



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu

Marcin Warchoń

DLPK-I.053.5.2023

dot. II.510.1043.2021.PZ

Warszawa, 29 sierpnia 2023 r.

Pan

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 5 maja 2023 r. (znak: II.510.1043.2021.PZ), dotyczące rozważenia zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do wykreślenia art. 1 pkt 25 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2600, z późn. zm.), wprowadzającego od dnia 1 października 2023 r. art. 77 § 3 i 4 k.k., uprzejmie przedstawiam, co następuje.

W uzasadnieniu *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 2024) wskazano, że biorąc pod uwagę charakter prawny instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia, projektodawca uznał, że w określonych, szczególnych i wyjątkowych sytuacjach powinno być prawnie możliwe wyłączenie możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności (art. 77 § 3 i 4 k.k.), ale takie wyłączenie nie będzie miało charakteru obligatoryjnego. Proponowana instytucja zakazu warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności stanowić będzie ograniczenie korzystania z dobrodziejstwa przedmiotowego środka probacyjnego.

W dalszej części uzasadnienia projektu wskazano także, że w wypadku skazania na dożywotnie pozbawienie wolności za przestępstwo popełnione po prawomocnym skazaniu za przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, wolności seksualnej,

bezpieczeństwu powszechnemu lub za przestępstwo o charakterze terrorystycznym na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy, niż 20 lat, z założenia trudno przyjąć, że sprawca mógłby skorzystać z takiego dobrodziejstwa.

O możliwości wyłączenia warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary dożywotniego pozbawienia wolności będzie decydować negatywna prognoza społeczno-kryminologiczna, tj. prognoza co do funkcjonowania skazanego w warunkach wolnościowych, nie zaś prognoza penitencjarna, tj. odnosząca się do dalszego funkcjonowania skazanego w zakładzie karnym.

W uzasadnieniu projektu podniesiono nadto, że orzeczenie zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia ma na celu skuteczną ochronę społeczeństwa przed szczególnie brutalnymi przestępstwami popełnianymi przez osoby, które w przeszłości już się takich czynów dopuściły, a w ocenie sądu zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że dopuszczą się ich ponownie. Projektowane rozwiązanie powinno zatem znaleźć zastosowanie wobec najbardziej niebezpiecznych sprawców, w przypadku których zarówno względy sprawiedliwościowe, jak i prewencyjne przemawiają przeciwko warunkowemu przedterminowemu zwolnieniu. W odniesieniu do takich przypadków priorytetowe znaczenie ma aspekt eliminacyjny kary pozbawienia wolności.

Powyższe stanowisko nie uległo zmianie i pozostaje aktualne. Przyjęte rozwiązanie chroni przed iluzorycznością kary w przypadku najcięższych przestępstw, uwzględnia potrzebę surowej represji wobec sprawców czynów o wysokim stopniu karygodności oraz ma walor prewencyjny. Podkreślić należy, że w każdym przypadku decyzja o zastosowaniu nieredukowalnego dożywotniego pozbawienia wolności będzie należeć do sądu rozpoznającego konkretną sprawę.

Przedstawione przez Pana Rzecznika wątpliwości w zakresie zgodności przyjętych rozwiązań z zakazem okrutnego i niehumanitarnego karania wynikającym z art. 40 Konstytucji RP oraz utrwalonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozumieniem tego zakazu, który wynika z art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, były przedmiotem wnikliwych analiz w toku prac legislacyjnych nad wskazanym projektem, zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym.

Wskazywano wówczas na charakter orzecznictwa Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka, rozwiązania funkcjonujące w ustawodawstwie innych krajów, możliwość wyznaczenia przez sąd surowszych ograniczeń w zakresie okresu odbycia kary pozbawienia wolności do skorzystania przez skazanego z warunkowego zwolnienia oraz prawo łaski stosowane przez Prezydenta RP.

Odnosząc się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazać należy, że w 2008 r. w sprawie *Kafkaris przeciwko Cyprowi* (skarga nr 21906/04) Trybunał ten orzekł, że dla celów art. 3 Konwencji wystarczy, jeśli kara może zostać zredukowana albo *de iure* (na podstawie przepisu), albo *de facto* (na podstawie faktycznych decyzji organu, praktyki dotyczącej ułaskawienia itp.). W tym orzeczeniu za całkowicie dopuszczalne uznano rozwiązanie, zgodnie z którym redukcja jest możliwa wyłącznie w drodze prezydenckiego aktu łaski. Analogiczne rozstrzygnięcie zapadło w 2010 r. w sprawie *Iorgov 2 przeciwko Bułgarii* (skarga nr 36295/02).

