



Warszawa 6.10.2023

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IX.517.1422.2023.KK

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Chrystiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Sygn. akt SK 84/23

W związku z otrzymanym w dniu 13 września 2023 r. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej M M sygn. akt SK 84/23, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

**art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie
prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym**

prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.), w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu wykonawczym w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. W dniu 13 września 2023 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M M (dalej: Skarżący), oznaczone sygn. akt SK 84/23.

2. Skarżący złożył skargę konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że przepis art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.; dalej: ustawa skargowa), w zakresie, w jakim pozwala Przewodniczącemu Wydziału Karnego Odwoławczego Sądu Okręgowego odmówić przyjęcia do rozpoznania skargi skazanego na przewlekłość postępowania wykonawczego w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności tylko i wyłącznie z powodu stwierdzenia, że tego rodzaju sprawa (wchodząca w zakres regulacji Kodeksu karnego wykonawczego) wyłączona jest z kategorii spraw objętych regulacjami ww. ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, której to ustawy nie stosuje się do spraw, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.) i jednocześnie

sprawa ta nie stanowi wyjątku, o którym mowa w art. 2 ust. 1b ww. ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

3. Skarżący podnosi, że sprzeczna z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest przede wszystkim początkowa część zaskarżonego przepisu ustawy skargowej, która wskazuje, że ustawy tej nie stosuje się w sprawach należących do kręgu spraw objętych zakresem regulacji Kodeksu karnego wykonawczego (art. 1 § 1 k.k.w.), poza wyjątkami jakie ten przepis statuuje.

4. Powyższe – jak wskazuje Skarżący – prowadzi do konkluzji, że nie w każdej sprawie toczącej się z przewlekłością można zastosować przepisy ustawy skargowej, jeżeli strona zdecyduje się na jej wniesienie. Między innymi niemożliwe jest stosowanie przepisów ustawy skargowej na przewlekłość postępowania wykonawczego w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności. W przypadku Skarżącego, odmowa rozpoznania przez Sąd Okręgowy wniesionej przez niego skargi na przewlekłość postępowania sprawiła, że jego wniosek o udzielenie przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności przez długi czas pozostawał nierozpoznany.

5. Konstytucja wyraźnie stanowi, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1). W ocenie Skarżącego, ze względu na ograniczenie, które statuuje zaskarżony przepis ustawy skargowej, zostało naruszone jego prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, a przede wszystkim rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

6. Skarżący zauważa ponadto, że przepis konstytucyjny, wskazując na prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, nie rozróżnia, jakich spraw ma dotyczyć rozpoznanie bez nieuzasadnionej zwłoki, ani nie wprowadza katalogu wyjątków od tej zasady.

7. W ocenie Skarżącego, jeżeli postępowanie trwa dłużej, niż jest to niezbędne, to niezależnie od rodzaju sprawy powinna być możliwość stosowania

przepisów ustawy skargowej do ewentualnego stwierdzenia przewlekłości postępowania, aby zapewnić stronie przestrzeganie art. 45 Konstytucji RP.

8. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zaskarżony przepis art. 2 ust. 1b ustawy skargowej wszedł w życie w dniu 6 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 2103). W uzasadnieniu projektu tej ustawy jako powód wyeliminowania z porządku prawnego możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego wskazano fakt, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Powołano się wtedy na wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r.¹ Stwierdzono, że w sprawach wykonania kar i środków stricte karnych wystarczające są środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

9. Negatywne zjawisko przewlekłości występuje także na gruncie postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.k.w. Pierwotna treść ustawy skargowej pozwalała skazanym na korzystanie z tej instytucji w przypadku przewlekłego rozpoznawania ich spraw przez sądy. Jako że sam Kodeks nie posiada mechanizmu mogącego zapewnić podmiotom zainteresowanym dochodzenie odszkodowania w przypadku przewlekłości postępowania, tym samym aktualnie brak jest instytucji mogącej stanowić surogat skargi na przewlekłość postępowania składanej na gruncie k.k.w. Kwestionowana przez Skarżącego regulacja ustawy skargowej, w świetle braku innej instytucji analogicznej do skargi na przewlekłość postępowania, zamknęła więc skazanym drogę sądową egzekwowania swoich praw w ramach toczących się przewlekłe postępowań sądowych, które swoje umocowanie mają w przepisach k.k.w.

¹ Skarga nr 47287/99, § 69.

10. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, każdy obywatel, również ten pozbawiony wolności, uprawniony winien być do środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu zapewnić sprawne działanie sądu w jego sprawie². Nie może ująć uwadze, że sprawność i efektywność są jednymi z podstawowych wartości sądowego stosowania prawa, jak też warunkami skuteczności prawa w ogóle³. Nie ma również powodów, by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną.

11. Możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego, a w znaczeniu niniejszej skargi – na przewlekłość postępowania w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, wiąże się ściśle z określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawem do sądu. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2009 r., wniesienie skargi na przewlekłość postępowania stanowi formę realizacji konstytucyjnego prawa do sądu oraz jedno z podstawowych praw z zakresu praw człowieka⁴. Jednocześnie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada dostępu obywateli do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego⁵. W wyroku z dnia 12 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśnił, iż nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie, jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie, jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego⁶. Prawo do sądu jako jedno z konstytucyjnie gwarantowanych jednostce praw jest niczym innym jak możliwością „zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie

² Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił już do skarg konstytucyjnych dotyczących tego zagadnienia, w sprawach: SK 19/21, SK 31/21, SK 35/21.

³ C.P. Kłak, Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego, Prok. i Pr. 2008, nr 12, s. 63–79.

⁴ Postanowienie SN z dnia 3 grudnia 2009 r., WSP 9/09, OSNKW 2010, nr 4, poz. 36. We wskazanej sprawie chodziło co prawda o postępowanie karne, niemniej należy to odnieść także do niniejszej sprawy.

⁵ Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.

⁶ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.

tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”⁷. Ponadto w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa aspekty prawa do sądu. Oznacza ono możliwość wydania konkretnego rozstrzygnięcia w danej sprawie, a także możliwość jego wyegzekwowania. Zdaniem Trybunału „brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym”⁸. Obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie obu tych elementów.

12. Trybunał wskazuje także, kto jest podmiotem prawa zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jest nim „każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego”. Przedmiotowo natomiast prawo to obejmuje „sprawy dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa”⁹.

13. Sytuacja pozbawienia skazanych środka prawnego przeciwdziałającego przewlekłości na etapie postępowania wykonawczego, będąca konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 2 ust. 1b ustawy skargowej, jest nie do pogodzenia ze wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. obowiązkiem ustawodawcy ustalenia odpowiedniego prawa, w tym procedury, aby zainteresowany podmiot mógł skorzystać z prawa do sądu. Także ustawodawca odpowiada za zdefiniowanie, jaki rodzaj sądu jest właściwy do rozpatrywania określonego rodzaju spraw¹⁰.

14. Trybunał Konstytucyjny zauważa także, że zakres prawa do sądu określony w Konstytucji RP jest szerszy niż zakres tego prawa zawarty w prawie międzynarodowym, w tym m.in. w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Pojęcie sprawy w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP powinno być rozumiane szeroko. Jest ono autonomiczne, nie można go objaśnić, stosując interpretacje zaczerpnięte z konkretnych gałęzi prawa – cywilnego, administracyjnego czy karnego. Konstytucyjne

⁷ P. Sarnecki, Art. 45 [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016, LEX.

⁸ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.

⁹ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

¹⁰ Ibidem.

rozumienie sprawy powinno być fundamentem dla interpretacji innych ustawowych pojęć. Wąskie rozumienie tego pojęcia, np. ograniczenie się tylko do sprawy w rozumieniu prawa karnego, mogłoby stanowić przeszkodę do pełnego zrealizowania prawa do sądu. Ustalanie elementów tworzących sytuację prawną danego podmiotu, czyli tzw. aspekt materialnoprawny prawa do sądu, wymaga odwołania się do całego systemu prawnego. Natomiast aspekt formalnoprawny jest niezależny od poszczególnych ujęć proceduralnych. Mając na uwadze wspomnianą autonomiczność pojęcia sprawy w ww. ujęciu, realizacja prawa do sądu będzie obejmować wszystkie przypadki, w których mamy do czynienia z rozstrzygnięciem o prawach danego podmiotu, a natura danego stosunku wyklucza możliwość arbitralnego rozstrzygnięcia o sytuacji drugiego podmiotu w tym samym stosunku¹¹. Podobne stanowisko zawarł Sąd Najwyższy, który stwierdził, iż „art. 45 ust. 1 Konstytucji jest szerszy od przewidzianego w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przynajmniej w tym sensie, że nie ogranicza prawa do sądu do spraw cywilnych i karnych”¹².

15. Istotne również jest, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie miało charakteru wyłącznie „fasadowego”, jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które – w razie zaistnienia przewlekłości postępowania – będą działać na sąd stymulująco¹³.

16. Warto podkreślić, że „prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki składa się przede wszystkim z dwóch uprawnień. Domagania się od sądu prowadzenia postępowania nie dłużej, niż tego wymaga wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto prawo to wymaga, by ustawodawca wprowadził takie instytucje prawne, które umożliwiają uczestnikom postępowania sięganie do efektywnych instrumentów proceduralnych

¹¹ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 728–731.

¹² Postanowienie SN z dnia 9 września 1998 r., III RN 73/98, OSNP 1999, nr 10, poz. 326.

¹³ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019, poz. 35.

przyspieszających postępowanie. Jednym z nich jest skarga na przewlekłość postępowania sądowego¹⁴.

17. Konkludując, uznać należy, że dopiero ponowne ustawowe zagwarantowanie możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowań rozpoznawanych w oparciu o przepisy Kodeksu karnego wykonawczego uczyni to prawo realnym, a nie iluzorycznym dla osób pozbawionych wolności.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak na wstępie.

1

v

¹⁴ P. Tuleja, Art. 45, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX.