, do czasu rozmieszczenia skazanych lub zatrzymanych w innych zakładach, stanowi podstawę do czasowego odstąpienia przez dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego od zasady wyrażonej w art. 110 § 2 k.k.w.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że zaskarżony przepis został umieszczony w rozdziale XXII „Przepisy przejściowe i końcowe”, choć ów przepis, gdyby uznać go za typowy wyjątek od reguły, powinien być umieszczony bezpośrednio po art. 110 § 2 k.k.w. Zakładając, że ten zabieg legislacyjny jest przejawem działania racjonalnego, Prokurator Generalny przyjmuje, że ustawodawca świadomie pominął zaskarżony przepis w układzie merytorycznym, by tym bardziej zaakcentować jego wyjątkowość.

Słuszne intencje, które motywowały ustawodawcę do uchwalenia zaskarżonego przepisu, zostały zniekształcone w procesie jego stosowania. Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w działaniach organów penitencjarnych przepis ten jest bowiem powoływany jako podstawa rozstrzygnięć w istocie tolerujących permanentne niedotrzymywanie ustawowego metrażu powierzchni w celi mieszkalnej, przypadającego na skazanego. Odstępstwa te nie dotyczą przeludnienia w zakładach penitencjarnych spowodowanego nagłymi zdarzeniami o skutkach przejściowych, lecz przeludnienia jako zjawiska trwającego nieprzerwanie od 2000 r. i rozumianego jako przekroczenie w skali kraju ogólnej pojemności zakładów karnych i aresztów śledczych przez liczbę osadzonych. Z dostępnych danych wynika, że znaczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych na dzień 31 sierpnia 2007 r., obliczane w proporcji liczby osadzonych do pojemności zakładów wynosiło 118,9%. W opinii władz więziennych, dla zapewnienia wszystkim więźniom kodeksowej normy powierzchni w celach brakuje ponad 15 tys.

miejsc. Dane te oznaczają, że przewidziany w art. 248 § 1 k.k.w. wyjątek od gwarantowanego minimum stał się regułą, wyjątkiem zaś – dotrzymanie standardu powierzchni określonego w art. 110 § 2 k.k.w.

Określoną przez ustawodawcę na poziomie 3 m<sup>2</sup> normę powierzchni przypadającą na skazanego ustalono między innymi na podstawie danych o pojemności wszystkich obiektów więziennych w kraju. Jest ona także jednym z elementów, które, rozpatrywane kumulatywnie z innymi, pozwalają na uznanie, że odbywanie kary pozbawienia wolności odpowiada wymogom humanitaryzmu. Każde więc odstępstwo w dół od tej normy powierzchniowej powinno mieć charakter przejściowy i być równoważone możliwością zwiększonego korzystania z pomieszczeń innych niż cela mieszkalna (np. świetlic, bibliotek). Jeśli takie odstępstwo ma charakter długotrwały i powtarzalny, a na dodatek nie towarzyszą mu udogodnienia rozładujące napięcia powodowane przeludnieniem cel, to wynikające z tego stanu skutki odbiegają od traktowania humanitarnego, gwarantowanego osobie pozbawionej wolności (art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji). Zakaz traktowania niehumanitarnego i poniżającego (niehumanitarnego), czyli wolność od tych dolegliwości, jako jedna z niewielu wolności obywatelskich, ma charakter absolutny i nie może być w żadnych warunkach ograniczona. Z tego względu wzorce kontroli – art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji nie mogą być łączone z wzorcem zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki i granice ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Uznanie, że kontrolowany przepis jest niezgodny z art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji sprawia, że nie zachodzi potrzeba badania jego zgodności z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, natychmiastowa derogacja art. 248 § 1 k.k.w. może wywołać niepożądane skutki, których nie da się zneutralizować za pomocą aktualnie dostępnych instrumentów prawnych i istniejącej bazy lokalowej. Celowe więc jest odroczenie o 18 miesięcy terminu utraty mocy obowiązującej art. 248 § 1 k.k.w.

3. W piśmie z 22 lutego 2008 r. skarżący nie zgodził się z wnioskiem Prokuratora Generalnego w sprawie odroczenia o 18 miesięcy utraty mocy zakwestionowanego przepisu.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), zgłaszając swój udział w postępowaniu, w piśmie z 7 września 2007 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 248 § 1 k.k.w. jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji.

W uzasadnieniu RPO stwierdził, że zgodnie z art. 110 § 2 k.k.w., powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, powinna wynosić nie mniej niż 3 m<sup>2</sup> i ma charakter standardu minimum, jaki zapewnia się w zakresie warunków socjalnych uwięzienia. Minimum to należy do najniższych w państwach europejskich. Art. 248 § 1 k.k.w. zezwala dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego w szczególnie uzasadnionych wypadkach na umieszczenie osadzonych, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Analiza tego przepisu daje podstawy do stwierdzenia, że nie służy on realizacji celu, jaki założył ustawodawca przy jego wydaniu, ale w istocie tworzy odrębny reżim prawny, który sankcjonuje chroniczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych.

Przewidziany w art. 248 § 1 k.k.w. „szczególnie uzasadniony wypadek”, dopuszczający odstępianie od kodeksowych gwarancji zapewnienia minimalnej normy powierzchni, stał się w istocie regułą i niweczy funkcje gwarancyjne zawarte w art. 110 § 2 k.k.w. Ustawodawca, odstępując od owych gwarancji, zaniechał dodatkowo sprecyzowania okresu, w którym możliwe jest omawiane odstępianie. Posłużył się w tym zakresie zwrotem „na czas określony”, który może w praktyce oznaczać zarówno krótkotrwałe pozbawienie prawa wynikającego z art. 110 § 2 k.k.w. jak też pozbawienie

tego prawa przez cały okres wykonywania kary pozbawienia wolności. Przepis ten jest zatem sprzeczny z konstytucyjną zasadą humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności (art. 41 ust. 4) oraz z wyrażonym w art. 40 Konstytucji zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania.

