



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniowski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Adam Bodnar  
Sekretarz:                            Maciej Nowicki  
Skarbnik:                             Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 7 sierpnia 2015 r.

1813/2015/PSP

**Uwagi i komentarze Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu VII  
Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień  
Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych obejmujące okres od 15  
października 2008 r. do 31 października 2015 r.**

**Wstęp**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej „HFPC”) otrzymała projekt połączonego *VII Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych obejmujące okres od 15 października 2008 r. do 31 października 2015 r.*

HFPC chciałaby podziękować za możliwość ustosunkowania się do projektu odpowiedzi Rządu RP na pytania Komitetu Praw Człowieka (KPC), co w opinii Fundacji stanowi wyraz wagi jaką władze przywiązują do rzetelności przygotowywanych sprawozdań.

Jednocześnie, Fundacja pragnie przedstawić swoje uwagi, komentarze i sugestie do poszczególnych zagadnień poruszanych w Sprawozdaniu, które mamy nadzieję zostaną rozważone przez Rząd RP przed ostatecznym przedłożeniem Sprawozdania Komitetowi Praw Człowieka.

**Uwagi ogólne do projektu Sprawozdania**

Na wstępie HFPC pragnie wyrazić swoją opinię, dotyczącą konstrukcji i sposobu sformułowania odpowiedzi na pytania Komitetu. W opinii Fundacji odpowiedzi w wielu wypadkach Sprawozdanie odnosi się głównie do rozwiązań instytucjonalnych oraz prawnych gwarantujących realizację postanowień MPPOiP z dużo mniejszym naciskiem na opis występujących problemów, przeszkód w ich rozwiązywaniu i prób ich rozwiązania. Według wytycznych dotyczących przygotowywania sprawozdań (Consolidated guidelines for State reports under International Covenant on Civil and Political Rights: 26/02/2001, CCPR/C/66/GUI/Rev.2), sprawozdanie powinno: 1) informować trudnościach w realizacji postanowień MPPOiP; 2) wyjaśniać jakiego rodzaju są to trudności i jaki jest ich zakres oraz przyczyny; 3) szczegółowo omawiać próby rozwiązania tych problemów (punkt C.4). Taki sposób formułowania odpowiedzi Rządu RP na pytania Komitetu Praw Człowieka w opinii Fundacji nie jest wystarczająco precyzyjny, co nie pozwala na dokonanie pełnej oceny przez

Komitet stanu realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w raportowanym okresie.

Ponadto pragniemy wskazać, że nie jest możliwe pełne odniesienie się do projektu Sprawozdania, ponieważ HFPC nie otrzymała załączników, w których mogą być zawarte informacje, które rzutują na interpretację Sprawozdania lub wymagałyby komentarza ze strony Fundacji.

### **Uwagi szczególne do projektu Sprawozdania**

- **Uwagi do pkt. 1-3**

W przedstawionym projekcie Sprawozdania brak jest informacji w zakresie planowanych działań RP zmierzających do podpisania, ratyfikacji i związania się Protokołem Nr 12 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („EKPC”). Protokół ten wprowadza istotne uzupełnienie EKPC, zgodnie z którym korzystanie z uprawnień ustanowionych przez prawo powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z jakichkolwiek przyczyn<sup>1</sup>.

Przedstawiony projekt Sprawozdania nie zawiera również informacji o działaniach RP dotyczących Protokołu Nr 14bis do EKPC. Podpisanie protokołu miało miejsce 1 października 2009, nie ma jednak informacji o działaniach zmierzających do ratyfikacji i ostatecznego związania się przez RP tym protokołem. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku działań RP w zakresie Protokołu Nr 15 do EKPC, mimo iż podpisanie tego protokołu miało miejsce 9 kwietnia 2014.

Ponadto w omawianym okresie w stosunku do RP nastąpiło związanie kilkoma istotnymi dokumentami międzynarodowymi, które nie zostały przywołane w projekcie Sprawozdania. Należy wskazać, że Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi weszła w życie w stosunku do RP w dniu 1 marca 2009. Podobnie brak jest informacji o tym, że Europejskie Porozumienie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka weszło w życie w stosunku do RP w dniu 1 lutego 2013. Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych weszła zaś w życie w stosunku do RP w dniu 1 czerwca 2009.

W przedstawionym projekcie Sprawozdania nie umieszczono informacji, czy RP podejmuje działania mające na celu podpisanie, a następnie ratyfikację dwóch istotnych instrumentów stworzonych w ramach systemu Rady Europy, tj. zrewidowanej Europejskiej Konwencji o przysposobieniu dzieci z 27 listopada 2008 (CETS Nr 202) oraz Konwencji Rady Europy o dostępie do oficjalnych dokumentów (CETS Nr 205).

Tekst projektu Sprawozdania nie zawiera również informacji o działaniach RP zmierzających do ostatecznego związania się Konwencją Rady Europy w sprawie kontaktów z dziećmi z 15 maja 2003 r (CETS Nr 192). Pomimo uchwalenia ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o ratyfikacji Konwencji, do dziś nie nastąpiło złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez RP u depozytariusza konwencji. W szczególności brak jest informacji o podejmowanych działaniach dyplomatycznych, które mogłyby doprowadzić do wypracowania kompromisowego stanowiska w Radzie UE. Kompromis taki umożliwiłby Polsce ostateczne związanie się postanowieniami Konwencji o kontaktach z dziećmi z 2003 r. bez zarzutu

---

<sup>1</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka*, Biuro RPO, Warszawa 2013, str. 58.

naruszenia prawa UE<sup>2</sup>. Z listu z Ministerstwa Sprawiedliwości do HFPC z dnia 30 lipca 2015 (DL-XI-070-1/15) wynika, że główne kontrowersje dotyczące upoważnienia UE do podpisania konwencji formułowane były na gruncie prawa instytucjonalnego UE, zaś większość państw członkowskich nie kwestionowała celowości związania się przedmiotową konwencją. To stwierdzenie pozwala przypuszczać, że intensyfikacja działań dyplomatycznych przez RP mogłaby faktycznie doprowadzić do uzyskania kompromisowego stanowiska na forum Rady.

- **Uwagi do pkt. 4**

W projekcie sprawozdania brak jest pełnej informacji, z jakich przyczyn wynika stanowisko RPO o braku adekwatnych środków finansowych do pełnej realizacji funkcji Krajowego Mechanizmu Prewencji. W szczególności sprawozdanie nie wskazuje ile placówek mogą odwiedzić pracownicy KMP przy obecnym stanie osobowym i finansowym. Taka informacja pozwoliłaby na ocenę, w jakim stopniu działalność tego zespołu może w rzeczywistości spełniać wymiar prewencyjny. W tym kontekście warto wskazać, że w Raporcie z 2013 r. podkreślono, że *„Przy obecnym stanie osobowym Zespołu (13 osób) oraz wynoszącej ok. 1.800 liczbie miejsc pozbawienia wolności, w rozumieniu art. 4 OPCAT, Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest niestety – mimo wielkiego zaangażowania pracowników – w stanie zagwarantować realizowania minimalnych międzynarodowych standardów dotyczących częstotliwości przeprowadzanych wizytacji. Mając na uwadze normy ONZ, proporcjonalnie do liczby miejsc wizytacji w Polsce, w Zespole KMP powinno być zatrudnionych 38 osób”*<sup>3</sup>. Powyższe stwierdzenie w pełni uwiarygadnia przekonanie RPO o konieczności zwiększenia środków finansowych na działalność KMP.

- **Uwagi do pkt. 5**

W projekcie sprawozdania nie zawarto informacji, w jakim zakresie Rzecznik Praw Dziecka korzysta w praktyce z przyznanых uprawnień. Wskazanie danych statystycznych w tym zakresie mogłoby pokazać, jakie praktyczne konsekwencje dla ochrony praw dzieci miały opisane w projekcie Sprawozdania zmiany legislacyjne.

- **Uwagi do pkt. 6**

W tekście sprawozdania nie zawarto informacji o rozdzieleniu funkcji Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego oraz celach jakim ta nowelizacja miała służyć. Zgodnie z uzasadnieniem Ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 27 października 2009 r.), która weszła w życie 31 marca 2010 r. *“Podstawowymi celami projektowanej ustawy są: rozdzielenie urzędu Ministra Sprawiedliwości i urzędu Prokuratora Generalnego oraz stworzenie warunków do wzmocnienia niezależności prokuratury przez wyeliminowanie pozaprocesowych możliwości kierowania biegiem konkretnych spraw dla doraźnych celów politycznych. Przeprowadzenie projektowanych zmian jest pierwszym krokiem do dalszych reform prokuratury i funkcjonalnie rozumianego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, uwzględniających potrzebę unowocześnienia organów prokuratury i dostosowania ich do wymogów współczesnego państwa”*.

---

<sup>2</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Analizy i rekomendacje 9/2015: Konwencja w sprawie kontaktów z dziećmi z 2003 roku - ratyfikacyjne błędne koło*, dostęp: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/05/hfpc\\_analizy-i-rekomendacje\\_92015.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/05/hfpc_analizy-i-rekomendacje_92015.pdf).

<sup>3</sup> Raport z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w 2013 r.

W związku z tym informacja o przyznaniu przez nowelizację k.p.k. uprawnienia do wnoszenia kasacji przez Ministra Sprawiedliwości jest niepełna i nie obrazuje zmian kompetencji tych organów w okresie sprawozdawczym.

- **Uwagi do pkt. 8**

W odniesieniu do punktu 8 sprawozdania dotyczącego ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, należałoby wskazać na następujące okoliczności. Po pierwsze, ww. ustawa weszła w życie 5 czerwca 2013 r., a nie jak wskazano w Sprawozdaniu – 6 czerwca 2013 r. Po drugie, uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego na podstawie tej ustawy jest 23 różnych podmiotów (służb) – art. 2 ust. 1 i 2 ustawy. Po trzecie, warto byłoby wskazać, że ustawa obowiązała Ministra Spraw Wewnętrznych do przedstawienia Sejmowi i Senatowi oceny jej funkcjonowania, w szczególności w zakresie zasadności i skuteczności rozwiązań w niej przewidzianych. Taka ocena została przedstawiona w lutym 2015 r.<sup>4</sup>

Przedstawiona Ocena jest wartościowym, aczkolwiek niekompletnym i zawierającym istotne luki, dokumentem dotyczącym skali korzystania przez służby ze środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Podczas prac nad dokumentem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wystąpiło o opinie i dane do służb, które stosują ustawę o środkach przymusu bezpośredniego. Tym samym, nie przeprowadzono szerokich konsultacji społecznych na temat funkcjonowania ustawy obejmujących m.in. opinie organizacji pozarządowych czy profesjonalnych pełnomocników, do których zwracają się osoby, wobec których stosowane są środki przymusu bezpośredniego.