Jednocześnie w 2013 r. w wyroku Wielkiej Izby w połączonych sprawach *Vinter i in. przeciwko Wielkiej Brytanii* (skargi nr 66069/09, 130/10 and 3896/10) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że po orzeczeniu kary dożywotniego pozbawienia wolności należy dokonywać okresowych kontroli pozwalających ocenić, czy nie doszło do istotnych zmian w życiu skazanego sprawiających, że kara ta straciła uzasadnienie, przy czym wskazał, że popiera wprowadzenie mechanizmu, który zapewniałby dokonanie pierwszej takiej kontroli nie później niż 25 lat po wymierzeniu kary dożywotniego pozbawienia wolności, z dalszymi okresowymi kontrolami w latach późniejszych. Jak stwierdził, tam, gdzie prawo krajowe nie przewiduje możliwości takiej kontroli, kara dożywotniego pozbawienia wolności nie będzie odpowiadać standardom art. 3 Konwencji. Jednakże pogląd przedstawiony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Vinter i in. przeciwko Wielkiej Brytanii* został – i to w odniesieniu do Wielkiej Brytanii – poddany faktycznej reasumpcji, o czym dalej.

W 2014 r. zapadły wyroki w sprawie *Magyar przeciwko Węgrom* (skarga nr 73593/10, wyrok z dnia 20 maja 2014 r.) i w połączonych sprawach *Harachiev i Tolumov przeciwko Bułgarii* (skargi nr 15018/11 i 61199/12). W pierwszej z tych spraw Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że sama jedynie możliwość prezydenckiego ułaskawienia nie jest

wystarczająca dla realizacji celów art. 3 Konwencji, ponieważ prawo stanowione nie określa kryteriów ani warunków takiego ułaskawienia, a prezydent nie musi uzasadniać swojej decyzji. Natomiast w drugiej – uznał wprawdzie, że doszło do naruszenia art. 3 Konwencji (przy czym istotną rolę w motywach orzeczenia odegrał również fakt, że warunki więzienne były bardzo surowe — punkt 266 wyroku), ale że naruszenie to w odniesieniu do *Harachieva* miało miejsce w okresie od 2004 r. do początków roku 2012, gdyż – co istotne – stan prawny od roku 2012 ocenił jako zadowalający, pomimo tego, że możliwość redukcji kary w dalszym ciągu opierała się nie na warunkowym zwolnieniu, ale wyłącznie na prezydenckim akcie łaski, który nie musiał być uzasadniany (punkty 257-262 wyroku).

Ocena taka powodowana była tym, że w 2012 r. zapadł wyrok bułgarskiego trybunału konstytucyjnego wskazujący na kryteria ułaskawienia, zaś prezydent tego państwa powołał komisję do spraw ułaskawień, której zalecenia uwzględniały orzecznictwo sądów międzynarodowych. Te okoliczności były dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wystarczające, aby przyjąć, że kara dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego zwolnienia stała się karą *de facto* redukowalną (punkt 261 uzasadnienia).

Z wyroku tego wprost wynika, że możliwość redukcji oparta wyłącznie na prezydenckim ułaskawieniu może być w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka formą wystarczającą i zgodną z konwencją, jeżeli są przy tym spełnione określone warunki.

Z kolei w sprawie *Trabelsi przeciwko Belgii* (skarga nr 140/10, wyrok z 2014 r.) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że niedopuszczalna jest ekstradycja do kraju, gdzie skazany na dożywocie nie miałby możliwości warunkowego zwolnienia. W opisywanej sprawie krajem tym były USA, mimo że funkcjonuje tam prawo prezydenckiej łaski. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał bowiem, że prawo amerykańskie nie zapewnia mechanizmu kontroli i zmiany kary na podstawie obiektywnych, z góry znanych kryteriów.

W odniesieniu do dalszych losów wskazanej wyżej sprawy *Vinter i in. przeciwko Wielkiej Brytanii* należy wskazać, że Brytyjski Court of Appeal — Sąd Odwoławczy, najwyższy organ sądowy Anglii i Walii — odrzucił wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej sprawie.