Ustanowienie w art. 41 Konstytucji gwarancji humanitarnego postępowania wobec osób pozbawionych wolności świadczy o docenieniu przez państwo powagi sytuacji, w jakiej znalazły się te osoby, ale także o przyjęciu przez organy państwowe odpowiedzialności za kształtowanie właściwych warunków pozbawienia wolności. Realizacja pozbawienia wolności, a zwłaszcza izolacja i oddziaływanie penitencjarne w takich formach jak tymczasowe aresztowanie i kara pozbawienia wolności, wiąże się z odpowiedzią na pytanie, jak daleko może pójść ograniczenie zakresu korzystania przez osobę uwięzioną z konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich oraz ustaleniem poziomu, na którym stworzone przez państwo warunki uwięzienia są „odpowiednie” i „nie naruszają przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”. Traktowanie humanitarne obejmuje coś więcej niż tylko konstytucyjny zakaz stosowania tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania (art. 40 Konstytucji). Jest to takie postępowanie wobec osoby pozbawionej wolności, które uwzględnia i respektuje pewne minimalne potrzeby każdego człowieka, odnosząc je do przeciętnych standardów danego społeczeństwa. Dlatego pozbawienie wolności nie może polegać na odebraniu jednostce wszelkich możliwości decydowania o swoim postępowaniu i swojej sytuacji. Osoba pozbawiona wolności może więc domagać się zapewnienia minimalnych standardów bytowych uwięzienia. Punktem wyjścia jest założenie możliwości resocjalizacji skazanego i jego powrotu do społeczeństwa oraz potrzeba stwarzania sprzyjających temu warunków odbywania kary. Wszystkie sposoby postępowania, które nie są zgodne z celami kary, są niehumanitarne. Do takich rodzajów postępowania należy w szczególności umieszczenie skazanego w przeludnionej celi mieszkalnej.

Przeludnienie aresztów śledczych i zakładów karnych wpływa w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków zdrowotnych, sanitarnych i bytowych uwięzienia, jak i na panujące wśród osadzonych nastroje. Utrzymujące się stłoczenie ludzi na zbyt małej przestrzeni powoduje narastanie stresów i agresji, sprzyja częstszemu popełnianiu przestępstw przez osadzonych i jest podłożem wielu protestów. Jednocześnie uległy znacznemu ograniczeniu możliwości prowadzenia przez Służbę Więzienną resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych.

Problemy związane z rozmieszczeniem więźniów wewnątrz aresztów i zakładów karnych wpływają negatywnie na zabezpieczenie dobra postępowań karnych oraz realizację celów określonych w art. 82 § 1 k.k.w., takich jak indywidualizacja postępowania ze skazanymi, zapobieganie szkodliwym wpływom osób zdemoralizowanych oraz zapewnienie osadzonym bezpieczeństwa osobistego. Przeludnienie potęguje też trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.), poprzez osadzenie więźniów niepalących razem z palącymi. RPO odnotowuje także wiele skarg dotyczących umieszczenia skazanych w zakładach karnych znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania, co utrudnia odwiedziny przez bliskich. Rozmieszczenie skazanych jest bowiem uwarunkowane również stopniem zaludnienia jednostek penitencjarnych.

W skargach do RPO osoby pozbawione wolności wielokrotnie wskazywały, że w wyniku długotrwałego umieszczenia ich w nadmiernie zaludnionej celi mieszkalnej czują się poniżone lub traktowane niehumanitarnie. Drastycznym wyrazem poczucia bezsilności są samouszkodzenia i zbiorowe protesty osób pozbawionych wolności.

RPO przytoczył także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), które potwierdza absolutny charakter zakazu stosowania tortur, traktowania niehumanitarnego i poniżającego. Z orzecznictwa ETPC wynika, że powierzchnia celi przysługująca osadzonemu nie jest samoistną i wystarczającą przesłanką uznania, iż doszło do naruszenia art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) w zakresie odnoszącym się do niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania. Sytuacja, jaka występuje w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych w związku z ich przeludnieniem, pozwala jednak uznać, że dla stwierdzenia niehumanitarnego i poniżającego traktowania i karania wielokrotnie spełnione jest tutaj stosowane przez ETPC kryterium tzw. kumulatywnej oceny zaistniałych warunków. W poszczególnych przypadkach stwierdza się bowiem, że na negatywną ocenę zasługują jednocześnie takie warunki uwięzienia jak: mała powierzchnia celi, liczba osób w celi, warunki sanitarne, możliwość zapewnienia minimum prywatności, ilość czasu spędzonego poza celą itd. Zastosowanie takiego kryterium kumulatywnego pozwala uznać, że długotrwałe umieszczenie w przeludnionej celi nie zostało zrekomensowane innymi udogodnieniami.

W ETPC znajduje się znaczna liczba skarg obywateli polskich, które dotyczą niehumanitarnych i poniżających warunków odbywania kary pozbawienia wolności, związanych przede wszystkim z przeludnieniem jednostek penitencjarnych. Istnieje więc prawdopodobieństwo, że pociągnie to za sobą konsekwencje finansowe dla Polski, w postaci konieczności wypłaty wysokich odszkodowań, przyznanych skarżącym przez ETPC. RPO wskazał także na wyrok Sądu Najwyższego z 28 lutego 2007 r. (sygn. akt V CSK 431/06), w którym Sąd Najwyższy uznał, że przeludnienie w celach należy rozpatrywać w kontekście naruszenia dóbr osobistych skazanych.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 27 marca 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 248 § 1 k.k.w. jest niezgodny z art. 41 ust. 4 i art. 40 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu Marszałek Sejmu stwierdził, że traktowanie „humanitarne” oznacza takie postępowanie wobec osoby pozbawionej wolności, które respektuje pewne minimalne potrzeby każdego człowieka, określone poprzez odniesienie do przeciętnych standardów danego społeczeństwa. Zasada ta wynika z konieczności zapewnienia pełnej ochrony godności ludzkiej i musi być stosowana również w odniesieniu do skazanych i tymczasowo aresztowanych.

