



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

26/05/2021

IX.517.744.2021.TRo

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

**Sygn. akt SK 19/21**

W związku z otrzymanym w dniu 27 kwietnia 2021 r. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej Pana W B , sygn. akt SK 19/21, 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 2020 r. poz. 627), zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, 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; dalej: ustawa skargowa), w zakresie w jakim wyłącza możliwość złożenia „skargi na przewlekłość postępowania” w postępowaniu karnym wykonawczym dotyczącym udzielenia osobie skazanej warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty orzeczonej kary pozbawienia wolności oraz uzyskania

rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

1. W dniu 27 kwietnia 2021 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Pana W B (dalej: Skarżący), oznaczone sygn. akt SK 19/21.

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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.), w zakresie w jakim wyłącza możliwość złożenia „skargi na przewlekłość postępowania” w postępowaniu karnym wykonawczym dotyczącym udzielenia osobie skazanej warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty orzeczonej kary pozbawienia wolności oraz uzyskania rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

3. W ocenie skarżącego naruszone zostały trzy jego wolności i prawa określone Konstytucją RP, a mianowicie zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa, prawo do sądu, rozumiane jako gwarancja rozpoznania przez sąd powszechny czy nie doszło do naruszenia prawa skarżącego do rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz prawo do wynagrodzenia za szkodę, jaką poniósł w związku z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

4. Zdaniem skarżącego przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Wskazuje ponadto, iż zaskarżony przepis art. 2 ust. 1b ustawy skargowej odsyła do katalogu spraw wymienionych w art. 1 § 1 k.k.w., do którego niewątpliwie zalicza się sprawy o udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty orzeczonej kary pozbawienia wolności.

5. W ocenie skarżącego brak jest podstaw do rozróżnienia kategorii spraw określonych w art. 1 § 1 k.k.w. od innych spraw karnych czy cywilnych. Wszystkie te sprawy mają charakter postępowań rozpoznawczych. Zaznacza, że względem spraw, o których mowa w art. 1 § 1 k.k.w., jak i spraw karnych prowadzonych wobec osoby oskarżonej, obowiązują jednakowe reguły procesowe. Sprawy te rozpoznaje się stosując przepisy k.p.k., a więc sprawy te dotyczą lub mogą dotyczyć de facto tych samych kategorii osób, względem których prowadzone było początkowo postępowanie karne. Nie ma wobec tego powodów, by rozróżniać sytuację tych osób w kontekście zasady równości oraz by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną. Zdaniem skarżącego taka praktyka w zakresie stosowania prawa powoduje stygmatyzację osób odbywających karę pozbawienia wolności.

6. Dodatkowo, zdaniem skarżącego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika jednoznacznie, że wolą ustawodawcy było objęcie prawem do sądu możliwie jak najszerszy zakres spraw. Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zawiera dyrektywę interpretacyjną zakazującą zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Sprowadza się to do konkluzji, iż obowiązująca Konstytucja RP wprowadza domniemanie drogi sądowej. Skarżący zaznacza też, iż podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest "każdy", tzn. każda jednostka, a także osoby prawne. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, czyli żądanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki w rozsądnym terminie, jak również prawo do dokonania przez sąd kontroli orzeczeń, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Skarżący widzi też możliwość ograniczeń prawa do sądu, wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tym niemniej zaznacza, iż nie mogą one faktycznie zamykać obywatelowi drogi do sądu.