W wyroku z dnia 18 lutego 2018 r. (połączone sprawy Ian McLoughlin i Lee Newell) Sąd Odwoławczy, w specjalnie utworzonym pięciosobowym składzie, uznał, że nie zachodzi potrzeba zmiany prawa brytyjskiego, gdyż Wielka Izba Europejskiego Trybunału Praw Człowieka była w błędzie, stwierdzając, że prawo Anglii i Walii nie daje możliwości redukcji kary dożywocia. Brytyjski Sekretarz Stanu (czyli odpowiednik ministra spraw wewnętrznych) może bowiem ułaskawić skazanego, zwłaszcza z powodów humanitarnych, po odbyciu przez niego 25 lat kary. Oznacza to, że skazany nie zostaje pozbawiony nadziei, że opuści zakład karny. Minister może skorzystać z prawa łaski, jeśli zaistniały wyjątkowe okoliczności. Rodzaju tych okoliczności prawo nie określa, zaś ich zaistnienie musi wykazać skazany. Minister ułaskawia skazanego, jeśli dojdzie do wniosku, że te wyjątkowe okoliczności uzasadniają zwolnienie z zakładu karnego z przyczyn humanitarnych, które to określenie jest interpretowane zgodnie z art. 3 Konwencji. Decyzja ministra jest zaskarżalna, a zatem poddawana kontroli sądowej. Ten mechanizm – w ocenie Sądu Odwoławczego – jest zaś wystarczający dla kontroli orzeczeń i oznacza, że skazani mogą żywić nadzieję na zwolnienie. Z uwagi na to, wymierzone w Anglii i Walii wyroki dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego zwolnienia są zgodne z art. 3 Konwencji.

Wskutek wyroku brytyjskiego Sądu Odwoławczego Europejski Trybunał Praw Człowieka zmienił stanowisko wyrażone w wyroku *Vinter przeciwko Wielkiej Brytanii*. Do modyfikacji stanowiska doszło w sprawie *Hutchinson przeciwko Wielkiej Brytanii* (skarga 57592/08), gdyż zarówno w wyroku I instancji, jak w wyroku Wielkiej Izby z 2017 r., Trybunał stwierdził, że dla oceny redukowalności kary dożywocia najważniejsza jest sama możliwość redukcji kary, a bez znaczenia pozostaje, czy redukcji tej dokonuje sąd, czy organ władzy wykonawczej. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał stanowisko brytyjskiego Sądu Odwoławczego za przekonujące. Jak orzekł, treść wyroku w sprawie *Vinter* wynikała z tego, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie był pewien, czy przesłanki ułaskawienia w prawie brytyjskim są zgodne z art. 3 Konwencji, lecz Sąd Odwoławczy wyjaśnił tę kwestię. Reasumując, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że prawo brytyjskie, w którym jedyną możliwość redukcji kary dożywocia stanowi *de facto* ułaskawienie przez organ wykonawczy, spełnia wymogi art. 3 Konwencji.

Wątpliwości może zatem budzić odwoływanie się do wyroku wydanego w tej sprawie przez sąd I instancji jako zawierającego argumenty na poparcie ujętej w wystąpieniu tezy, że prawo ułaskawienia jest niewystarczające i należy wprowadzić możliwość orzekania warunkowego zwolnienia przez sąd.

Stanowisko wyrażone w sprawach przeciwko Bułgarii i Wielkiej Brytanii nie zostało jednak podtrzymane w orzeczeniu w sprawie przeciwko Litwie, mimo podobnego stanu prawnego. W 2017 r. w wyroku w sprawie *Matiosaitis i in. przeciw Litwie* (skarga nr 22662/13 i in.) Trybunał orzekł, że ułaskawienie w prawie litewskim przypomina łaskę królewską, tak więc nie może być uznane za mechanizm prawny dla oceny bieżącej sytuacji skazanego (punkt 173 wyroku). Było to stwierdzenie o tyle zaskakujące, że dekret prezydencki wskazywał kryteria ułaskawienia, ponadto komisja ułaskawieniowa składała się z przedstawicieli sądownictwa (punkty 76-79 wyroku). Stan prawny na Litwie przypominał więc stan prawny w Bułgarii po roku 2012, aczkolwiek w Bułgarii, jak podkreślono w wyroku w sprawie *Harachiev*, stosowna komisja brała też pod uwagę orzecznictwo sądów międzynarodowych, czyli przede wszystkim orzecznictwo samego ETPCz, którego to kryterium na Litwie zabrakło, co ewidentnie nie spotkało się z przychylną oceną tego Trybunału.

W wyroku z 2019 r. w sprawie *Marcello Viola przeciwko Włochom* (skarga nr 77633/16) ETPCz orzekł w oparciu o włoski stan prawny, w którym przewidziano dla osoby skazanej na karę dożywocia możliwość warunkowego zwolnienia, lecz pod warunkiem współpracy z organami ścigania. Trybunał uznał ten warunek za niezgodny z Konwencją. Można tu wspomnieć, że wyrok dotyczył jednego z przywódców mafii. Jednocześnie ETPCz podtrzymał pogląd, że państwo powinno zagwarantować osobie skazanej na dożywocie możliwość ponownego zbadania wymierzonej kary w celu ustalenia, czy w trakcie odbywania kary osadzony zmienił się i dokonał postępu na drodze ku resocjalizacji w takim stopniu, że pozbawienie go wolności nie jest już dłużej uzasadnione w oparciu o uprawnione względy penologiczne, podczas gdy skazany powinien wiedzieć, co ma zrobić, by zakwalifikować się do zwolnienia i jakie warunki się z tym wiążą.