Warto w tym miejscu również wskazać, że dokument ten nie zawiera informacji na temat liczby złożonych skarg dotyczących niewłaściwego stosowania środków przymusu bezpośredniego i sposobu ich rozpatrzenia. Taka informacja jest kluczowa z punktu widzenia oceny skali nadużyć związanych ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego. Ocena zawiera jedynie liczbę postępowań dyscyplinarnych toczących się przeciwko funkcjonariuszom różnych służb w związku z popełnieniem przewinień dyscyplinarnych związanych z użyciem lub wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej. Poważnym mankamentem Oceny jest także brak zamieszczenia w niej danych dotyczących liczby przypadków użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego przez Policję – służbę mundurową w Polsce najliczniejszą i z pewnością najczęściej stosującą środki przymusu bezpośredniego. Sprawozdanie nie obejmowało również analizy stosowania i ewentualnych nadużyć w stosowaniu środków przymusu bezpośredniego przez agencje ochrony. Poszerzenie sprawozdania o te zagadnienia postulowała m.in. senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji .

Zagadnieniem związanym ze stosowaniem środków przymusu bezpośredniego jest postulat wprowadzenia możliwości składania zażaleń (np. do prokuratora) na sposób użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariusza publicznego. Był on wyrażany w trakcie procesu legislacyjnego (np. przez Rzecznika Praw Obywatelskich) jednak nie przełożył się na rozwiązania legislacyjne. Wprowadzenie takiego mechanizmu (funkcjonującego obecnie jedynie w odniesieniu do użycia przymusu bezpośredniego przez niektóre ze służb, np. Państwową Straż Rybacką czy straż gminną) powinno obejmować działalność wszystkich służb upoważnionych do stosowania środków przymusu bezpośredniego.

---

<sup>4</sup> Druk sejmowy nr 3145:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5BAD60D9D3AAE6B9C1257DE9003F5B09/%24File/3145.pdf>.

Pomimo iż nie wynika to z brzmienia ustawy, istotnym jest aby takie sprawozdanie z wykonania ustawy było prezentowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych corocznie.

- **Uwagi do pkt. 18-19**

W Sprawozdaniu nie ma informacji na temat niedostatków ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Wskazać należy, że wprowadzie w akcie tym wymienionych jest kilka przesłanek dyskryminacji, zakres przysługującej ochrony ze względu na te przesłanki nie jest jednakowy. Na przykład w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie ustawa zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych jedynie ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość. Oznacza to, że ochrona taka nie przysługuje osobom starszym, osobom z niepełnosprawnościami czy osobom LGB. Jest to istotny problem, który sygnalizują od początku prac na ustawą organizacje pozarządowe. Organizacje te otrzymują skargi od osób, które padają ofiarą dyskryminacji w tych obszarach, np. osoby starsze często nie mają dostępu do krótkoterminowych kredytów i pożyczek oraz innych produktów bankowych (dyskryminacja w dostępie do dóbr i usług z powodu na wiek), osoby niewidome poruszające się przy pomocy psów asystujących mają problem ze skorzystaniem z usług przewozowych czy restauracji (dyskryminacja w dostępie do dóbr i usług z powodu niepełnosprawności), osoby z niepełnosprawnością intelektualną są niejednokrotnie nie wpuszczane do lokali typu dyskoteki, bary, restauracje (dyskryminacja w dostępie do dóbr i usług z powodu niepełnosprawności), parom jedнопłciowym często odmawia się zakwaterowania w hotelach (dyskryminacja w dostępie do dóbr i usług z powodu orientacji seksualnej). Bez odpowiednich przepisów ustawowych dotyczących zakazu dyskryminacji ze względu na te przesłanki w zasadzie niemożliwe jest wygranie sprawy przed polskimi sądami. Możliwość skorzystania z przepisów kodeksu cywilnego nie może być uznana za wyrównującą zakres ochrony, gdyż w postępowaniu tym nie mamy do czynienia z przeniesieniem ciężaru dowodu, co ma miejsce w postępowaniach na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (wystarczy uprawdopodobnić dyskryminację).

- **Uwagi do pkt. 20**

Ze Sprawozdania wynika, że Polska popiera inicjatywę przyjęcia na poziomie UE dyrektywy horyzontalnej i wdroży jej przepisy po przyjęciu aktu. Należy zwrócić uwagę, że mimo iż w Sejmie procedowany jest projekt aktu zmieniającego ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania w kierunku wyrównania zakresu ochrony w odniesieniu do wszystkich przesłanek, czyli w kierunku proponowanym w dyrektywie horyzontalnej, to nie ma dla tego projektu poparcia rządu. Mamy zatem do czynienia z niekonsekwentnym stanowiskiem rządu. Powołana we wrześniu 2013 r. podkomisja nadzwyczajna ds. rozpatrzenia nowelizacji ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania zebrała się dwa razy i nie ma szans na przyjęcie zmian w tej kadencji parlamentu.

- **Uwagi do pkt. 21-22**

Jeśli chodzi o KPDRT, to warto zwrócić uwagę na krytykę, która została sformułowana względem tego dokumentu. Organizacje pozarządowe wskazywały, że po konsultacjach z programu została usunięta większość zapisów dotyczących osób LGBT. Przede wszystkim został usunięty zapis o potrzebie zmian kodeksu karnego w kierunku objęcia przestępstwami

z nienawiści (119, 156, 257 kk) również przesłanki orientacji seksualnej<sup>5</sup>. Jest to kwestia istotnej wagi, gdyż w obowiązującym stanie prawnym nie można np. pociągnąć do odpowiedzialności karnej twórców utworów, w których nawołuje się do zabijania gejów (zob. np. postanowienie prokuratury o umorzeniu postępowania w sprawie piosenki Kiszło „Cwele”<sup>6</sup>)

- **Uwagi do pkt. 28-54**

W Sprawozdaniu brakuje informacji na temat istniejących problemów w zakresie dyskryminacji. Istotnym problemem, który należy podnieść w sprawozdaniu jest niewystarczająca edukacja antydyskryminacyjna w szkołach. Na ten problem zwracają w swoich raportach organizacje pozarządowe jak np. Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej. Należy napisać o problemach z zakresu dyskryminacji, które dotyczą różnych grup m.in. mniejszości romskiej, Obecnie szczególnie aktualne są problemy dotyczące Romów, obywateli rumuńskich mieszkających na obozowiskach we Wrocławiu (22 lipca br. zostało zlikwidowane najprawdopodobniej w sposób bezprawny, koczowisko Romów przy ul. Paprotnej).

- **Uwagi do pkt. 54**

Warto poświęcić więcej uwagi poselskiemu projektowi ustawy o uzgodnieniu płci (nie – „ustawy o zmianie płci”), który został przyjęty przez Sejm (druk 1469). W odniesieniu do tej procedury nie należy używać określeń „korekta” czy „zmiana”, ale właśnie „uzgodnienie” z uwagi na to, że chodzi o doprowadzenie do zgodności danych dotyczących płci uwidocznionej w akcie urodzenia z rzeczywistą tożsamością płciową. W toku opracowywania ostatecznej wersji sprawozdania pożądanym byłoby uwzględnienie aktualnego stanu prac legislacyjnych nad tą ustawą, w szczególności wyniku prac legislacyjnych przeprowadzonych w Senacie. Należy podkreślić, że Senat przyjął m.in. poprawki modyfikujące tytuł ustawy oraz nazwę całej procedury.

- **Uwagi do pkt. 55**

W tym punkcie Sprawozdania czytamy, że „[p]olskie władze popierają postulat wprowadzenia szczególnego rodzaju przestępstw o charakterze dyskryminacyjnym z uwagi na przesłanki orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, a także niepełnosprawności. Prace nad odpowiednią nowelizacją przepisów Kodeksu karnego toczą się w Parlamencie w oparciu o projekty popierane przez Rząd”. Warto zwrócić uwagę, że:

- negatywne stanowisko rządu w odniesieniu do potrzeby zmian kodeksu karnego w tym zakresie ewoluowało i obecnie jest pozytywne. Tym niemniej długi okres, kiedy rząd nie popierał proponowanych zmian kk sprawił, że nie ma szans na nowelizację w tej kadencji parlamentu.

- w parlamencie procedowane są trzy projekty zmian kk (druki sejmowe nr 340, 1078 i 2357). Tylko dwa z nich postulują dodanie konkretnych przesłanek dyskryminacyjnych (projekt nr 340 wniesiony przez posłów Twojego Ruchu i projekt nr 2357 zaproponowany przez SLD), natomiast projekt 1078 (zaproponowany przez PO) postuluje dodanie ogólnej przesłanki „naturalnych lub nabytych cech osobistych”. Ten ostatni projekt został skrytykowany przez organizacje pozarządowe m.in. HFPC.

<sup>5</sup> <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/kph-krytykuje-projekt-programu-na-rzecz-rownego-traktowania/50tyg>

<sup>6</sup> <http://muzyka.onet.pl/newsy/rzeczpospolita-rap-o-zabijaniu-gejow-to-nie-przestepstwo/z63m80>

- projekty, które proponują dodanie konkretnych przesłanek, oprócz tych wymienionych w sprawozdaniu (orientacja seksualna, tożsamość płciowa i niepełnosprawność) postulują także dodanie przesłanki niepełnosprawności.

- **Uwagi do pkt. 56**

W projekcie sprawozdania nie zawarto informacji o Raporcie Najwyższej Izby Kontroli na temat „Przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez administrację publiczną“ oraz zawartych w nim wnioskach. Zgodnie z wynikami kontroli *„Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie skuteczność realizacji przez administrację publiczną zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Ustalenia kontroli wykazują na znaczne rozbieżności pomiędzy zakładanymi celami wprowadzonych z dniem 1 sierpnia 2010 r. znowelizowanych przepisów, a ich funkcjonowaniem w praktyce. Wprowadzone zmiany znacznie pogorszyły sytuację osób dotkniętych przemocą w rodzinie, a także doprowadziły do wyraźnego spadku liczby ujawnianych przypadków przemocy w rodzinie, co jest tym bardziej niekorzystne, że i tak tylko niewielka część z nich jest ujawniana.”*<sup>7</sup>

- **Uwagi do pkt. 58**

W projekcie sprawozdania nie zawarto informacji o wydaniu przez Prokuratora Generalnego wytycznych dotyczących zasad postępowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie 18 grudnia 2013 r. (zastąpionych następnie wytycznymi z 1 kwietnia 2014 r.).

W kontekście środków podejmowanych przez organy postępowania warto wskazać również, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w lutym 2015 r. zakomunikował sprawę *K.S. przeciwko Polsce* (skarga nr 20026/12), która dotyczy przemocy domowej oraz braku podjęcia wystarczających działań ze strony organów państwowych w celu ochrony praw skarżącej. Sprawa dotyczy K.S., która wielokrotnie składała zarówno do policji jak i do prokuratury zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa przez jej męża. Podnosiła, że znęca się on nad nią i jej dziećmi, okrada oraz grozi jej podpaleniem domu, w którym mieszkała. Niektóre z wniosków były wycofywane z uwagi na szantaż, jakiego dopuszczał się mąż powódki w stosunku do niej. Powódka oraz jej córki były wielokrotnie przesłuchiwane. Jednakże nie dawano wiary ich zeznaniom, a postępowania umarzono postępowania.

W następstwie komunikacji, Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił się do stron postępowania m.in. z pytaniem, czy doszło do naruszenia art. 3 Konwencji (zakaz tortur i niehumanitarnego i poniżającego traktowania lub karania) oraz 8 Konwencji (prawo do życia rodzinnego i prywatnego); czy organy państwowe podjęły wszystkie możliwe działania by zapewnić skarżącej ochronę jej praw; czy władze państwowe przeprowadziły szybkie i efektywne postępowanie w celu wyjaśnienia sprawy skarżącej.

- **Uwagi do pkt. 59**

W projekcie sprawozdania nie podano częstotliwości stosowania środka zapobiegawczego określonego w art. 275 a k.p.k., który wprowadzono na mocy Ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 13 lipca 2010 r.)

---

<sup>7</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną“, dostępny pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/12/107/>.

Zgodnie z tym przepisem „Tytułem środka zapobiegawczego można nakazać oskarżonemu o przestępstwo popełnione z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej okresowe opuszczenie lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy popełnieniem takiego przestępstwa groził”.

- **Uwagi do pkt. 61-64**

Pomimo wprowadzonych w ostatnich latach rozwiązań (np. kwot na listach wyborczych), w projekcie Sprawozdania warto zauważyć, że udział kobiet w życiu publicznym pozostaje w pewnej dysproporcji do udziału mężczyzn w życiu publicznym.

Badania Instytutu Spraw Publicznych prowadzone w oparciu o analizę spotów wyborczych pokazują, że w spotach przedwyborczych w wyborach w 2011 r. wystąpiła istotna dysproporcja w prezentowaniu kandydatów i kandydatek, z przewagą wypowiedzi kandydatów. Co więcej, analiza pokazała, że kobiety były w większym stopniu reprezentowane w spotach emitowanych w blokach telewizyjnych o zasięgu regionalnym niż krajowym. Analiza pokazała, że dysproporcja na korzyść mężczyzn pojawia się również jeśli chodzi o czas przeznaczony na wypowiedzi kandydatów i kandydatek w spotach wyborczych (269,20 minut łącznie dla mężczyzn i 49,40 minut łącznie dla kobiet, co daje średnio 156 sekund na kandydata i 80 sekund na kandydatkę). Autorzy analizy wskazują, że płeć w znacznym stopniu miała wpływ na sposób prezentowania kobiet i mężczyzn w kampanii telewizyjnej - kandydatki były prezentowane krócej i relatywnie rzadziej niż mężczyźni.<sup>8</sup>

Dodatkowo, wprowadzone kwoty na listach wyborczych nie uwzględniają żadnego rozwiązania pozwalającego na umieszczenie naprzemiennie kobiet i mężczyzn na listach wyborczych (tzw. System suwakowy). W 2013 r. grupa posłów przygotowała projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego, która przewidywała, że na miejscach 1 i 2 na listach wyborczych nie mogą znajdować się osoby tej samej płci. Od 2014 r. prace nad projektem nie były kontynuowane.<sup>9</sup> Wprowadzenie systemu suwakowego na listach wyborczych zostało zarekomendowane w 2015 r. przez Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet.<sup>10</sup>

- **Uwagi do pkt. 73-74**

Bez względu na podejmowane przez administrację państwową działania w zakresie promocji równego wynagrodzenia, w dalszym ciągu wyraźne są dysproporcje w zakresie wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę. Dysproporcje te są szczególnie wyraźne w zatrudnieniu w sektorze państwowym. W tym zakresie warto wskazać w sprawozdaniu na analizę Głównego Urzędu Statystycznego pokazującą jednak, że aktywność zawodowa kobiet jest niższa niż mężczyzn. W 2013 r. na 1000 aktywnych zawodowo mężczyzn przypadało 554 biernych zawodowo, podczas gdy na 1000 aktywnych zawodowo kobiet - 1060 biernych zawodowo. Dane Głównego Urzędu Statystycznego pokazują, że w większości sekcji gospodarki narodowej wynagrodzenia kobiet są niższe niż wynagrodzenia mężczyzn. "Największą różnicę można zaobserwować w kategorii <<Działalności finansowej

---

<sup>8</sup> Rekosz Emilia, *Kobiety i mężczyźni w telewizyjnej kampanii wyborczej. Wybory parlamentarne 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

<sup>9</sup> Druk sejmowy nr 1151

<sup>10</sup> Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Uwagi końcowe dotyczące połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski, dostępne:

[http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw\\_c\\_pol\\_co\\_7-8\\_18767\\_e\\_pl.pdf](http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw_c_pol_co_7-8_18767_e_pl.pdf)



i ubezpieczeniowej>>, gdzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie kobiety stanowi niespełna 63% przeciętnego wynagrodzenia mężczyzny".<sup>11</sup>

Co więcej, sprawozdanie powinno zostać uzupełnione o wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK), które zostały opublikowane w 2014 r. Kontrola NIK wykazała, że w sektorze publicznym mężczyźni zarabiają więcej niż kobiety w większości zbadanych jednostek administracji publicznej oraz spółek komunalnych i skarbu państwa. Różnice w wysokości wynagrodzenia nie wynikają jednak z naruszania przez pracodawców prawa dotyczącego równego traktowania kobiet i mężczyzn. Znaczące zróżnicowanie płac w grupach porównywalnych stanowisk spowodowane było przede wszystkim zakresem powierzonych obowiązków oraz większym udziałem mężczyzn w grupie stanowisk kierowniczych.<sup>12</sup> Kontrola NIK potwierdziła również różnicę pomiędzy wynagrodzeniami kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym. „NIK zauważa, że w Polsce wciąż nie wypracowano narzędzi umożliwiających monitorowanie poziomu zróżnicowania płac, a także obiektywnych mierników pozwalających ustalić wpływ poszczególnych czynników na wysokość wynagrodzenia. Spośród 31 skontrolowanych jednostek sektora publicznego wartościowanie stanowisk pracy przeprowadzono tylko w pięciu”.<sup>13</sup>

- **Uwagi do pkt. 75-76**

W związku z brakiem przesłania danych statystycznych niemożliwe jest odniesienie się w pełni do przedstawionych w sprawozdaniu informacji. Należy jednak zaznaczyć, że z szacunków organizacji pozarządowych wynika, że może być dokonywanych prawie 100 000 zabiegów usuwania ciąży przeprowadzonych z naruszeniem przepisów Ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Zdaniem Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny skala postępowań w sprawach przeciwko osobom popełniającym przestępstwa związane z naruszeniem Ustawy nie odzwierciedla skali podziemia aborcyjnego.<sup>14</sup>

Od wielu lat organizacje pozarządowe alarmują, że uznane za nadmiernie restrykcyjne przepisy pozwalające na usunięcie ciąży, sprzyjają rozwojowi podziemia aborcyjnego.<sup>15</sup> W tym roku Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet zalecił polskiemu rządowi, aby poprawiono „dostęp kobiet do opieki zdrowotnej, w szczególności do usług z zakresu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, w tym zmianę Ustawy z 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, aby stworzyć mniej restrykcyjne warunki, których spełnienie pozwala na przeprowadzenie aborcji”.<sup>16</sup>

- **Uwagi do pkt. 77-78**

Dostęp do środków antykoncepcyjnych, zdaniem organizacji pozarządowych, jest realnie ograniczony przez dość wysoki koszt samych środków oraz raczej ograniczony wybór

---

<sup>11</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*, Warszawa 2014 r.

<sup>12</sup> NIK o wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn, dostępne na stronie: [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wynagrodzeniu-kobiet-i-mezczyzn.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wynagrodzeniu-kobiet-i-mezczyzn.html)

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, *Raport 2013. 20 lat tzw. ustawy antyaborcyjnej w Polsce*, dostępne: [http://www.federa.org.pl/dokumenty\\_pdf/raporty/raport\\_federacja\\_2013.pdf](http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/raporty/raport_federacja_2013.pdf)

<sup>15</sup> Por. Nowicka Wanda, *Prawa reprodukcyjne*, dostępne na: [http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/polsce9\\_2008\\_pol.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/polsce9_2008_pol.pdf)

<sup>16</sup> Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, *Uwagi końcowe dotyczące połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski*, dostępne: [http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw\\_c\\_pol\\_co\\_7-8\\_18767\\_e\\_pl.pdf](http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw_c_pol_co_7-8_18767_e_pl.pdf)

samych tych środków.<sup>17</sup> Sprawozdanie należy jednak uzupełnić o informację, że w 2015 r., po decyzji Komisji Europejskiej, która zgodziła się, by pigułka „dzień po” była dostępna w krajach UE bez recepty, jest dostępna w Polsce dla kobiet powyżej 15 roku życia.

Jedną z rekomendacji Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji wobec Kobiet było wprowadzanie "obowiązkowej, wszechstronnej i dostosowanej do wieku edukację o zdrowiu reprodukcyjnym i seksualnym"<sup>18</sup>. Sprawozdanie powinno więc zostać uzupełnione również o kwestie dotyczące dyskusji nad dobrowolności udziału uczniów w zajęciach wychowania do życia w rodzinie oraz treści zawartych w podręcznikach do wychowania do życia w rodzinie. W świetle obowiązujących przepisów przedmiot wychowanie do życia w rodzinie jest obowiązkowy, jednak na wniosek rodziców uczeń może nie brać w nim udziału. Zdaniem Biura Rzecznika Praw Obywatelskich takie rozwiązanie jest nie do przyjęcia i nie stanowi realizacji rekomendacji Komitetu.<sup>19</sup> Drugą kwestią są materiały zawarte w podręcznikach do wychowania do życia w rodzinie. Organizacje pozarządowe: Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny wspólnie z Grupą Edukatorów Seksualnych Ponton przeprowadziła analizę podręczników do wychowania do życia w rodzinie dopuszczonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej do użytku. Zdaniem organizacji, treści zawarte w podręcznikach nie prezentują aktualnego stanu wiedzy medycznej albo wręcz "zaprzeczają faktom, szerzą mity i stereotypy". Przykładowo, w ocenie autorów analizy w podręcznikach powielany jest stereotyp, że dziewczyna współodpowiada za przemoc seksualną. Można w nich przeczytać m.in., że „doświadczenie życiowe podpowiada jednak, że w określonej sytuacji strój tworzy dwuznaczną sytuację, zachęca do <<ataku>>”<sup>20</sup>. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich zleciło dwie ekspertyzy dwóch podręczników do wychowania do życia w rodzinie. Ekspertyzy wykazały, że te podręczniki nie przedstawiają rzetelnej wiedzy<sup>21</sup>.