Marszałek Sejmu wskazał, że żaden akt prawa międzynarodowego nie ustala konkretnie norm powierzchniowych, jakie powinny obowiązywać w zakładach karnych. Wiele z nich jednak wskazuje, jakie standardy powinny spełniać pomieszczenia mieszkalne. Standardy humanitarnego traktowania więźniów wyznacza przede wszystkim orzecznictwo ETPC. W sprawie zakończonej wyrokiem z 9 marca 2006 r., zajmując się kwestią wielkości celi, w jakiej przebywają więźniowie, jako elementem zapewnienia godziwych warunków odbywania kary pozbawienia wolności, ETPC uznał za sprzeczne ze standardami Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom powierzchnię 2,8 m<sup>2</sup>, jaka przypadła na osadzonego. O nakazie humanitarnego traktowania więźniów stanowi również art. 10 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), zgodnie z którym każda osoba pozbawiona wolności ma być traktowana w sposób humanitarny i z poszanowaniem jej przyrodzonej godności. Standardy traktowania więźniów wyznaczone są również przez Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami, przyjęte w Genewie w 1955 r. oraz Europejskie reguły więzienne, przyjęte przez Radę Europy w 2006 r.

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom, po przeprowadzonych w latach 1996, 2000, 2004 wizytacjach polskich zakładów karnych i aresztów śledczych, stale zaleca, by powierzchnia celi mieszkalnej na więźnia wynosiła co najmniej 4 m<sup>2</sup>. Te zalecenia wyznaczają zarazem standard wymagany od państw Rady Europy, którego niewykonanie jest naruszeniem art. 3 Konwencji. Na temat przeludnienia w polskich zakładach karnych wypowiedział się także Sąd Najwyższy w wyroku z 28 lutego 2007 r. (sygn. akt V CSK 431/06), wskazując je jako podstawę faktyczną roszczenia o zadośćuczynienie z tytułu poniżającego i niehumanitarnego traktowania w zakładach karnych, w których przypada mniej niż 3 m<sup>2</sup> na osobę.

Kwestionowany art. 248 § 1 k.k.w. znajduje się w przepisach przejściowych k.k.w. i razem z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 248 § 2 k.k.w. tworzy *lex specialis* wobec art. 110 k.k.w., ustanawiającego standard wpływający w znacznym stopniu na warunki bytowe więźniów. Dopuszczalność odstąpienia *in minus* od standardu 3 m<sup>2</sup> na osobę jest, zdaniem Marszałka Sejmu, co najmniej kontrowersyjna, bo art. 110 § 2 k.k.w. ustanawia normę i tak bardzo niską. Rozwiązania podobne do określonych w art. 248 § 1 k.k.w. sankcjonują chroniczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów; w efekcie stały się normą zezwalającą na odstąpienie od konstytucyjnych zasad wykonywania kary. Obecne ujęcie art. 248 § 1 k.k.w. pozostawia zbyt dużą swobodę dyrektorowi zakładu karnego lub aresztu śledczego. Nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”, ani nie precyzuje, na jaki maksymalny okres osadzony może być umieszczony w celi o obniżonym standardzie. Art. 248 § 1 k.k.w. normuje więc sytuację szczególną i powinien mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy konieczne jest odstąpienie od reguły (wyjątkowo). Tymczasem, jak wynika ze statystyk przytoczonych w piśmie Marszałka Sejmu, stał się normą. Ustanowienie powierzchni celi na poziomie 3 m<sup>2</sup> lub mniej na osobę może zatem w istocie oznaczać, że zasady humanitarne i godnego traktowania nie są przestrzegane, co stanowi naruszenie wskazanych w skardze wzorców konstytucyjnych.

Marszałek Sejmu, uwzględniając to, że ETPC niejednokrotnie podkreślał, że długotrwałe przebywanie w przepelnionych celach, w warunkach uwłaczających ludzkiej godności, stanowi wystarczającą przesłankę uznania naruszenia art. 3 Konwencji w postaci traktowania poniżającego, zgodził się z zarzutami podniesionymi w skardze konstytucyjnej. Traktowanie humanitarne oznacza takie postępowanie wobec osoby pozbawionej wolności, które respektuje minimalne potrzeby każdego człowieka, określone przez odniesienie do przeciętnych standardów danego społeczeństwa. Przeludnienie w zakładach penitencjarnych może ponadto uniemożliwiać realizację celów kary.

W opinii Marszałka Sejmu, ograniczenie praw zagwarantowanych konstytucyjnie może nastąpić jedynie w przypadkach wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowany przepis nie zawiera ograniczenia jego stosowania – nie określa maksymalnego czasu ani żadnych konkretnych granic możliwości zastosowania go ponownie na kolejny czas określony. Niedookreślenie czasu, na jaki odstępuje się od ustawowej normy 3 m<sup>2</sup> wyrażonej w art. 110 § 2 k.k.w., ma dla osadzonego poważne konsekwencje. Osadzony bowiem nie wie, na jak długo zostaje umieszczony w gorszych warunkach, i musi się liczyć z bezterminowością takiego osadzenia. Określenie uprawnień organu w sposób niejasny, nieprecyzyjny lub zawiły, umożliwiające bardzo szeroką interpretację, stanowić może naruszenie zasady dostatecznej określoności prawa oraz przyzwoitej legislacji, wyrażonych w zasadzie demokratycznego państwa prawa, potwierdzonej w art. 2 Konstytucji.



6. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: Fundacja) jako tzw. przyjaciel sądu (*amicus curiae*) przedstawiła w piśmie z 1 lutego 2008 r. opinię w sprawie. W uzasadnieniu Fundacja wskazała na problem przeludnienia polskich więzień w kontekście zasady humanitarnego traktowania oraz standardy międzynarodowe w tym zakresie. Wskazała na 17 spraw oczekujących na rozpatrzenie przez ETPC, zakomunikowanych rządowi RP w ciągu 2007 r., które dotyczyły przeludnień w więzieniach. W ocenie Fundacji, duża część spraw ma szansę zakończyć się uznaniem przez ETPC naruszenia przez Polskę Konwencji. Permanentne przeludnienie polskich więzień oraz przeludnienie konkretnych cel, w których przebywali skarżący, będzie dla ETPC sygnałem, że norma k.k.w. wskazująca 3 m<sup>2</sup> jako minimalną powierzchnię celi przypadającą na jednego więźnia jest przez Polskę w sposób trwały naruszana.