Analiza orzeczeń Trybunału wskazuje, że Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nawet w wypadku kary dożywotniego pozbawienia wolności skazany powinien mieć możliwość

redukcji tej kary i opuszczenia zakładu karnego, jeżeli uzasadniają to jego właściwości, czy warunki osobiste, ale jednocześnie Trybunał nie prezentuje jednolitego stanowiska w zakresie prawnych rozwiązań tej kwestii i mechanizmów takiej redukcji z uwagi na różnorodne systemy prawne państw - stron.

Jeżeli w danym państwie redukcja jest możliwa wyłącznie w oparciu o ułaskawienie, ETPCz raz uznaje ten mechanizm za wystarczający, a innym razem nie, i to nawet wówczas, gdy rozwiązania w poszczególnych państwach są zbliżone.

W żadnym orzeczeniu ETPCz nie wyraził jednak poglądu, że dla celów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mechanizm ten ma się opierać na warunkowym zwolnieniu i decyzji sądu. Wręcz przeciwnie, w świetle analizowanych orzeczeń należy przyjąć, że organem dokonującym redukcji może być zarówno organ sądowy, jak i organ władzy wykonawczej, przy czym organ ten powinien ocenić, czy wskutek zmiany indywidualnych właściwości lub warunków sprawcy wykonywanie kary dożywocia jest w dalszym ciągu uzasadnione.

Prawo polskie, także w stanie prawnym, który będzie obowiązywał od dnia 1 października 2023 r., spełnia wymogi przedstawione w orzecznictwie Trybunału. Chociaż bowiem w przepisach art. 77 § 3 i 4 k.k. przewiduje się zakaz warunkowego zwolnienia sprawcy skazanego na karę dożywotniego pozbawienia wolności, to zakaz ten stanowi wyjątek od reguły, który znajduje zastosowanie wyłącznie do specyficznej i bardzo wąskiej kategorii sprawców najcięższych przestępstw, wskazanych w tych przepisach.

W przypadku takich sprawców zakaz warunkowego zwolnienia jest uzasadniony potrzebą ochrony innych osób. Należy też podkreślić, że zakaz warunkowego zwolnienia ma w każdym wypadku charakter fakultatywny, ponieważ uzasadniające go okoliczności są traktowane indywidualnie i podlegają ocenie sądu. Zakaz ten może być zatem orzeczony wyłącznie przez sąd, a nie stosowany *ex lege*.

Nie można też twierdzić, że zakaz warunkowego zwolnienia każdorazowo będzie prowadził z automatu do pozbawienia sprawcy wolności do końca życia. Każdy skazany może bowiem skorzystać z prezydenckiego prawa łaski, zwłaszcza jeżeli podczas pobytu w zakładzie karnym dojdzie do skutecznej resocjalizacji. Tym samym sprawca nie zostaje

pozbawiony nadziei na opuszczenie zakładu karnego.

W polskiej procedurze ułaskawieniowej nie ma wymogu odbycia przez sprawcę kary pozbawienia wolności w określonej wysokości. Procedura ułaskawieniowa nie polega wyłącznie na uznaniowym przychyleniu się do wniosku skazanego albo na odrzuceniu takiego wniosku przez Prezydenta RP, ale wiąże się z badaniem tego wniosku także przez inne organy, czyli przez co najmniej jeden sąd i Prokuratora Generalnego. Zgodnie z art. 563 k.p.k. rozpoznając prośbę o ułaskawienie sąd w szczególności ma na względzie zachowanie się skazanego po wydaniu wyroku, rozmiary wykonanej już kary, stan zdrowia skazanego i jego warunki rodzinne, naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem, a przede wszystkim szczególne wydarzenia, jakie nastąpiły po wydaniu wyroku. Regulacja ta spełnia zatem wymogi zawarte w orzecznictwie ETPCz dotyczące możliwości uwzględnienia ewentualnej resocjalizacji skazanego czy jego stanu zdrowia. Uregulowana w Kodeksie postępowania karnego procedura ułaskawieniowa stanowi w istocie formę postulowaną przez Trybunał oceny zasadności dalszego wykonywania kary.

Uwzględniając powyższe uprzejmie informuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi obecnie prac legislacyjnych w zakresie objętym wystąpieniem.

Z poważaniem

Marcin Warchoń

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/