- **Uwagi do pkt. 79-84**

Sprawozdanie należałoby uzupełnić o informację dotyczącą przypadków, w których lekarze lub położne powołują się na gwarantowaną w prawie klauzulę sumienia. Z publikacji prasowych oraz raportów organizacji pozarządowych wynika, że na ta postanowienie lekarze powołują się nie tylko w przypadkach przerywania ciąży, ale również przy odmowie wykonania badań prenatalnych.<sup>22</sup>

Należy zwrócić również uwagę na realizację w praktyce, przewidzianego prawem, sprzeciwu pacjenta wobec decyzji lekarza. Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta

---

<sup>17</sup> Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, *Raport 2013. 20 lat tzw. ustawy antyaborcyjnej w Polsce*, dostępne: [http://www.federa.org.pl/dokumenty\\_pdf/raporty/raport\\_federacja\\_2013.pdf](http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/raporty/raport_federacja_2013.pdf)

<sup>18</sup> Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, *Uwagi końcowe dotyczące połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski*, dostępne:

[http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw\\_c\\_pol\\_co\\_7-8\\_18767\\_e\\_pl.pdf](http://rownetraktowanie.gov.pl/sites/default/files/cedaw_c_pol_co_7-8_18767_e_pl.pdf)

<sup>19</sup> Spotkanie "okrągłego stołu" na temat zaleceń Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet dotyczących zdrowia kobiet i dziewcząt, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 23 kwietnia 2015 r., dostępne na: [http://www.karat.org.pl/wp-content/uploads/2014/10/Sprawozdanie\\_okragly-stol\\_zdrowie.pdf](http://www.karat.org.pl/wp-content/uploads/2014/10/Sprawozdanie_okragly-stol_zdrowie.pdf)

<sup>20</sup> PAP, *Miażdżąca analiza: Podręczniki do wychowania do życia w rodzinie zaprzeczają faktom, skupiają się na wyglądzie dziewcząt*, dostępne na: [http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,17664416,Miazdzaca\\_analiza\\_\\_Podreczniki\\_do\\_wychowania\\_do\\_zycia.html](http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,17664416,Miazdzaca_analiza__Podreczniki_do_wychowania_do_zycia.html)

<sup>21</sup> Spotkanie "okrągłego stołu" na temat zaleceń Komitetu ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet dotyczących zdrowia kobiet i dziewcząt, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 23 kwietnia 2015 r., dostępne na: [http://www.karat.org.pl/wp-content/uploads/2014/10/Sprawozdanie\\_okragly-stol\\_zdrowie.pdf](http://www.karat.org.pl/wp-content/uploads/2014/10/Sprawozdanie_okragly-stol_zdrowie.pdf)

<sup>22</sup> Por. Federacja na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, *Raport 2013. 20 lat tzw. ustawy antyaborcyjnej w Polsce*, dostępne: [http://www.federa.org.pl/dokumenty\\_pdf/raporty/raport\\_federacja\\_2013.pdf](http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/raporty/raport_federacja_2013.pdf) oraz Gierak-Onoszko Joanna, *Wojna o badania prenatalne*, POLITYKA 31 (2015)

przewiduje, że termin w którym specjalnie powołana komisja ma obowiązek zająć stanowisko względem tego sprzeciwu wynosi 30 dni. "Z punktu widzenia prawa do badania genetycznego, które może być wykonane dopiero w 15 tygodniu ciąży, jest to termin zbyt długi [...] Po doliczeniu czasu, jaki pochłaniają perturbacje związane z próbą uzyskania skierowania, wniesieniem odwołania, czasu prac komisji odwoławczej oraz okresu oczekiwania na wynik badania (gdy pacjentce uda się wywalczyć w końcu do niego dostęp) - w sumie może zrobić się z tego 23 tydzień, czyli okres, w którym według opinii niektórych biegłych przerywanie ciąży jest niedopuszczalne"<sup>23</sup>.

Sprawozdanie powinno zostać uzupełnione również o informacje na temat dwóch orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”), w sprawach P. i S. przeciwko Polsce oraz R.R. przeciwko Polsce.

W 2012 r. ETPC wydał wyrok w sprawie P. i S., w którym stwierdził, że Polska złamała konwencyjny zakaz tortur i niehumanitarnego, upokarzającego traktowania oraz prawo dziewczynki i jej matki do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego. Trybunał orzekł również, że z treści art. 8 Konwencji wynika pozytywny obowiązek państwa-strony Konwencji polegający na stworzeniu procedury, która pozwalałaby kobietom uprawionym do przerwania ciąży na wyegzekwowanie swojego prawa. Zdaniem Trybunału, okoliczności sprawy wskazują, że w Polsce istnieje poważny problem związany z realną możliwością uzyskania dostępu do zabiegu aborcji. Trybunał orzekł, że w sprawie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji również dlatego, że Polska nie stworzyła mechanizmu chroniącego pacjentkę przed bezprawnym ujawnieniem poufnych informacji dotyczących sytuacji dziewczynki i jej ciąży.

Z kolei w sprawie *R.R. przeciwko Polsce*, ETPC orzekł m.in., że sposób potraktowania skarżącej przez lekarzy zatrudnionych w publicznych ośrodkach ochrony zdrowia, tj. odmówienie jej informacji o stanie zdrowia płodu, opóźnianie decyzji o przeprowadzeniu badań prenatalnych określających rodzaj schorzenia płodu czy też ostateczne pozbawienie jej możliwości podjęcia decyzji o ewentualnym przerwaniu ciąży stanowiło naruszenie konwencyjnego zakazu stosowania tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

Sprawdzając w jaki sposób wyrok R.R. przeciwko Polsce jest wykonywany, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Rzecznika Praw Pacjenta o udostępnienie akt spraw dotyczących sprzeciwów pacjentów wniesionych w latach 2011-2013. Rzecznik Praw Obywatelskich przeanalizował łącznie 39 akt sprawy. W wnioskach z kontroli Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że "z procedury nie korzystają kobiety ciężarne [...] Tak ukształtowana praktyka rozpatrywania sprzeciwów pozwala na wyciągnięcie wniosku, że wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Tysiąc przeciwko Polsce* i *R.R. przeciwko Polsce* nie zostały do chwili obecnej w pełni wykonane. Ramy prawne gwarantują bowiem w sposób pozorny istnienie procedury odwoławczej od orzeczeń lekarskich, co mieści się w prawie poszanowania życia rodzinnego i prywatnego"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Boratyńska Maria, Informacja i swobodny dostęp do genetycznych badań prenatalnych a klauzula sumienia i przywilej terapeutyczny, *Etyka* nr 47 (2013), dostępne: [http://etyka.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2015/06/Etyka47\\_M\\_Boraty%C5%84ska.pdf](http://etyka.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2015/06/Etyka47_M_Boraty%C5%84ska.pdf)

<sup>24</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, Sprzeciw wobec opinii albo orzeczenia lekarza do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta. Raport z analizy akt spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Pacjenta w latach 2011-2012 wraz z zaleceniami Rzecznika Praw Obywatelskich, dostępne na: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2008/01/578571/1762456.pdf>

- **Uwagi do pkt. 91**

W projekcie sprawozdaniu nie zawarto informacji o nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 240, poz. 1431), modyfikującej model składania skarg i wniosków przez osoby pozbawione wolności, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. W tekście poprzestano jedynie na informacji o możliwości składania skarg.

Warto wskazać, że ustawodawca, dążąc do usprawnienia postępowań dotyczących skazanych, w znacznym zakresie ograniczył zasadę dwuinstancyjności postępowania skargowego, wyrażoną w art. 6 § 1 k.k.w. W nowym stanie prawnym skazany jest uprawniony do wniesienia zażalenia na postanowienia sądu wydane w postępowaniu wykonawczym tylko "w wypadkach przewidzianych w ustawie".

Ponadto na skazanego, chcącego zainicjować postępowanie skargowe, nałożono dodatkowe obowiązki. Ustawa rozszerzyła katalog przypadków umożliwiających pozostawienie wniosku, skargi lub prośby bez rozpoznania. Zalicza do niego: niedostateczne uzasadnienie, posłużenie się wyrazami lub zwrotami powszechnie uznawanymi za wulgarne lub obelżywe albo gwarą przestępców oraz oparcie kolejnego wniosku, skargi lub prośby na tych samych podstawach faktycznych. Ta zmiana może wpłynąć na poważne ograniczenie prawa więźniów do składania skarg. Szczególnie niebezpiecznym wydaje się wymóg dostatecznego uzasadnienia skargi, ponieważ musimy zdawać sobie sprawę z tego, że są więźniowie, którzy po prostu nie będą potrafili tego zrobić.

Wątpliwości w tym zakresie zgłaszał również Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że przepisy art. 6 § 2 i 3 pkt 2 i 3 k.k.w.<sup>25</sup> są niezgodne z art. 63 Konstytucji RP, gdyż wprowadzają dodatkowe wymogi rozpoznania skargi.

Na tę okoliczność uwagę zwrócił również Komitet Przeciwko Torturom ONZ (dalej: CAT). W swoim ostatnim sprawozdaniu CAT wskazał, że zmiany wprowadzone w 2012 r. do Kodeksu karnego wykonawczego naruszają prawo więźnia do skargi. Polskim władzom nakazano nie tylko zmianę obecnych kryteriów rozpatrywania skarg, ale także zapewnienie, by skargi osób pozbawionych wolności były rozpoznawane szybko, efektywnie i wnikliwie. Należy też umożliwić osobom pozbawionym wolności korzystanie z pomocy prawnej przy sporządzeniu skargi.

W projekcie sprawozdania nie ma również informacji na temat sposobu załatwiania skarg i wniosków osób pozbawionych wolności, które w pewnym zakresie mogą świadczyć o efektywności dostępnych procedur.

- **Uwagi do pkt 85-100**

W uzupełnieniu informacji zawartych w projekcie Sprawozdania warto wskazać, że liczba postępowań karnych prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom Policji w związku ze stosowaniem przez nich przemocy w celu uzyskania informacji od zatrzymanych lub znęcaniem się fizycznym lub psychicznym nad osobą pozbawioną wolności jest stale monitorowana przez Krajowy Mechanizm Prewencji. Zdaniem KMP w latach 2008 – 2014 za

---

<sup>25</sup> 6 § 2. Skazany może składać wnioski, skargi i prośby do organów wykonujących orzeczenie. Skazany, składając wniosek, skargę lub prośbę, jest obowiązany do uzasadnienia zawartych w niej żądań w stopniu umożliwiającym jej rozpoznanie, w szczególności do dołączenia odpowiednich dokumentów.

6 § 3. Jeżeli wniosek, skarga lub prośba: 1) oparte są na tych samych podstawach faktycznych, 2) zawierają wyrazy lub zwroty powszechnie uznawane za wulgarne lub obelżywe albo gwarę przestępców, 3) nie zawierają uzasadnienia zawartych w nich żądań w stopniu umożliwiającym ich rozpoznanie - właściwy organ może pozostawić wniosek, skargę lub prośbę bez rozpoznania.

podejmowanie tego typu zachowań w 20 postępowaniach karnych skazano 32 funkcjonariuszy Policji. Kary orzeczone w tych wypadkach oscyływały zwykle wokół dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą. Co więcej, w niektórych przypadkach sprawcy czynu zabronionego zostali skazani na karę pozbawienia wolności w zawieszeniu.<sup>26</sup>

W tym okresie nie były to jednak jedyne przypadki, w których osoby pozbawione wolności były poddawane zachowaniom wypełniającym znamiona tortur lub niehumanitarnego traktowania. W 2013 r. doszło do pobicia dwóch mężczyzn zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji w Komendzie Powiatowej Policji w Lidzbarku Warmińskim. Policjanci kazali im klęczeć na krześle twarzą do ściany i bili ich pałkami w bosc stopy. Pomimo ustalenia, iż mężczyźni faktycznie padli ofiarą znęcania się, Prokuratura umorzyła postępowanie w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy. Powodem jej decyzji było niewykrycie sprawców zdarzenia.

Z kolei już w 2015 r. doszło zaś do zatrzymania 3 funkcjonariuszy Policji pracujących w olsztyńskiej Komendzie Miejskiej Policji. Mężczyźni stanęli pod zarzutem stosowania przemocy wobec osób pozbawionych wolności i wymuszania od nich wyjaśnień o określonej treści.