W ocenie Fundacji, konstytucyjność art. 248 § 1 k.k.w. powinna być badana w związku z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz. U. Nr 65, poz. 459; dalej: rozporządzenie z 2006 r. w sprawie przeludnienia). Wynika z niego możliwość ograniczenia powierzchni przypadającej na skazanego. Obie normy – art. 248 § 1 k.k.w. i § 2 ust. 4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie przeludnienia – skutkują zalegalizowaniem przeludnienia więzień poprzez umieszczanie skazanych na powierzchni mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> na osobę. Przepisy te są zatem sprzeczne z art. 41 ust. 4 i art. 40 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Fundacji, przepisy te naruszają również konstytucyjną zasadę równości (art. 32), ponieważ bezpodstawnie różnicują warunki, w jakich przebywają więźniowie.

Sytuacja w polskich więzieniach, zdaniem Fundacji, wskazuje jednoznacznie, że problem przeludnienia jest ewidentny oraz że umieszczanie w celi, w której przypadająca na jedną osobę powierzchnia jest mniejsza niż 3 m<sup>2</sup>, stało się w Polsce zasadą. Obowiązki w obrocie prawnym przepisów legalizujących przeludnienie więzień w Polsce stać się może podstawą do uznania przez ETPC naruszenia przez Polskę art. 3 Konwencji, zwłaszcza wobec braku możliwości skutecznego dochodzenia przez więźniów swych praw przed sądami polskimi.

## II

Na rozprawie 26 maja 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wstępna kwestia „ostatecznego orzeczenia” jako warunku skuteczności skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżący Jacek Garbacz aktualnie odbywa karę pozbawienia wolności. Karę tę odbywa, przebywając kolejno w różnych zakładach penitencjarnych, w których powierzchnia w celi przypadająca na jednego skazanego wynosiła w większości przypadków mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Sytuacja ta jest wynikiem stosowania przez dyrektorów poszczególnych zakładów penitencjarnych art. 248 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557, ze zm.; dalej k.k.w.), w związku z

tym, że powierzchnia użytkowa zakładów nie była wystarczająca do pomieszczenia skazanych zgodnie z ogólnymi normami kodeksowymi wynikającymi z art. 110 § 2 k.k.w. (minimum 3 m<sup>2</sup> na jednego skazanego).

Skarżący w wielu pismach skierowanych do administracji zakładów karnych domagał się zapewnienia normy powierzchni celi zgodnie z normą określoną w art. 110 § 2 k.k.w. W piśmie z 7 listopada 2005 r., odrzucającym jego kolejną skargę w tej sprawie jako nieuzasadnioną, administracja zakładu karnego powołała się na treść art. 248 § 1 k.k.w. Jacek Garbacz złożył skargę na to pismo do sądu penitencjarnego. Zarządzeniem z 12 grudnia 2005 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu, Wydział V Penitencjarny (sygn. akt V Pen 1209/05), uznał skargę za bezzasadną. Na to zarządzenie skarżący złożył skargę, która została rozpatrzona przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu, Wydział V Penitencjarny. Postanowieniem wydanym na posiedzeniu 9 lutego 2006 r. (sygn. akt V Pen 1506/05) sąd uznał skargę za bezzasadną i zaskarżone zarządzenie utrzymał w mocy. Rozstrzygnięcie to skarżący traktuje jako odpowiadające warunkom ostatecznego orzeczenia wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym).

1.2. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 11 września 2006 r. (sygn. Ts 127/06, OTK ZU nr 4/B/2007, poz. 168) odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej, ze względu na to, że wskazana przez skarżącego decyzja procesowa nie może być uznana za ostateczne orzeczenie o wolnościach i prawach, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, gdyż skarżący może ponawiać skargę na warunki odbywania kary, a dyrektor zakładu karnego może w każdym czasie wydać inną decyzję dotycząca tych warunków. Na to postanowienie skarżący wniósł zażalenie. W postanowieniu z 11 lipca 2007 r. (sygn. Ts 127/06, OTK ZU nr 4/B/2007, poz. 169) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie, powołując się między innymi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 2006 r. (sygn. SK 58/03, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85). Zawarta w nim argumentacja odnosiła się przede wszystkim do instytucji skargi konstytucyjnej. Służy ona eliminacji z systemu prawa przepisów niezgodnych z Konstytucją, nie zaś poprawie błędów organów stosujących prawo, powstałych np. w wyniku niewłaściwej interpretacji przepisów albo niewłaściwego postępowania dowodowego w danej sprawie. Chodzi przy tym o takie przepisy, których dalsze stosowanie narusza określone prawo lub wolność konstytucyjnie chronioną. W tym właśnie kontekście należy odczytywać warunek ostateczności orzeczenia, które zapadło w sprawie skarżącego. Istotne jest to, by określone prawo lub wolność skarżącego nie mogły być dłużej naruszane „w majestacie obowiązującego prawa”. Celem skargi konstytucyjnej jest bowiem skuteczna ochrona praw człowieka i obywatela, bez względu na to, w jakiej fazie i w jakim aspekcie postępowania karnego nastąpiło ewentualne ich naruszenie. Istotą orzeczenia ostatecznego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest więc jego związek z danym prawem lub wolnością konstytucyjnie chronioną, nie zaś związek z toczącym się innym postępowaniem, nawet gdyby postępowanie to z punktu widzenia organu je prowadzącego miało charakter główny i zasadniczy, zaś postępowanie, w wyniku którego wydano orzeczenie dotyczące praw i wolności skarżącego, należało uznawać za jedynie poboczne, dodatkowe czy służebne wobec postępowania głównego (por. sygn. SK 58/03).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, uwzględniając zażalenie, uznał, że postanowienie sądu wydane w sprawie wywołanej skargą osadzonego na przepełnienie w celi i narażenie go na zakażenie wirusem HIV i HCV (postanowienie Sądu Okręgowego we Wrocławiu, V Wydział Penitencjarny, sygn. akt V Pen 1506/05) rozstrzyga ostatecznie tę incydentalną sprawę. Ewentualne następne postępowanie w takiej samej sprawie (lecz

nie tej samej), wszczęte na skutek złożenia kolejnej skargi, jest postępowaniem nowym, toczącym się od początku.