7. Skarżący zwraca również uwagę na treść art. 4 § 2 k.k.w., z którego wynika zasada poszanowania godności skazanego, gdzie pomimo pozbawienia wolności zachowuje on prawa i wolności obywatelskie. Ich ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy oraz z wydanego na jej podstawie prawomocnego orzeczenia. Wskazuje również, iż ustawodawca w art. 162 § 2 k.k.w. zawarł pewną regułę nakazującą sądom penitencjarnym stosowanie się do zasady szybkości postępowania i przeciwdziałania jego przewlekłości w sytuacji osób odbywających karę. Mianowicie ustawodawca przewidział 14 dniowy termin na rozpoznanie

zażalenia na postanowienie w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia. Zdaniem skarżącego świadczy to o poszanowaniu i uznaniu również prawa osób skazanych do rozpoznaniu ich spraw bez zbędnej zwłoki. Tymczasem ograniczenie wynikające z art. 2 ust. 1b ustawy skargowej stoi w kolizji z gwarancją praw skazanego, bowiem pozbawia taką osobę prawa do kontroli przez sąd wyższego rzędu, czy w danej sprawie nie doszło do naruszenia jego prawa do sprawnego i szybkiego rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki.

8. Konkludując, skarżący wskazał, iż nie ma podstaw do pozbawiania szeroko rozumianej kategorii osób domagających się kontroli prowadzonych względem nich postępowań karnych wykonawczych prawa do zbadania, czy w ich sprawach nie doszło do przewlekłości postępowania, a w konsekwencji pozbawiania ich możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z ewentualnym przewlekłym procedowaniem w ich sprawach. Obywatel, nawet ten skazany i pozbawiony wolności, uprawniony winien być do posiadania środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu niejako „wymusić” sprawne działanie sądu w jego sprawie lub zainspirować sąd do działania z poszanowaniem jego praw, w tym godności i prawa do sądu.

9. 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)<sup>1</sup>. 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 zwany: 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. (skarga nr 47287/99, § 69). Stwierdzono, że w sprawach wykonania kar i środków stricte karnych wystarczające są bowiem środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk Nr 851.

10. W uzasadnieniu ww. projektu niestety nie uszczegółowiono powodów, dla których wyeliminowano z porządku prawnego możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego. Sam fakt „niewymagania przez ETPCz dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym” nie tworzy przecież formalnego zakazu weryfikacji przewlekłości postępowania wykonawczego przez sądy krajowe.

11. W ww. uzasadnieniu projektu zmian do ustawy skargowej wskazano ponadto, że zgodnie ze standardem strasburskim, ocenie podlega sprawność postępowania odnośnie do „zasadności oskarżenia w sprawie karnej” lub „w przedmiocie sporu odnośnie do praw i obowiązków o charakterze cywilnym” (por. art. 6 ust. 1 Konwencji). Z tego względu w proponowanej nowelizacji nie zmienia się zasady odwołującej się do czynności podejmowanych w celu zakończenia postępowania „w sprawie”, co koreluje z proponowanym obowiązkiem oceny sprawności postępowania jako całości, a nie jego poszczególnych fragmentów, faz, etapów, postępowań incydentalnych. Orzecznictwo strasburskie, a w ślad za nim nowelizacja, wiąże bowiem wysokość należnej sumy pieniężnej za przewlekłość z czasem trwania postępowania co do istoty sprawy (niezależnie od sposobu jego zakończenia). Skarga nie przysługuje więc wyłącznie na przewlekłość postępowania incydentalnego (np. w przedmiocie wyłączenia komornika lub sędziego (zob. wyrok ETPCz w sprawie Schreiber i Boetsch v. Francji, skarga nr 58751/00), udzielenia zabezpieczenia, ustanowienia pełnomocnika z urzędu, zwolnienia od kosztów sądowych). Takie ukształtowanie kognicji umożliwia sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość.

12. Z całościowej analizy powyższego uzasadnienia można dojść do wniosku, iż powodem uchwalenia art. 2 ust. 1b ustawy skargowej było to, że postępowanie wykonawcze nie należy do postępowań, w których ocenia się (pod względem przewlekłości) „zasadność oskarżenia w sprawie karnej”, co łączy się z nienadaniem temu postępowaniu przymiotu „sprawy”. Niewątpliwie postępowania wykonawczego nie można było uznać za postępowanie incydentalne i z tego powodu wyłączyć możliwość wniesienia skargi na jego przewlekłość.

13. Możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego, a w znaczeniu niniejszej skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia, łączy się ściśle z określonym w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP prawem do sądu. W wyroku z dnia 12 marca 2002 r. Trybunał

Konstytucyjny zwrócił 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 sądowego<sup>2</sup>. 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 tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”<sup>3</sup>.

14. Trybunał wskazuje także, kto jest podmiotem prawa zawartego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 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”<sup>4</sup>. Podkreślania wymaga, że zarówno judykatura, jak i doktryna wskazują, że pojęcie „sprawy” na gruncie Konstytucji RP ma charakter autonomiczny. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie «sprawy», której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym pojęciu temu (niedefiniowanemu w przepisach konstytucyjnych oraz niejednoznacznie rozumianemu w doktrynie i w orzecznictwie) należy przypisać – przynajmniej w pewnej mierze – znaczenie autonomiczne. Przedmiotowy zakres prawa do sądu musi być określany nie poprzez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest, stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”<sup>5</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że o ile nie budzi wątpliwości, że jako „sprawę” w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP kwalifikuje się spory prawne pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi, które wynikają ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych, a także orzekanie o zarzutach karnych, o tyle należy pamiętać, że nie jest to katalog zamknięty. Istotą sporu jest bowiem rozstrzygnięcie o prawach podmiotu. Tym samym katalog należy rozszerzyć o wszelkie inne prawa, które

---

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

<sup>3</sup> P. Sarnecki, Art. 45, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. II, Warszawa 2016, s. 234.

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

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 14 marca 2005 r., K 35/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 23.

wynikają z całego systemu obowiązującego prawa<sup>6</sup>. Ponadto, w postanowieniu z dnia 24 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa aspekty prawa do sądu. Oznacza ono możliwość wydania skonkretyzowanego rozstrzygnięcia w danej sprawie, a także możliwość jego wyegzekwowania. Zdaniem Trybunału, „brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym”. Obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie obu tych elementów<sup>7</sup>.

15. 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 częściowo autonomiczne, nie można go objaśnić, stosując interpretacje z konkretnych gałęzi prawa - cywilnego, administracyjnego czy karnego. Konstytucyjne 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 stosunku<sup>8</sup>. Podobne stanowisko zawarł w postanowieniu z dnia 9 września 1998 r. Sąd Najwyższy, który stwierdził, iż nie miał tu zastosowania, wskazany w rewizji art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, ponieważ „art. 45 ust. 1 Konstytucji jest szerszy od przewidzianego w art. 6 Konwencji przynajmniej w tym sensie, że nie ogranicza prawa do sądu do spraw cywilnych i

---

<sup>6</sup> *Ibidem*; zob. też postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 35.

<sup>7</sup> Postanowienie TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 18.

<sup>8</sup> J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Kraków 2004, s. 728–731.

karnych, a zatem należało zastosować przepis ustanawiający wyższy standard ochronny, tj. określony w Konstytucji”<sup>9</sup>.

16. Podstawowym zadaniem przepisów prawa karnego wykonawczego jest regulacja procedur, według których mają być wykonywane orzeczenia. Nie mają one jednak ani charakteru zupełnego, ani wyłącznego. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 § 2 k.k.w. w postępowaniu wykonawczym, w kwestiach nieuregulowanych w Kodeksie karnym wykonawczym stosuje się odpowiednio przepisy zawarte w Kodeksie postępowania karnego. Stąd też ściśle łączą się z zasadniczym etapem postępowania karnego, jakim jest postępowanie jurysdykcyjne, w którym rozstrzygane są kwestie co do meritum sprawy. Przepisy prawa karnego wykonawczego stanowią też o szeregu postępowań, które są istotne dla skazanego, z uwagi na wyrażoną w art. 4 § 2 k.k.w., gwarancję poszanowania jego praw i wolności (np. wolności osobistej).