Ponadto warto uzupełnić projekt Sprawozdania o informację, iż na problem braku wolności od tortur i niehumanitarnego traktowania zwraca także uwagę Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, który wizytował Polskę w 2013 r. W powizytacyjnym raporcie stwierdził on, że pomimo tego, że w większości przypadków prawa osób zatrzymanych są w Polsce respektowane, to wciąż istnieje znaczne ryzyko, że osoba zatrzymana przez Policję zostanie pobita lub w inny sposób narażona na niehumanitarnie lub poniżające traktowanie.

Takie stanowisko ma związek z brakiem gwarancji zapobiegających torturom oraz niehumanitarnemu traktowaniu. Pomimo obszernej reformy postępowania karnego ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie wymogu wideo rejestracji czynności procesowych dokonywanych przez Policję w trakcie postępowania przygotowawczego. Nadto funkcjonariusze Policji nie mają obowiązku stosowania, w trakcie wykonywania czynności służbowych, kamer rejestrujących ich zachowanie. Brak środków o takim charakterze w znaczący sposób powoduje narażenie osób pozbawionych wolności na bycie poddanym zachowaniom wypełniającym znamiona tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. W realny sposób przekłada się także na trudności w dochodzeniu ich racji przed organami wymiaru sprawiedliwości.

- **Uwagi do pkt. 101-103**

Istotnym elementem, który należy podnieść w sprawozdaniu jest fakt, iż art. 95a k.k. przewidujący tzw. „kastację chemiczną” obowiązywał wyłącznie do 30 czerwca 2015 r. Od 1 lipca 2015 r. wprowadzone zostały zupełnie nowe kompleksowe regulacje dotyczące środków zabezpieczających, w tym odnoszące się do terapii farmakologicznej sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej.

---

<sup>26</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2013, str. 25-26, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport\\_RPO\\_z\\_dzialalnosci\\_KMP\\_w\\_2013\\_r.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_RPO_z_dzialalnosci_KMP_w_2013_r.pdf), a także Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2014, str. 120, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN%20RZECZNIKA%20PRAW%20OBYWATEL%20SKICHO%202015%20nr%204%20C%5B9R%3%93D%5%81A\\_0.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN%20RZECZNIKA%20PRAW%20OBYWATEL%20SKICHO%202015%20nr%204%20C%5B9R%3%93D%5%81A_0.pdf)

Warto w tym zakresie wskazać, że wobec dotychczas obowiązującego art. 95a k.k. formułowano szereg wątpliwości, co do jego zgodności z Konstytucją RP oraz aktami prawa międzynarodowego w zakresie ingerencji w prawo prywatności, zakazu tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania oraz ochrony przyrodzonej godności każdego człowieka.

Szczególne zastrzeżenia, co do zgodności z Konstytucją RP i aktami prawa międzynarodowego budził art. 95a § 1a k.k. przewidujący obowiązkowe leczenie w zakładzie zamkniętym lub leczenie ambulatoryjne sprawców tzw. zgwałcenia pedofilskiego i kazirodczego (art. 197 § 3 pkt 2 i 3 k.k.) niezależnie od tego, czy dany sprawca faktycznie wymagał leczenia w celu zapobieżenia ponownemu popełnieniu przestępstwa. Jak wskazywano w doktrynie przepis ten odrywał się od istoty stosowania środków zabezpieczających, jaką jest leczenie sprawcy, realizując wyłącznie cel represyjny i ogólnoprewencyjny (zob. K. Postulski, Nowe zasady wykonywania przez sąd środka zabezpieczającego określonego w art. 95a kodeksu karnego, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 10, s. 86).

W literaturze wskazywano również, że stosowanie kastracji farmakologicznej w znacznym stopniu ogranicza możliwość prokreacji, a w konsekwencji możliwość założenia rodziny, naruszając w ten sposób art. 23 ust. 1 MPPOiP (zob. K. Liżyńska, W sprawie środka zabezpieczającego z art. 95a k.k., „Państwo i Prawo” 2012, nr 4, s. 86).

Terapia obniżająca popęd seksualny nie jest obojętna dla zdrowia. W literaturze medycznej wskazuje się na występujące liczne skutki uboczne takiej metody leczenia, jakimi są m.in. wzrost wagi, bóle głowy, zaburzenia spermatogenezy, ginekomastia, powikłania zakrzepowozatorowe, zwiększona męczliwość itd. (zob. W. Merk, R. Kowalczyk, Z. Lew-Starowicz, Wkład farmakoterapii w proces leczenia uzależnienia od seksu, „Przegląd Seksuologiczny” 2009, nr 18, s. 9-10). W tym kontekście niezwykle istotne jest to, że dotychczas obowiązujący art. 95a k.k. zawierał pewną formalną gwarancję ochrony życia i zdrowia skazanych poddanych tzw. „kastracji chemicznej”, w myśl bowiem art. 95a k.k. § 1 in fine: Terapii farmakologicznej nie stosuje się, jeżeli jej przeprowadzenie spowodowałoby niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia skazanego. Znowelizowany kodeks karny od 1 lipca 2015 r. nie zawiera jednak żadnego analogicznego postanowienia i nie przewiduje odstępiania od stosowania terapii farmakologicznej ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia skazanego.

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami kodeksu karnego środki zabezpieczające (w tym terapia farmakologiczna) mogą być stosowane bezterminowo po wykonaniu w całości orzeczonej kary, bez żadnych ograniczeń czasowych, jeżeli zostanie to uznane za konieczne ze względów prewencyjnych. Dotyczy to również leczenia w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym. Za najbardziej niepokojący element przyjętej nowelizacji trzeba jednak uznać wprowadzenie nowego art. 244b § 1 k.k. przewidującego karę do 2 lat pozbawienia wolności za niestosowanie się przez sprawcę do orzeczonych wobec niego środków zabezpieczających. W konsekwencji będzie to prowadziło do orzekania kolejnych kar np. w sytuacjach, w których osoba chora nie chce poddać się leczeniu, ponieważ nie jest świadoma swojej choroby lub obawia się skutków przyjmowania środków farmakologicznych.

Podsumowując, przymusowe stosowanie terapii farmakologicznej wobec niektórych sprawców przestępstw pod groźbą kary pozbawienia wolności i bez żadnych ograniczeń czasowych może stanowić naruszenie art. 7 Paktu.

- **Uwagi do pkt. 104-105**

Obecnie, polski Kodeks karny przewiduje penalizację przestępstw handlu ludźmi, nielegalnej adopcji oraz niewolnictwa. Nie zawiera jednak przestępstwa pracy przymusowej. Artykuł 115 § 22 przewiduje, że jednym z celów wykorzystania ofiary handlu ludźmi są "prace lub usługi o charakterze przymusowym", ustawodawca nie sprecyzował jednocześnie na czym to zachowanie powinno polegać. „Na tym tle użyte w definicji sformułowanie <<prace lub usługi o charakterze przymusowym>> jest nieprecyzyjne i mało czytelne, a tym samym może spowodować trudności w określeniu odpowiedzialności karnej za handel ludźmi".

- **Uwagi do pkt. 106-109**

Organizacje wykonujące zadanie zlecone w postaci prowadzenia Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego prowadzą w ramach swojej działalności dwa schroniska dla ofiar handlu ludźmi. Oba schroniska są przeznaczone dla dorosłych kobiet, przy czym w schronisku prowadzonym przez Stowarzyszenie PoMOC mogą przebywać również kobiety z dziećmi. Z informacji jakimi dysponuje HFPC wynika, że Fundacja La Strada także wyjątkowo umieszcza starsze małoletnie w swojej placówce. Brak jest jednak w systemie wsparcia dla ofiar handlu ludźmi schronisk dedykowanych dla dzieci, w szczególności małoletnich bez opieki, i mężczyzn pokrzywdzonych tym przestępstwem.

W ramach systemu pieczy zastępczej, do którego przede wszystkim trafiają małoletni bez opieki nie funkcjonują instytucje wyspecjalizowane w świadczeniu pomocy ofiarom handlu ludźmi. Nie ma także instytucji wyspecjalizowanych dla cudzoziemców, którzy – chociażby z uwagi na bariery językowe – mogą mieć inne potrzeby niż przebywające w tych placówkach polskie dzieci.

- **Uwagi do pkt. 110**

Kodeks karny nie zawiera przepisu, który w bezpośredni sposób wyłączałby karalność ofiar handlu ludźmi, które dopuściły się czynu zabronionego w związku z okolicznościami, w jakich się znalazły. Zawarty w Kodeksie karnym kontratyp stanu wyższej konieczności, podobnie jak możliwość umorzenia postępowania z uwagi na niską społeczną szkodliwość czynu, nie gwarantują pokrzywdzonemu przestępstwem handlu ludźmi, że nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej. W tym zakresie pozostawiają decyzję do uznania prokuratora lub sądu.

- **Uwagi do pkt. 111-113**

Pkt 111-113 Sprawozdania dotyczące prawa osoby zatrzymanej do zawiadomienia najbliższej rodziny o fakcie zatrzymania rodzą następujące uwagi. Po pierwsze, należałoby wskazać, że pouczenie o prawie do zawiadomienia osoby najbliższej lub innej wskazanej osoby o zatrzymaniu zawarte jest także w treści pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego w postępowaniu karnym, które zatrzymany podpisuje, a jeden z egzemplarzy zachowuje dla siebie. Wzór pouczenia stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach zatrzymanego w postępowaniu karnym. Po drugie, należy wskazać na odrębną (od procedury karnej) procedurę w zakresie informowania o zatrzymaniu nieletniego. W przypadku zatrzymania nieletniego, poinformowanie rodziców lub opiekunów nieletniego o zatrzymaniu jest obowiązkowe i nie zależy od woli nieletniego. Jest to obowiązek Policji lub innego organu zatrzymującego wynikający wprost z art. 32g § 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich: „Policja niezwłocznie zawiadamia rodziców albo

opiekuna nieletniego o zatrzymaniu. Zawiadomienie przekazywane rodzicom albo opiekunowi nieletniego powinno zawierać informacje, o których mowa w § 3”. Po trzecie odrębna procedura obowiązuje w przypadku zatrzymania na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 46 § 3 tej ustawy, choć jest ona zasadniczo podobna do tej uregulowanej w Kodeksie postępowania karnego).

- **Uwagi do pkt. 114 - 117**

Odnosząc się do informacji zawartej w pkt. 114 projekcie Sprawozdania, należy zauważyć, że przepisy k.p.k. nie wprowadzają żadnych nieprzekraczalnych granic długości tymczasowego aresztowania. W wypadku istnienia szczególnych okoliczności wskazanych w art. 263 § 4 k.p.k., może być ono przedłużane na kolejne okresy bez żadnych ograniczeń. Warto dodać, że dotyczy to również wypadków, gdy przesłanką stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego jest grożąca podejrzanemu/oskarżonemu surowa kara pozbawienia wolności. Stwierdzenie, że „w Polsce nie zdarzają się przypadki przedłużania tymczasowego aresztowania ponad okres przewidziany przez prawo” oznacza zatem tylko tyle, że nie zdarzają się przypadki tymczasowego aresztowania stosowanego nie na podstawie postanowienia właściwego sądu.