Podobnie w sprawie o sygn. SK 39/02 (wyrok z 17 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7) Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarządzenie prokuratora w przedmiocie zastrzeżenia jego obecności podczas kontaktów oskarżonego tymczasowo aresztowanego z jego obrońcą – mimo że ma charakter tzw. wpadkowy – jest rozstrzygnięciem ostatecznym w rozumieniu art. 79 Konstytucji, i rozpatrzył sprawę merytorycznie.

Szerokie rozumienie „ostatecznego orzeczenia” będzie w konsekwencji prowadziło także do tego, iż aby złożyć skargę w Europejskim Trybunale Praw Człowieka (dalej: ETPC), trzeba będzie w pierwszej kolejności wnieść skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego od każdego „ostatecznego orzeczenia” (por. wnioski wynikające z wyroku ETPC z 15 stycznia 2008 r., nr 28481/03, Łaszkiewicz przeciwko Polsce; sprawa wpadkowa, dotycząca udostępnienia akt obrońcy).

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela argumentację zawartą w wyrokach w sprawach o sygn. SK 58/03 i SK 39/02 oraz w postanowieniu z 11 lipca 2007 r. w niniejszej sprawie.

## 2. Treść, kontekst normatywny zaskarżonego przepisu i zakres zaskarżenia.

2.1. Zaskarżony przepis art. 248 § 1 k.k.w. zawarty jest w rozdziale XXII „Przepisy przejściowe i końcowe”. Przepis ten obowiązuje w brzmieniu: „W szczególnie uzasadnionych wypadkach dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego może umieścić osadzonych, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>. O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego”.

Analizując zaskarżony przepis, trzeba zwrócić uwagę na następujące jego elementy.

Po pierwsze – przepis stanowi odstępstwo od zasady, że powierzchnia w celi więziennej powinna wynosić nie mniej niż 3 m<sup>2</sup> na jedną osobę (zasada: art. 110 § 2 k.k.w.). Ten minimalny standard może być zatem jedynie wyjątkowo zmniejszony. Art. 248 § 1 k.k.w. nie określa jednak, o ile powierzchnia ta może być mniejsza (np. poprzez sformułowanie „nie mniejsze niż”).

Po drugie – zastosowanie przepisu dopuszczalne jest jedynie w „szczególnie uzasadnionych wypadkach”. Nie może to być zatem każda dowolna sytuacja, lecz wyjątkowa, szczególnie uzasadniona. Przepis ten we wskazanym zakresie nie może zatem podlegać swobodnej wykładni rozszerzającej.

Po trzecie – czas trwania takiej nadzwyczajnej sytuacji jest ujęty w przepisie jako „czas określony”. Już w tym miejscu można mieć wątpliwości, co znaczy to sformułowanie. Przepis nie ustanawia maksymalnego czasu, nie ogranicza liczby przypadków jego stosowania wobec tej samej osoby, ani nie wyznacza obowiązkowych przerw między kolejnymi zastosowaniami tej regulacji. W praktyce „czas określony” staje się czasem nieokreślonym, co budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne.

Po czwarte – przepis jest adresowany do dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego, który „może” (a nie „musi”) dokonać określonej czynności. Wyraźne wskazanie adresata i możliwość każdorazowego dookreślenia takich osób (dyrektorów wskazanych placówek) nie budzi wątpliwości.

Po piąte – dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego został zobligowany do bezzwłocznego powiadomienia sędziego penitencjarnego o umieszczeniu skazanego w celi, w której powierzchnia na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Sędzia penitencjarny

sprawuje zatem bezpośredni nadzór nad decyzjami dyrektorów zakładów karnych lub aresztów śledczych.

2.2. Uzupełnieniem kwestionowanego przepisu jest art. 248 § 2 k.k.w. ustanawiający delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z tym przepisem:

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

Wykonując delegację ustawową, Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z dnia 19 kwietnia 2006 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz. U. Nr 65, poz. 459; dalej: rozporządzenie z 2006 r. w sprawie przeludnienia).

2.3. Bezpośredni związek z kwestionowanym art. 248 § 1 k.k.w. ma przepis § 2 ust. 4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie przeludnienia, mający następujące brzmienie: „W wypadku wykorzystania miejsc zakwaterowania w dodatkowych celach mieszkalnych osadzonych można umieścić, na czas określony, w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m<sup>2</sup>”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pomimo zbliżonej treści art. 248 k.k.w. i § 2 ust. 4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie przeludnienia, przedmiotem analizy jest wyłącznie treść art. 248 § 1 k.k.w. w związku ze wskazanymi w skardze wzorcami kontroli. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Nie można jednak zapominać o spójności systemu prawnego, co w sytuacji orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu ustawy k.k.w. powinno spowodować niezwłoczną nowelizację przepisów rozporządzenia z 2006 r. w sprawie przeludnienia. Cel normy prawnej zawartej w obu aktach prawnych (art. 248 § 1 k.k.w. i § 2 ust. 4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie przeludnienia) jest bowiem tożsamy.

### 3. Minimalna powierzchnia celi mieszkalnej w Polsce – zasada.

3.1. Należy podkreślić, że art. 248 § 1 k.k.w. stanowi wyjątek od zasady. Zasada w zakresie minimalnej powierzchni celi została ustanowiona w art. 110 § 2 k.k.w. Zgodnie z tym przepisem: „Powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Cele wyposaża się w odpowiedni sprzęt kwaterunkowy zapewniający skazanemu osobne miejsce do spania, odpowiednie warunki higieny, dostateczny dopływ powietrza i odpowiednią do pory roku temperaturę, według norm określonych dla pomieszczeń mieszkalnych, a także oświetlenie odpowiednie do czytania i wykonywania pracy”. Zasadą jest zatem, że powierzchnia w celi przypadająca na jedną osobę nie może być mniejsza niż 3 m<sup>2</sup>. Wszelkie odstępstwa od tej reguły muszą być interpretowane ściśle.

3.2. Minimalna powierzchnia mieszkalna przewidziana w art. 110 k.k.w. należy do najniższych w systemach penitencjarnych państw europejskich. I tak przykładowo wynosi ona: w Austrii – 6 m<sup>2</sup>, w Belgii – 9 m<sup>2</sup>, w Bośni i Hercegowinie – 4 m<sup>2</sup>, na Cyprze – 9,5 m<sup>2</sup>, w Czechach – 3,5 m<sup>2</sup>, w Danii – 6-7 m<sup>2</sup>, w Finlandii – 7 m<sup>2</sup>, w Grecji – 10 m<sup>2</sup>, w Hiszpanii – 6 m<sup>2</sup>, w Holandii – 10 m<sup>2</sup>, w Irlandii – 6-10 m<sup>2</sup>, w Islandii – 6-10 m<sup>2</sup>, w Niemczech – 7 m<sup>2</sup>, w Norwegii – 6-10 m<sup>2</sup>, w Portugalii – 7 m<sup>2</sup>, w Turcji – 8-9 m<sup>2</sup>, we Włoszech – 9 m<sup>2</sup>, w Rumunii – 6 m<sup>2</sup>, w Chorwacji – 8 m<sup>2</sup>, w Bułgarii – 6 m<sup>2</sup> (zob. S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 306-307; R. Walmsley *Further developments in the prison systems of central and eastern Europe – achievements, problems and objectives*, Helsinki 2003, s. 15).

3.3. Europejski Komitet Zapobiegania Torturom po przeprowadzeniu w latach 1996, 2000, 2004 wizytacji w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych stale zaleca, by powierzchnia celi mieszkalnej przypadająca na więźnia wynosiła co najmniej 4 m<sup>2</sup>.

#### 4. Problem przeludnienia więzień w Polsce.

4.1. Zatłoczenie aresztów śledczych i zakładów karnych jest problemem faktycznym; dotyczy praktyki (realiów), a nie stanu prawa. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, nie zaś faktów. Dlatego przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie nie jest ocena stanu przeludnienia jednostek penitencjarnych, lecz kwestia konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 248 § 1 k.k.w., ocenianego z punktu widzenia wskazanych w skardze wzorców kontroli.

4.2. Sąd, wymierzając karę pozbawienia wolności, jest zobligowany dostosować jej dolegliwość do stopnia winy i społecznej szkodliwości czynu oraz wziąć pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (por. art. 53 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.).

Zgodnie z art. 67 k.k.w., wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanego postaw, w szczególności poczucie odpowiedzialności za swoje postępowanie, oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa. Dla osiągnięcia tych celów powinno się w sposób zindywidualizowany oddziaływać na skazanych w ramach określonych w ustawie systemów wykonywania kary, w różnych rodzajach i typach zakładów karnych. W oddziaływaniu na skazanych, przy poszanowaniu ich praw i wymaganiu wypełniania przez nich obowiązków, uwzględnia się przede wszystkim pracę, zwłaszcza sprzyjającą zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, naukę, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe, podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym oraz środki terapeutyczne.

4.3. Przeludnienie zakładów karnych należy traktować jako bardzo poważny problem. Zjawisko to stanowi stałe zagrożenie realizacji resocjalizacyjnych celów kary pozbawienia wolności. Przeludnienie ma wiele negatywnych aspektów. Niejednokrotnie może prowadzić do naruszenia podstawowych praw człowieka. W zatłoczonym zakładzie skazany jest pozbawiony wszelkich elementów intymności, powstaje konieczność stałego przebywania w bliskim kontakcie fizycznym z innymi osobami, w tłumie więźniów często wobec siebie wrogich, agresywnie nastawionych. Przeludnienie patologizuje społeczność więzienną. Rośnie liczba zbiorowych wystąpień i buntów, wzrasta częstotliwość

pojawiania się środków odurzających. Więzienne przeludnienie nie sprzyja pracy penitencjarnej i wychowawczej (por. A. Nawój, *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania*, Łódź 2007, s. 63-64).

4.4. We wszystkich państwach Europy i w USA zwiększa się liczba więźniów (zob. M. Warchoń, *Przeludnienie w więzieniach nie zależy od ministerialnego rozporządzenia*, „Rzeczpospolita” z 8 lutego 2007 r.). Zgodnie z powszechnie dostępnymi danymi, udostępnianymi na stronie internetowej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w marcu 2008 r. przeludnienie w polskich więzieniach wyniosło 110,9%.

5. Naruszenie dóbr osobistych skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w przeludnionych celach.

Duże znaczenie w kontekście problemu przeludnienia w polskich zakładach karnych ma wyrok Sądu Najwyższego z 28 lutego 2007 r. (sygn. akt V CSK 431/06, Biuletyn SN 2007/6/15). Sąd Najwyższy uznał, że osadzenie skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w przeludnionych celach, przy braku oddzielenia urządzeń sanitarnych od reszty pomieszczenia i niezapewnieniu wszystkim skazanym osobnego miejsca do spania, stanowi naruszenie dóbr osobistych: godności oraz prawa do prywatności i może rodzić odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 24 i art. 448 k.c. Ciężar dowodu, że warunki w zakładzie karnym odpowiadały obowiązującym normom i nie doszło do naruszenia dóbr osobistych powoda, spoczywa na stronie pozwanej (art. 6 w związku z art. 24 k.c.).

6. Problem naruszenia art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji (traktowanie w sposób humanitarny).

6.1. Art. 40 Konstytucji brzmi: „Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych”. W przepisie tym występuje pewien ciąg określeń, wykluczających wiele zachowań ludzkich, określeń bliskoznacznych, z wyraźną intencją uczynienia nielegalnymi zachowań wymierzonych przeciwko samej naturze człowieka i tym samym jego godności (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 40, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 1). Zarówno skarżący, jak i RPO łączą art. 40 z art. 41 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, treść obu postanowień konstytucyjnych może być w niniejszej sprawie rozpatrywana łącznie z wykorzystaniem przy jej interpretacji orzecznictwa sądowego – krajowego i międzynarodowego (szczególnie ETPC).