Mając na uwadze pkt. 115 projektu Sprawozdania wskazać należy, że sprawozdanie dotyczy okresu od 15 października 2008 r. do 31 października 2015 r. Podane statystyki odnoszą się natomiast do lat 2005-2012. Należy również zwrócić uwagę, że zapytanie dotyczyło danych statystycznych w zakresie długości i częstotliwości stosowania tymczasowego aresztowania. Podane zostały natomiast wyłącznie statystyki odnoszące się do procentowej zmiany liczby zastosowanych tymczasowych aresztowań oraz niektórych nieizolacyjnych środków zapobiegawczych.

Na podstawie podanych w sprawozdaniu informacji nie można wywnioskować, czy relatywny spadek liczby osób tymczasowo aresztowanych wynika ze wzrostu stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych, czy też jest skutkiem spadku przestępczości lub mniejszej liczby wniosków prokuratorskich o stosowanie tymczasowego aresztowania. W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z danymi podanymi przez Prokuraturę Generalną<sup>27</sup>, w 2007 r. prokuratorzy skierowali do sądów 35 882 wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania, zaś w 2014 r. 18 835 takich wniosków. Jednocześnie Prokuratura wskazuje na stale rosnącą skuteczność kierowanych przez prokuratorów wniosków o stosowanie tymczasowego aresztowania.

Warto byłoby zatem porównać liczbę zastosowanych tymczasowych aresztowań oraz liczbę zastosowanych środków alternatywnych do całkowitej liczby popełnionych przestępstw oraz np. przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, do których odwołuje się art. 258 § 2 k.p.k.. Podanie wyłącznie procentowego wzrostu zastosowanych niektórych środków nieizolacyjnych nie pozwala również na stwierdzenie, na ile często są one faktycznie stosowane. Istotne byłoby zatem również wskazanie, jaki procent zastosowanych środków zapobiegawczych stanowiły środki nieizolacyjne i jak ten udział zmieniał się na przestrzeni lat 2008-2015.

Za zupełnie niezrozumiałą trzeba uznać uwagę o kompleksowej nowelizacji przepisów procedury karnej, która miałaby nastąpić pomiędzy 2005 a 2012 rokiem i spowodować radykalny wzrost liczby zastosowanych nieizolacyjnych środków zapobiegawczych. W

---

<sup>27</sup> [www.pg.gov.pl](http://www.pg.gov.pl)



podanym okresie nie doszło bowiem do żadnej kompleksowej nowelizacji przepisów regulujących stosowanie środków zapobiegawczych. Warto również zauważyć, że w 2007 wprowadzony został art. 263 § 4a k.p.k., który rozszerzył w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego możliwość stosowania tymczasowego aresztowania na okres ponad 12 miesięcy w postępowaniu przygotowawczym oraz ponad 2 lat w postępowaniu przed sądem I instancji. Przepis ten został następnie uchylony w 2009 roku. Trudno zatem mówić o podjęciu przez ustawodawcę w latach 2005-2012 jakiś spójnych, konsekwentnych działań w celu ograniczenia liczby osób tymczasowo aresztowanych.

Odnosnie pkt. 116 Sprawozdania, na podstawie obserwacji spraw dotyczących nieuzasadnionego lub zbyt długiego stosowania tymczasowego aresztowania, w których osoby zainteresowane zwracały się do HFPC, nie można podzielić poglądu o skutecznym ograniczeniu zakresu stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego do przypadków, gdy jest to „absolutnie niezbędne” dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. W szczególności dotyczy to przedłużania tymczasowego aresztowania na kolejne okresy w przypadkach, gdy podejrzanemu/oskarżonemu grozi surowa kara pozbawienia wolności. Kolejne postanowienia sądów w tym przedmiocie najczęściej uzasadniane są za pomocą tych samych argumentów. Nie są zatem brane pod uwagę takie kwestie jak realność matactwa po zabezpieczeniu całego materiału dowodowego czy też rola poszczególnych osób w danej sprawie. Częstym zjawiskiem jest również uzasadnianie stosowania tymczasowego aresztowania wobec kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu osób, którym zarzucane są bardzo różne czyny, za pomocą tych samych, bardzo ogólnikowych argumentów. Niezwykle rzadko uzasadnienia postanowień aresztowych zawierają wymagane w orzecznictwie ETPC w Strasburgu rozważania na temat możliwości zastosowania środków nieizolacyjnych i argumenty wskazujące, dlaczego takie środki są w konkretnej sprawie niewystarczające. Powszechnym zjawiskiem jest ograniczanie się przez sądy do ogólnikowej formuły, że tylko tymczasowe aresztowanie jest w stanie zabezpieczyć prawidłowy tok postępowania w danej sprawie.

Nieuprawnionym jest twierdzenie, iż przed 1 lipca 2015 r. dopuszczalne było stosowanie tymczasowego aresztowania, którego jedynym, samoistnym powodem była przesłanka możliwości wymierzenia surowej kary za zarzucane przestępstwo. Było to wyłącznie przejawem praktyki sądowej sprzecznej z przepisami obowiązującego prawa. Warto bowiem zwrócić uwagę, że w każdym wypadku konieczne było spełnienie wymogu z art. 257 § 1 k.p.k. Niezależnie od surowości grożącej podejrzanemu/oskarżonemu kary tymczasowe aresztowanie mogło więc być stosowane wyłącznie wtedy, gdy niewystarczające były inne środki zapobiegawcze. Kwestia ta została wyraźnie wskazana w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 18/11 (OSNKW 2012/1/1). W związku z praktycznym nierespektowaniem tego wymogu nie można stwierdzić, czy najnowsza nowelizacja przepisów k.p.k. w jakikolwiek sposób przyczyni się do ograniczenia częstotliwości lub długości stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego. Warto bowiem wskazać, że znowelizowany art. 258 § 2 k.p.k. wyraźnie precyzuje, że obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania mogą wynikać także z surowości grożącej oskarżonemu kary. Trudno zatem dostrzec tu jakikolwiek zmianę jakościową. Kwestie wskazane w art. 258 § 4 k.p.k. już dotychczas powinny zaś być brane pod uwagę przy wnioskowaniu oraz orzekaniu o tymczasowym aresztowaniu.

Podsumowując, przedstawione informacje są zbyt szczątkowe, aby można było z nich logicznie wyprowadzić wniosek o historycznym charakterze problemu nadmiernego stosowania w Polsce tymczasowego aresztowania. Ponadto sprawozdanie praktycznie pomija problem nadmiernej długości stosowanych aresztowań. Wskazując na podjęcie pewnych

działań edukacyjnych i nadzorczych, nie przedstawia jednocześnie żadnych danych statycznych, które pozwalałyby stwierdzić, czy poczynione kroki przyniosły jakieś efekty oraz na ile powszechny jest problem nadmiernej długości stosowania najsurowszego środka zapobiegawczego.

- **Uwagi do pkt. 118 - 125**

Zgodnie z art. 110 § 2 kodeksu karnego wykonawczego powierzchnia celi przypadającej na jednego osadzonego wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Uregulowanie to pozostaje w sprzeczności z zaleceniami Rady Europy, a także Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT).

W ostatnich latach liczba osób przebywających w polskich jednostkach penitencjarnych uległa zmniejszeniu. Okolicznością, na którą watro zawrócić w projekcie Sprawozdania jest fakt, iż bezpośredni wpływ na to miało wydanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroków w sprawach *Orchowski p. Polsce* oraz *Sikorski p. Polsce* (odpowiednio skargi nr 17885/04 oraz 17599/05). Trybunał stwierdził w nich, że kwestia związana z przeludnieniem w polskich więzieniach jest problemem natury systemowej.

Podobny wpływ na kwestię przeludnienia wywarła uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r. (III CZP 25/11), w której SN stwierdził, że umieszczenie osoby pozbawionej wolności w celi o powierzchni przypadającej na osadzonego mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> może stanowić wystarczającą przesłankę do stwierdzenia naruszenia jego dóbr osobistych.

Kroki podjęte w kierunku zmniejszenia populacji skazanych nie mogą jednak okazać się w pełni skuteczne bez całościowej zmiany polityki karnej Rzeczypospolitej Polskiej. W założeniu temu ostatniemu miała służyć nowelizacja kodeksu karnego, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r. Znaczne zmiany, których dokonano w niej na etapie prac rządowych, w ocenie projektodawcy pierwotnych rozwiązań – Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego – mogą jednak odnieść skutek odwrotny od zamierzonego. W oświadczeniu z dnia 20 maja 2014 r. Komisja ta zwróciła uwagę, że zaproponowane zmiany grożą zwiększeniem populacji więziennej, co w konsekwencji doprowadzić może do pogłębienia kryzysu polityki karnej Państwa.

Jednocześnie Komisja przypomniwała o wciąż aktualnym problemie blisko 40 tysięcy osób oczekujących na wykonanie prawomocnie orzeczonej wobec nich kary pozbawienia wolności. W ocenie Komisji sytuacja ta podważa racjonalność orzekanych kar i wpływa w dużym stopniu na obniżenie autorytetu wymiaru sprawiedliwości.

Nadto z początkiem 2017 r. Polska, w związku z implementacją decyzji ramowej Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności, zostanie zobligowana do przyjęcia na swoje terytorium blisko 12 000 Polaków odbywających karę pozbawienia wolności lub przebywających w areszcie tymczasowym w innych państwach Unii Europejskiej.

Wszystkie te elementy wskazują na fakt, iż w istocie problem przeludnienia w polskich jednostkach penitencjarnych nie został jeszcze rozwiązany.

W odniesieniu do zagadnień związanych z opieką zdrowotną w polskich placówkach penitencjarnych wskazać należy, że opieka ta w dalszym ciągu organizowana jest w ramach

więziennej, a nie publicznej służby zdrowia. W chwili obecnej nie prowadzi się żadnych prac przygotowawczych zmierzających do reformy tego stanu rzeczy.

Ma to bezpośredni skutek w kwestii finansowania opieki zdrowotnej udzielanej więźniom. Środki przeznaczane na ten cel nie są wyodrębnione z budżetu więziennictwa, co wpływa na niedofinansowanie opieki zdrowotnej udzielanej osadzonym. To ostatnie przejawia się w brakach kadrowych, zwłaszcza wśród personelu średniego i wyższego stopnia. W 2014 r. Krajowy Mechanizm Prewencji stwierdził zauważalne braki kadrowe w 4 z wizytowanych jednostek.

Warto również zwrócić w Sprawozdaniu uwagę, iż problemem pozostaje także dostosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osadzonych niepełnosprawnych. Na dzień 28 października 2014 r. w 58 polskich jednostkach penitencjarnych było wyodrębnionych 91 cel przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ich ogólna pojemność wynosiła 270 miejsc. Jednakże, jak zaznacza Krajowy Mechanizm Prewencji w swoim raporcie za 2014 r., nieliczne jednostki obok cel dla niepełnosprawnych osadzonych posiadały również dostosowane do ich potrzeb łazienki. Zdaniem KMP problemem w tym zakresie były również bariery architektoniczne, które utrudniały niepełnosprawnym osadzonym dostęp do pomieszczeń rekreacyjnych oraz pól spacerowych.

- **Uwagi do pkt. 126-127**

W kontekście ograniczenia przemocy wśród osadzonych, warto przytoczyć w projekcie Sprawozdania wyrok ETPC z 3 marca 2015 r. w sprawie *M.C. przeciwko Polsce* (skarga nr 23692/09). Sprawa dotyczy M.C., który w trakcie postępowania przygotowawczego był tymczasowo aresztowany. W okresie od sierpnia do października 2007 r. pozostawał na oddziale psychiatrycznym Aresztu Śledczego w W. w celu przeprowadzenia badań psychiatrycznych. Według M.C. we wrześniu 2007 r. został on zaatakowany przez dwóch współwięźniów. Podczas gdy leżał na łóżku, napastnicy oblali go zimną wodą, opluli i podjęli próbę gwałtu. W trakcie napaści ubliżali M.C. i grozili mu śmiercią. We wrześniu M.C. poinformował o napaści lekarza więziennego, w wyniku czego został bezzwłocznie przeniesiony do innej celi. Dwa dni później dochodzenie w tej sprawie wszczął dyrektor Aresztu Śledczego, które zakończyło się przedstawieniem raportu potwierdzającego prawdziwość słów M.C. Z raportu wynikało, że motywem podjęcia przez współwięźniów próby gwałtu było najprawdopodobniej powzięcie przez nich informacji, że M.C. został oskarżony o wykorzystanie seksualne nieletniego.

W swym wyroku ETPC uznał, że Polska dopuściła się naruszenia EKPC poprzez niewywiązanie się z ciężącego na Polsce pozytywnego obowiązku mającego na celu zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie integralności psychicznej i fizycznej w zakładach karnych i aresztach śledczych. Tym samym, Polska naruszyła art. 3 EKPC zakazujący stosowania tortur oraz niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Ponadto ETPC uznał również, że doszło do naruszenia art. 3 EKPC w aspekcie proceduralnym z uwagi na nieskuteczność postępowania przygotowawczego prowadzonego w przedmiocie sposobu traktowania M.C. w Areszcie Śledczym.

- **Uwagi do pkt. 128-129**

HFPC pragnie podkreślić, że dostępne dane statystyczne wskazują, że w latach 2013-2014 nastąpił spadek liczby orzekanych kar zarówno grzywny, ograniczenia wolności, jak i

pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary<sup>28</sup>. Wzrosła natomiast liczba skazanych odbywających kary pozbawienia wolności oraz zastępcze kary pozbawienia wolności wykonane w Systemie Dozoru Elektronicznego.

Warto w Sprawozdaniu zwrócić uwagę, iż na gruncie nowelizacji Kodeksu karnego z 20 lutego 2015 r.<sup>29</sup>, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r., wprowadzono istotne zmiany w zakresie wykorzystania funkcjonalności Systemu Dozoru Elektronicznego. W świetle jej przepisów nadal możliwe będzie wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Jednakże zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy, w stosunku do skazanych, wobec których przed dniem wejścia w życie tej ustawy orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności i którzy będą spełniać warunki określone w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. z 2010 r. Nr 142, poz. 960, z późn. zm.), stosować się będą przepisy dotychczasowe. Ponadto możliwe będzie odbycie w systemie dozoru elektronicznego zastępczej kary pozbawienia wolności, ale tylko tej orzeczonej przed dniem 1 lipca 2015 r.

Z drugiej strony, przepisy tej ustawy zmieniły art. 34 Kodeksu karnego. Wprowadzono jako formę kary ograniczenia wolności możliwą do orzekania osobno, jak i w połączeniu z innymi jej formami (nieodpłatną, kontrolowaną pracą na cele społeczne, obowiązkami z art. 72 § 1 pkt 4-7a, czy potrąceniem wynagrodzenia) obowiązek pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu, z zastosowaniem systemu dozoru elektronicznego. Dozór elektroniczny może być zatem orzekany jako kara alternatywna wobec nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne. Powstaje tu wątpliwość na ile kara ograniczenia wolności w warunkach systemu dozoru elektronicznego będzie karą „atrakcyjną” dla sprawców przestępstw, jako że odbywanie kary w warunkach dozoru elektronicznego łączy się z szerokim wachlarzem ograniczeń dla życia takiego skazanego.

Ponadto niezwykle problematyczne może okazać się w praktyce spełnienie wymagań koniecznych do orzeczenia kary ograniczenia wolności w warunkach systemu dozoru elektronicznego. Chodzi tu o możliwość ustalenia, że warunki techniczne w miejscu zamieszkania oskarżonego umożliwiają stosowanie tego narzędzia, jak i uzyskanie zgody wszystkich dorosłych domowników zamieszkujących z oskarżonym, na odbywanie kary w ich miejscu zamieszkania. Rodzi to wątpliwości związane z przestrzeganiem zasady domniemania niewinności, jako że uprzednie sprawdzenie warunków i uzyskanie zgody, może być pochytywane jako przeświadczenie o sprawstwie zarzucanego oskarżonemu czynu. Wątpliwości te zostały szeroko omówione podczas debaty organizowanej w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości przez Wolters Kluwer Polska oraz Impel S.A. w dniu 24 czerwca 2015 r.

- **Uwagi do pkt. 130 – 136**

Główną przesłanką kwalifikującą więźnia do kategorii „N” na podstawie art. 88a k.k.w. jest popełniony przez niego czyn, a nie ocena jego zachowania w jednostce penitencjarnej. W kontekście ww. kwalifikacji więźnia należy mieć na uwadze pojawiające się opinie, iż kryteria i procedura kwalifikowania określona w k.k.w. jest niewłaściwa i wymaga systemowej reformy w tym zakresie. Kwalifikacja prawna skazanego lub tymczasowo

---

<sup>28</sup> Por. Opracowanie Prawomocnie skazani wg rodzajów przestępstw i wymiaru kary – czyn główny w latach 2008-2014, dostępne na stronie: [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 396).

aresztowanego do kategorii więźniów szczególnie niebezpiecznych powinna być bowiem oceniana wyłącznie na podstawie jego właściwości osobistych w chwili wykonywania wobec niego kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania.

Przepisy k.k.w. pozwalające na zakwalifikowanie więźnia do kategorii „N” ocenił także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyrokach *Piechowicz przeciwko Polsce* (skarga nr 20071/07) oraz *Horych przeciwko Polsce* (skarga nr 13621/08). Uznał, że są one niejasne i ogólne. W ocenie Trybunału procedura nadania osadzonemu statusu więźnia szczególnie niebezpiecznego nie gwarantuje, że status ten będzie stosowany jedynie wobec osób, które stanowiły w warunkach osadzenia poważne zagrożenie dla społeczeństwa lub reszty populacji zakładu karnego. Ponadto, w ocenie Trybunału, brakuje przepisów regulujących związek między nadaniem statusu „N”, a rzeczywistym zachowaniem osoby w zakładzie penitencjarnym. W konsekwencji prowadzi to do przedłużania rygoru podwyższonej ochrony w sposób automatyczny, uzasadniony jedynie kwalifikacją prawną czynu skazanego.

W tym miejscu warto wskazać, że kwestia kontroli decyzji komisji penitencjarnej o zakwalifikowaniu do kategorii „N” w trybie nadzoru penitencjarnego budzi w doktrynie wątpliwości co do jej efektywności. Dla przykładu Paulina Wiktorska w recenzji książki T. Kalisza pt. „Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym” (Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 514)<sup>30</sup> wskazuje, iż „uzyskane z badań informacje zdają się przeczyć opiniom wyrażanym przez T. Kalisza w części teoretycznej, jakoby sędziowie penitencjarni gwarantowali fachową, rzetelną i niezależną kontrolę nad wykonywaniem kary pozbawienia wolności. Co więcej, można postawić tezę, że selekcja do zawodu ma wręcz charakter negatywny. Sędziami penitencjarnymi zostają osoby starsze, bez merytorycznego przygotowania w zakresie prawa karnego wykonawczego, deklarujące, że wiedzę w zakresie socjologii, psychologii i resocjalizacji zawdzięczają samokształceniu. Ich staż pracy w sądach penitencjarnych jest krótki, co może, niestety, budzić przypuszczenie, że praca w sądzie penitencjarnym pełni dla niektórych sędziów karnych funkcję przejściową – poprzedzającą stan spoczynku”<sup>31</sup>.

Odnosząc się do pkt. 135 projektu Sprawozdania, w opinii HFPC, podobnie jak w przypadku danych dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania, statystycznie mniejsza liczba osób zakwalifikowanych do kategorii „N” wcale nie musi wynikać ze zindywidualizowanego podejścia komisji penitencjarnych. Dane te równie dobrze mogą być skutkiem mniejszej liczby osób pozbawionych wolności czy też spadkiem popełnianych przestępstw określonego rodzaju, skutkujących zazwyczaj zakwalifikowaniem sprawcy jako więźnia szczególnie niebezpiecznego.

Odnosząc się natomiast do aktualnych prac legislacyjnych, o których mowa w pkt. 136, należy zauważyć, iż projektowana ustawa – wbrew założeniom projektodawcy – nie stanowi w pełni wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Piechowicz przeciwko Polsce* oraz *Horych przeciwko Polsce*. Nie wprowadzają one zmian, które znacząco zmieniałyby obecny stan prawny, a w szczególności praktykę stosowania przepisów kwalifikowania osadzonych jako szczególnie niebezpiecznych.

W szczególności należy zauważyć, iż projektowane zmiany nie likwidują możliwości stosowania oraz przedłużania wobec skazanych oraz tymczasowo aresztowanych rygoru podwyższonej ochrony jedynie na podstawie kwalifikacji prawnej zarzucanego im czynu. W

<sup>30</sup> Państwo i Prawo 4/2012, s. 118-121.

<sup>31</sup> Tamże, s. 120.

ocenie HFPC taka sytuacja w dalszym ciągu prowadzi do automatycznego stosowania wobec osadzonych reżimu więźnia „N”.

Omawiane regulacje posługują się nadto terminem „przestępstwa o bardzo wysokim stopniu społecznej szkodliwości”. Należy zwrócić uwagę, że sama społeczna szkodliwość czynu zabronionego jest pojęciem z zakresu prawa karnego materialnego. Na jej ocenę wpływa szereg okoliczności, w szczególności rodzaj i charakter naruszonego dobra prawnego, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, a także postać zamiaru czy też motywacja sprawcy. Zgodnie z art. 53 kodeksu karnego ocena tych okoliczności ma wpływ m.in. na wymiar kary. Nie jest do końca jasne, dlaczego warunki te powinny wpływać na stosowanie szczególnego reżimu wobec skazanych lub tymczasowo aresztowanych.

Krytycznie należy odnieść się również do idei, która zakłada, że osoba skazana lub podejrzana o popełnienie przestępstwa w zorganizowanej grupie lub związku może być zakwalifikowana do grupy „N” jedynie z uwagi na fakt, że inni członkowie grupy lub związku pozostają na wolności (projektowany art. 88a § 1 pkt 3 *in fine*). W ocenie HFPC, okoliczność ta nie powinna mieć znaczenia dla zakwalifikowania osadzonego do grupy osadzonych szczególnie niebezpiecznych.

- **Uwagi do pkt. 137-142**

W odniesieniu do punktów 137-142 dotyczących stosowania ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, należy wyeksponować w Sprawozdaniu, że w Trybunale Konstytucyjnym na rozpoznanie oczekują dwa wnioski (Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prezydenta RP) oraz dwa pytania prawne sądów zarzucające niezgodność z Konstytucją. Wymaga ponadto zaznaczenia, że ustawa została zastosowana retroaktywnie – wobec osób które popełniły przestępstwo wiele lat wcześniej i odbywały karę pozbawienia wolności wiele lat przed jej wejściem w życie. Wskazać należy na zakres zarzutów wskazywanych pod adresem tej ustawy we wnioskach i pytaniach prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

W Sprawozdaniu, wbrew wskazaniu Komitetu, nie wskazano jak długo poszczególne osoby przebywają już w KOZZD. Nie wskazano także rzeczywistej liczby osób przebywających aktualnie w KOZZD, a jedynie liczbę orzeczeń sądowych (nie wiadomo czy prawomocnych) w przedmiocie umieszczenia w KOZZD. Liczby te różnią się od siebie znacząco.

- **Uwagi do pkt. 143**

W projekcie Sprawozdania nie uwzględniono oceny poprawności implementacji dyrektyw unijnych, a w szczególności dyrektywy w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (dalej: dyrektywa powrotowa). Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej nie został prawidłowo implementowany. Umieszczenie w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców wciąż nie jest traktowane jako środek ostateczny (*measure of last resort*).

Warto również wskazać na istniejące opóźnienia w implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) oraz

dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona). Termin ich implementacji upłynął w dniu 20 lipca 2015 r. Ustawa implementująca te dyrektywy do dnia dzisiejszego nie została uchwalona.

Biorąc pod uwagę podnoszoną zmianę filozofii i zwiększony nacisk położony na dobrowolny powrót do krajów pochodzenia nielegalnie przebywających w UE obywateli państw trzecich niepokojąca wydaje się praktyka polskich organów władzy polegająca na automatycznym wydawaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu w stosunku do cudzoziemców przebywających w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

- **Uwagi do pkt. 144**

W projekcie sprawozdania nie uwzględniono problemów zaobserwowanych przez organizacje pozarządowe w trakcie monitoringu powrotów cudzoziemców, a w szczególności braku osobistego badania lekarskiego cudzoziemca przed jego wydalaniem drogą lotniczą, zbyt późnego informowania cudzoziemców o wydaleniu, a także problemów z komunikacją pomiędzy wydalonym cudzoziemcem a funkcjonariuszami SG.<sup>32</sup>

Sam kształt wprowadzonego modelu monitoringu operacji powrotowych również budzi zastrzeżenia z punktu widzenia jego skuteczności. Przede wszystkim obserwatorzy nie mają dostępu do dokumentacji cudzoziemca. Co więcej, w przypadku monitoringu operacji powrotowych drogą lądową obserwator nie ma prawa przebywania w tym samym pojeździe, w którym znajduje się wydalany cudzoziemiec.

Kolejnym problemem, który nie został uwzględniony w projekcie sprawozdania jest kwestia wszczynania i realizacji procedury readmisji obywateli Iraku i Syrii do Grecji. W związku z wadami systemowymi systemu recepcyjnego w Grecji przekazywanie obywateli Iraku lub Syrii do Grecji rodzi poważne zastrzeżenia związane z ryzykiem naruszenia ich praw, w tym zakazu tortur<sup>33</sup>.

W projekcie sprawozdania nie uwzględniono problemów związanych z dostępnością do prawnika oraz skutecznego środka odwoławczego dla cudzoziemców przebywających w strefie tranzytowej.

W kwestii przedłużania okresu detencji warto zasygnalizować dwie pominięte w sprawozdaniu kwestie. Po pierwsze, problem dostępności kontroli odwoławczej postanowienia w sprawie przedłużenia okresu pobytu w strzeżonym ośrodku w sytuacji, gdy cudzoziemiec oczekuje na decyzję w sprawie nadania statusu uchodźcy. Nie wszystkie sądy uznają, że możliwe jest zażalenie takiego postanowienia. Po drugie natomiast, kwestię faktycznej dostępności pomocy prawnej w postępowaniu w przedmiocie przedłużenia okresu pobytu w ośrodku strzeżonym. Cudzoziemcy nie są sprowadzani na posiedzenia w

---

<sup>32</sup> Sprawozdanie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z monitoringu przymusowych powrotów cudzoziemców w okresie maj – grudzień 2014, Warszawa, 15 stycznia 2015 r., dostępne tutaj: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/01/hfpc\\_sprawozdanie\\_monitoring\\_lotow\\_przymusowych.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/01/hfpc_sprawozdanie_monitoring_lotow_przymusowych.pdf)

<sup>33</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Powroty. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące przestrzegania praw cudzoziemców powracających do kraju pochodzenia”, Warszawa, 2015, str. 62, dostępne tutaj: [http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/06/POWROTY-II\\_3\\_06\\_15\\_EBOOK-1fin.pdf](http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/06/POWROTY-II_3_06_15_EBOOK-1fin.pdf)

przedmiocie przedłużenia okresu ich pobytu w ośrodku strzeżonym, a co za tym idzie nie mają możliwości ustnego złożenia wniosku o przyznanie im prawa pomocy. Co więcej, w związku z późnym informowaniem ich o planowanym posiedzeniu, a także biorąc pod uwagę obowiązek sporządzania pism w postępowaniu sądowym w języku polskim (w tym wniosku o przyznanie prawa pomocy), cudzoziemcy, którzy nie posługują się językiem polskim, nie mają również możliwości skutecznego zawnioskowania o przyznanie im prawa pomocy w formie pisemnej. W konsekwencji zazwyczaj nie są oni w żaden sposób reprezentowani na posiedzeniu w przedmiocie przedłużenia okresu ich pobytu w ośrodku strzeżonym.

Wreszcie projekt sprawozdania pomija kwestię pozbawiania wolności osób, które podlegają procedurze przekazania na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona). Do dnia dzisiejszego w polskich przepisach prawa krajowego brak jest podstawy prawnej uzasadniającej umieszczanie takich osób w strzeżonych ośrodkach. Pomimo tego cudzoziemcy ci pozbawiani są wolności.

- **Uwagi do pkt. 146**

W chwili obecnej na język zrozumiały dla cudzoziemca nie jest tłumaczone uzasadnienie decyzji, ale jedynie rozstrzygnięcie, podstawa prawna i pouczenie o możliwości odwołania się od decyzji. Zatem nie są tłumaczone najważniejsze powody, dla których wydana została decyzja o zobowiązaniu do powrotu. Należy wskazać, że Artykuł 12 ust. 2 dyrektywy powrotowej stanowi, że cudzoziemcom zapewnia się na żądanie pisemne lub ustne tłumaczenie głównych elementów decyzji dotyczących powrotu.

Ponadto należy zauważyć, że przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (art. 6 ust. 1) przewidują możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia postanowienia lub decyzji wydanej w ramach postępowania w sprawie o zobowiązanie do powrotu, w części dotyczącej uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 74 § 1) przewidują również możliwość odmowa udostępnienia stronie akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne", a także do innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Oznacza to, że cudzoziemiec może nie mieć żadnej informacji o przyczynach wydanej wobec niego decyzji o wydaleniu (zobowiązaniu do powrotu) i przez to nie mieć realnej możliwości przedstawienia argumentów przeciwko wydaleniu (powrotowi). Przepisy polskiego prawa nie przewidują w takiej sytuacji żadnej innej możliwości przedstawienia cudzoziemcowi powodów prowadzenia wobec niego postępowania powrotowego i wydania wobec niego decyzji o zobowiązaniu do powrotu<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Powroty. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące przestrzegania praw cudzoziemców powracających do kraju pochodzenia”, Warszawa, 2015, str. 31, dostępne tutaj: [http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/06/POWROTY-II\\_3\\_06\\_15\\_EBOOK-I-fin.pdf](http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/06/POWROTY-II_3_06_15_EBOOK-I-fin.pdf)



- **Uwagi do pkt. 148**

Istotnym elementem, na który można zwrócić uwagę w Sprawozdaniu jest brak informacji o zasadzie non-refoulement w pouczeniu o trybie i zasadach postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nie zawiera.

Ponadto pouczenie to nie zawiera również informacji o przesłankach wydania cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych (wydawana jeśli powrót spowodowałby zagrożenie dla określonych praw człowieka) oraz zgody na pobyt tolerowany (wydawana w sytuacji, gdy powrót cudzoziemca jest niewykonalny lub gdy mógłby nastąpić jedynie do państwa do którego wydanie go jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu albo z uwagi na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wydania cudzoziemca lub jeśli powrót spowodowałby zagrożenie dla określonych praw człowieka wobec osób nie spełniających warunków do udzielenia im zgody na pobyt humanitarny) – obie instytucje stanowią formę legalizacji pobytu w ramach postępowania w sprawie o zobowiązanie do powrotu. Pouczenie nie zawiera również informacji o przepisach zawierających przesłanki nie wydawania lub nie wykonywania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

- **Uwagi do pkt. 149**

W kontekście projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, należy wskazać, że w swojej pierwotnej wersji zawierał przepisy dotyczące ustanowienia systemu bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach odwoławczych w sprawach o zobowiązaniu do powrotu. Jednak na etapie prac nad projektem, na szczeblu rządowym usunięto te przepisy z projektu. 10 lipca 2015 r. Sejm przyjął tę ustawę i przyjęta ustawa również nie zawiera przepisów dotyczących tego systemu<sup>35</sup>.

Z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej wynika, że nie wszyscy cudzoziemcy przebywający w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców znają swoją sytuację prawną, a zatem zachodzi potrzeba zapewnienia im skutecznego dostępu do pomocy prawnej<sup>36</sup>.

- **Uwagi do pkt. 150-151**

Monitoring przeprowadzony w 2014 r. równoległe przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz organizacje pozarządowe, wykazał, że warunki w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców uległy poprawie w stosunku do roku 2012. Warto w sprawozdaniu zwrócić uwagę, iż organizacje pozarządowe wskazały jednak, w jakich obszarach sytuacja wciąż wymaga poprawy<sup>37</sup>. Zwrócono uwagę zwłaszcza na konieczność zniesienia detencji dzieci, wprowadzenia skutecznego systemu identyfikacji ofiar tortur oraz traumy, podniesienia i ujednolicenia poziomu pomocy psychologicznej i psychiatrycznej świadczonej w ośrodkach

<sup>35</sup> Tekst ustawy przyjętej przez Sejm znajduje się na stronie [http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3433\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3433_u.htm)

<sup>36</sup> „Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej”, pod red. J. Białasa i W. Klausa, Warszawa 2014, dostępny tutaj: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC\\_SIP\\_raport\\_wciaz\\_za\\_kratami.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC_SIP_raport_wciaz_za_kratami.pdf)

<sup>37</sup> „Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej”, pod red. J. Białasa i W. Klausa, Warszawa 2014, dostępny tutaj: [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC\\_SIP\\_raport\\_wciaz\\_za\\_kratami.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/05/HFPC_SIP_raport_wciaz_za_kratami.pdf)