Zgodnie z art. 41 ust. 4 Konstytucji, każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny. Traktowanie „humanitarne” obejmuje coś więcej niż tylko niestosowanie tortur i zakaz traktowania okrutnego, nieludzkiego i poniżającego, o którym mowa w art. 40 Konstytucji. Traktowanie humanitarne musi uwzględniać minimalne potrzeby każdego człowieka, z uwzględnieniem przeciętnego poziomu życia w danym społeczeństwie, i wymaga od władzy publicznej pozytywnych działań w celu zaspokojenia tych potrzeb.

6.2. Żaden akt międzynarodowy nie ustala konkretnych norm powierzchniowych, jakie powinny obowiązywać w zakładach karnych. Wiele z nich jednak wskazuje, jakie standardy powinny spełniać pomieszczenia mieszkalne, dostrzegając ich znaczenie dla

realizacji celów całości systemu penitencjarnego (por. N. Pawłowska, *Prawo podmiotowe więźniów do powierzchni mieszkalnej*, „Państwo i Prawo” nr 6/2007, s. 85).

Umowy międzynarodowe zawierające reguły i normy wyznaczające współczesne standardy postępowania z osobami pozbawionymi wolności można podzielić, ze względu na stopień związania państwa strony, na dwie podstawowe grupy.

Po pierwsze – akty prawne w formie deklaracji, zaleceń i rekomendacji. Akty te nie wiążą państw sygnatariuszy, choć mają istotne znaczenie o charakterze moralnym i politycznym. Pośród tego typu umów międzypaństwowych najważniejsze współcześnie znaczenie mają: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu; Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami, przyjęte w Genewie w 1955 r. przez I Kongres Narodów Zjednoczonych w sprawie Zapobiegania Przystępczości i Postępowania ze Sprawcami Przystępstw; Europejskie reguły więzienne, przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w 2006 r. Polska jako członek ONZ i Rady Europy powinna respektować standardy określone w tych dokumentach.

Po drugie – akty prawa międzynarodowego wiążące państwa strony. Za najważniejsze można uznać: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167); Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja); Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378); Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzoną w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238, ze zm.).

6.3. Nadmierne zagęszczenie w celi może samo w sobie być kwalifikowane jako traktowanie niehumanitarne, a w razie wyjątkowej kumulacji różnych niedogodności – nawet jako tortura. Ocena stopnia dolegliwości wynikającej z przeludnienia jednostek penitencjarnych, wymagająca analizy ewentualnej kumulacji także innych czynników wpływających na wartościowanie warunków przebywania, ma z natury rzeczy charakter oceny *in concreto*. W ten też sposób dokonują takiej oceny sądy i inne organy, zajmujące się oceną naruszenia praw jednostki. Jednak na tle niniejszej sprawy oceny Trybunału, z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych, wymaga norma prawa, zezwalająca arbitralnie (bez wystarczającego uzasadnienia) na bezterminowe w istocie osadzenie w warunkach poniżej ustawowego minimum powierzchni celi.

6.4. Zakaz tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w kontekście traktowania więźniów został najszerzej poddany analizie przez ETPC na tle art. 3 Konwencji. Traktowanie niehumanitarne zostało określone jako złe traktowanie, które jest: zamierzone, stosowane nieprzerwanie przez dłuższy czas i spowodowało u ofiary obrażenia ciała albo intensywne cierpienie fizyczne lub psychiczne. ETPC uznał, że samo długotrwałe przebywanie w przepelnionych celach, w warunkach uwłaczających ludzkiej godności, stanowi wystarczającą przesłankę uznania naruszenia art. 3 Konwencji w postaci traktowania poniżającego (zob. wyroki ETPC: z 20 stycznia 2005 r., *Mayzit przeciwko Rosji* nr 63378/00, z 9 marca 2006 r., *Cenbauer przeciwko Chorwacji* nr 73786/01 oraz z 28 marca 2006 r., *Melnik przeciwko Ukrainie* nr 72286/01). Jednocześnie w orzecznictwie podkreślano, że cierpienie i poniżenie muszą wykraczać poza nieunikniony ich element związany z daną formą, zgodnego z prawem, traktowania lub karania (zob. wyroki ETPC:

z 25 kwietnia 1978 r., Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu nr 5856/72; Goering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu nr 161/1989). Oceniając warunki uwięzienia, Trybunał uwzględniał skumulowany efekt tych warunków, a także specyficzne zarzuty podniesione przez skarżącego (zob. wyrok ETPC z 15 lipca 2002 r., Kałasznikow przeciwko Rosji nr 47095/99). Warunki, na które skarżyli się więźniowie przebywający w przeludnionych celach, nie ograniczają się do samego nieprzestrzegania metrażu (por. N. Pawłowska, *op. cit.*, s. 83). W sprawach rozpatrywanych przez ETPC najczęściej zwracano uwagę na: złe warunki sanitarne, niehigieniczność i brak prywatności przy korzystaniu z urządzeń sanitarnych, permanentną niemożliwość zaspokojenia potrzeby snu spowodowaną niewystarczającą liczbą łóżek, jak i nieustannie zapalonym światłem czy panującym hałasem, niedostateczne oświetlenie uniemożliwiające czytanie, złą wentylację cel, szczególnie uciążliwą dla osób niepalących osadzonych z palącymi, warunki prowadzące do rozprzestrzeniania się chorób bądź brak możliwości leczenia.

6.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, treść zaskarżonego art. 248 § 1 k.k.w. i jego interpretacja w praktyce powoduje, że przepis ten jest niezgodny z art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji. Przeludnienie w więzieniach, na skutek stosowania zaskarżonego przepisu k.k.w., może bowiem powodować niehumanitarne traktowanie więźniów. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której w celi o powierzchni na osobę mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> (co i tak jest standardem jednym z najniższych w Europie) można mówić o humanitarnym traktowaniu. Postulat humanitarnego traktowania zawiera także warunek prowadzenia działań wychowawczych i pomocowych, które przygotowują do życia na wolności oraz powstrzymują od powrotu do przestępstwa, a więc pozwalają zrealizować cele kary.

6.6. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza jednak, w rzeczywistości nadzwyczajnych sytuacjach (np. nagły wzrost przestępstw i wyroków skazujących) możliwości czasowego osadzenia skazanych w celach o powierzchni na osobę mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> (zgodnie z art. 110 § 2 k.k.w.). Zasady czasowego umieszczenia skazanego w takiej celi powinny być jednak wyraźnie określone. Przepisy nie mogą pozostawiać wątpliwości co do wyjątkowości sytuacji, w których to może nastąpić, maksymalnego czasu umieszczenia skazanego w mniejszej celi, dopuszczalności i ewentualnych zasad wielokrotnego umieszczania w takiej celi oraz trybu takiego postępowania.

6.7. Trybunał Konstytucyjny, interpretując treść postanowień konstytucyjnych, wykorzystuje zarówno materialnoprawny przepis art. 3 Konwencji, jak i *acquis humanitaire*, ukształtowane na podstawie konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał nie rozważa natomiast sprawy naruszenia samej Konwencji, ponieważ nie należy to do jego kompetencji.

## 7. Problem naruszenia art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji).

Skarżący, powołując w skardze konstytucyjnej jako wzorzec art. 2 Konstytucji, wskazał przede wszystkim na naruszenie przez art. 248 § 1 k.k.w. zasad przyzwoitej legislacji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, określenie w art. 248 § 1 k.k.w. uprawnień organu penitencjarnego w sposób niejasny, nieprecyzyjny, umożliwiający bardzo szeroką interpretację, stanowi naruszenie zasad przyzwoitej legislacji. W rozpatrywanym kontekście zasady poprawnej legislacji dadzą się sprowadzić do trzech założeń. Po pierwsze, każda regulacja ograniczająca konstytucyjne wolności lub prawa powinna być sformułowana w taki sposób, aby możliwe było jednoznaczne ustalenie podmiotu



uprawnionego do stosowania ograniczeń; to wymaganie zaskarżony przepis spełnia. Po drugie, przepis powinien być precyzyjny w takim stopniu, by gwarantował jednolitą wykładnię i stosowanie. Po trzecie, wymaga on takiego ujęcia, aby zakres jego zastosowania obejmował wyłącznie te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca rzeczywiście dopuszczał ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyroki TK z: 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103 oraz z 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Warunek jasności przepisu oznacza obowiązek tworzenia unormowań klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Niejasność przepisów należy uznać za wyraz niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa. Kwestionowany przepis art. 248 § 1 k.k.w. nie spełnia kryterium jasności i jednoznaczności przez użycie zwrotów niedookreślonych, a zatem jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis został zamieszczony w rozdziale XXII „Przepisy przejściowe i końcowe” k.k.w. W zasadzie jako przepis ustanawiający wyjątek od reguły przewidzianej w art. 110 § 2 k.k.w. powinien być umieszczony bezpośrednio po przepisie ustanawiającym zasadę, czyli po art. 110 § 2 k.k.w. Umieszczenie go w przepisach przejściowych ma, jak się wydaje, podkreślać jego wyjątkowy i – być może – przejściowy (tymczasowy) charakter.

#### 8. Nieadekwatność art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji obowiązuje w brzmieniu: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zakres art. 31 ust. 3 ma charakter uniwersalny, bo dotyczy wszystkich wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji. Wykluczenie zaś dopuszczalności ustanawiania ograniczeń pojawia się tylko w sytuacji, gdy Konstytucja w sposób wyraźny uzna dane prawo czy wolność za „nienaruszalne” (art. 30) lub gdy nienaruszalność danego prawa czy wolności wynika z umów międzynarodowych (tak zwłaszcza art. 40 zdanie pierwsze), bo wtedy wyższa moc prawna umowy wyklucza ustawodawcze ingerencje w jej postanowienia (por. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, opr. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 58).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do traktowania humanitarnego, o którym mowa w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji, jako jedno z niewielu praw obywatelskich ma charakter absolutny i nie może być w żadnych warunkach ograniczone. Z tego też względu wzorce kontroli wyrażone w art. 40 i art. 41 ust. 4 Konstytucji nie mogą być łączone z wzorcem art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa warunki i granice ograniczania konstytucyjnych praw i wolności. Łączenie zatem zasady, która nie podlega ograniczeniom, z postanowieniem, które wskazuje na możliwości ograniczeń, jest niedopuszczalne. Z tego względu art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie.

#### 9. Potrzeba odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 248 § 1 k.k.w. i „przywilej korzyści”.

Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczyć termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego art. 248 § 1 k.k.w., biorąc pod uwagę sytuację faktyczną w polskim więziennictwie, tj. permanentne przeludnienie w zakładach karnych i brak miejsc do odbywania kary pozbawienia wolności.

Decyzja o odroczeniu utraty mocy obowiązującej art. 248 § 1 k.k.w. jest spowodowana nie tyle potrzebą dokonania zmian w przepisach prawnych, ile koniecznością podjęcia wielu działań natury organizacyjnej, w celu wyeliminowania przeludnienia w zakładach karnych. Pożądana wydaje się również zmiana polityki karnej w kierunku szerszego wykorzystywania nieizolacyjnych środków karnych.

Natychmiastowa utrata mocy obowiązującej art. 248 § 1 k.k.w. pogłębiłaby istniejącą już obecnie patologiczną sytuację, w której z powodu braku miejsca w zakładach karnych wielu skazanych nie może odbywać kary. Problem ten dotyczy aktualnie ponad 40 tysięcy skazanych. Taki stan rzeczy, w którym prawomocne wyroki sądów nie są wykonywane, prowadzi do osłabienia autorytetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny, odraczając utratę mocy obowiązującej art. 248 § 1 k.k.w., postanowił jednocześnie przyznać skarżącemu tzw. przywilej korzyści, czyli swoistą premię za aktywność, polegającą na tym, że w stosunku do niego wyrok Trybunału powinien być wykonany niezwłocznie po ogłoszeniu go w Dzienniku Ustaw.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.