17. Postępowanie dotyczące uzyskania warunkowego przedterminowego zwolnienia jest zdaniem Rzecznika tym rodzajem postępowania wykonawczego, któremu należy nadać przymiot sprawy, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Postępowanie to jest zaskarżalne. Posiłkując się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym postępowania klauzulowego, należy też uznać, iż ww. orzeczenie jest aktem sądowym, w którym sąd stwierdza, czy wobec skazanego zachodzi pozytywna prognoza kryminologiczna, skutkująca możliwością przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności. Nie budzi więc wątpliwości, że postanowienie sądu w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia ma charakter orzeczenia sądowego - jest realizacją funkcji jurysdykcyjnej, a nie administracyjnej<sup>10</sup>. Wskazane postępowanie ma też charakter autonomiczny, tak w stosunku do postępowania sądu rozpoznającego sprawę meriti, jak też innych postępowań, które swoje umocowanie mają co prawda w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego, ale ich przedmiot jest rozbieżny (np. stosowanie środków zabezpieczających, dozoru elektronicznego, czy udzielenie przerwy w karze).

18. Przedmiotem postępowania w sprawie warunkowego przedterminowego zwolnienia jest w istocie odzyskanie wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP). Mając na uwadze potrzebę ochrony tego prawa, skazany ma prawo zwrócić się do sądu o

---

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

<sup>10</sup> Wyrok TK z 3.07.2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019, nr 35; wyrok TK z 22 listopada 2010 r., sygn. P 28/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 105.



rozstrzygnięcie sprawy w zakresie odzyskania wolności osobistej. Skoro tak, to ma też prawo oczekiwać, iż jego sprawa zostanie rozpatrzona bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

19. Pod pojęciem drogi sądowej należy rozumieć możliwość dochodzenia naruszonych praw i wolności przed każdym sądem RP, nie tylko sądem powszechnym. Jest to uprawnienie jednostki do zainicjowania postępowania sądowego, w toku którego zostanie rozstrzygnięta sprawa. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 8 lutego 2000 r. stwierdził, iż prawa dostępu do sądu nie można rozumieć jako uprawnienia do żądania rozstrzygnięcia sprawy przez dowolny organ w dowolnej procedurze. Prawo to należy interpretować z uwzględnieniem art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, a więc jest ono realizowane przez prawo dostępu do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości<sup>11</sup>. To sąd jest jedynym właściwym organem powołanym do rozpatrywania spraw (tzw. „monopol sądownictwa”)<sup>12</sup>. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i - co należy podkreślić - prawo do sądowej kontroli aktów (czynności albo ich braku), które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki<sup>13</sup>. W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazuje również, iż podstawowym prawem jednostki jest możliwość weryfikacji podejmowanych i zaniechanych wobec niej czynności procesowych przez niezależny i niezawisły sąd wyższej instancji. Brak jest zaś konstytucyjnych wartości, które uzasadniałyby na gruncie ustawy skargowej osłabienie pozycji prawnoprocesowej strony (uczestnika) postępowania cywilnego w postaci zamknięcia drogi sądowej w zakresie ochrony jej (jego) prawa do terminowego załatwienia sprawy (in propria causa: nadania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu)<sup>14</sup>. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego należy również odnieść do przewlekłości postępowania, którego przedmiotem jest stosowanie warunkowego przedterminowego zwolnienia z pozostałej do odbycia kary pozbawienia wolności.

20. W tym kontekście trudno się też zgodzić z argumentacją uzasadnienia projektu ustawy skargowej, którą wprowadzono w życie art. 2 ust. 1b, iż w sprawach wykonania kar i

---

<sup>11</sup> Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2000 r., Ts 180/99, OTK 2000, nr 1, poz. 54.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 19/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 67.

<sup>13</sup> Wyrok TK z 3.07.2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019, nr 35.

<sup>14</sup> Ibidem.

środków stricte karnych wystarczające są środki nadzoru administracyjnego. Wewnętrznego nadzoru administracyjnego, sprawowanego przez prezesa sądu, zgodnie z rozdziałem 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>15</sup>, nie można łączyć ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ten bowiem zastrzeżony jest dla sądu (monopol sądownictwa). W analizowanym przypadku to więc sąd, a nie prezes sądu, powinien weryfikować sprawność - prowadzonego przez inny sąd - postępowania.

21. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 marca 2001 r. zauważył, iż zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ustawa nie może zamykać nikomu sądowej drogi egzekwowania naruszonych praw i wolności. Ponadto, w uzasadnieniu możemy przeczytać: „zastosowanie tego przepisu może mieć miejsce nie tylko w sytuacji, gdy droga sądowa rozpatrzenia sprawy obywatela jest wyraźnie wyłączona przez przepis ustawy, ale także wówczas, gdy ustawa nie zawiera takiego zakazu, ale jednocześnie nie wskazuje możliwości odwołania do sądu”<sup>16</sup>. Niewątpliwie wprowadzenie w życie art. 2 ust. 1b ustawy skargowej zamknęło skazanym drogę sądową egzekwowania swoich praw w ramach toczących się przewlekłe postępowania sądowych (w tym dotyczących warunkowego przedterminowego zwolnienia), które swoje umocowanie mają w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego.

22. Co istotne, 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 stymulująco<sup>17</sup>. Dopiero więc, ponowne ustawowe zagwarantowanie możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania rozpoznawanych w oparciu o przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, uczyni to prawo realnym, a nie iluzorycznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich niestety nie dysponuje statystykami w ilu przypadkach prowadzony był nadzór administracyjny nad „postępowaniami wykonawczymi”, czy też jaki skutek przyniósł. W piśmie kierowanym z Biura RPO do Dyrektora Departamentu Wykonywania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>18</sup> na pytanie, czy wpływają do ww. Departamentu skargi osób skazanych skarżących się na przewlekłość

---

<sup>15</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2072.

<sup>16</sup> Wyrok SN z dnia 15 marca 2001 r., I PKN 298/00, OSNP 2002, nr 24, poz. 588.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 3.07.2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019, nr 35.

<sup>18</sup> Pismo z dnia 06.05.2021 r. w sprawie IX.517.744.2021.

postępowań sądowych rozstrzygających w przedmiocie udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia, jak również czy prowadzona jest analiza takich spraw i czy były podejmowane interwencje w ww. zakresie, uzyskano odpowiedź<sup>19</sup>, iż Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji nie prowadzi statystyk ani analiz dotyczących tego typu skarg. Z tych względów nie posiada danych dotyczących liczby skarg w tym przedmiocie. Oczywiście nadesłana odpowiedź nie daje przesłanek do uznania, iż takich nadzorów administracyjnych wobec postępowań w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia nie było w ogóle prowadzonych (w okresie obowiązywania zaskarżonego przepisu), tym niemniej, wpływające do Biura RPO pytania skazanych o konstytucyjność przepisu art. 2 ust. 1b ustawy skargowej, jak również nawet pobieżna analiza orzecznictwa, zgromadzonego w Systemie Informacji Prawnej Lex (blisko 50 spraw tylko z właściwości Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu), pozwala przypuszczać, iż skazani wciąż próbują dochodzić swoich praw na podstawie nieobowiązujących już przepisów ustawy skargowej, nie mając świadomości o trybie nadzoru administracyjnego bądź nie wierząc w jego efektywność.

Pomijając już aspekt sądowej drogi egzekwowania swoich praw w ramach toczących się przewlekłe postępowań sądowych, to w obecnym stanie prawnym trudno jest też uznać, iż skazany dysponuje realnym środkiem prawnym, który może zadziałać na sąd - rozpoznający jego sprawę w postępowaniu wykonawczym – stymulująco. Dodatkowo, sytuacja osób skazanych, chcących dochodzić swoich praw w kontekście przewlekłych postępowań sądowych, jest w obecnym stanie prawnym gorsza, niż pozostałych uczestników postępowań karnych czy cywilnych. Ci drudzy bowiem, już w jednym postępowaniu z ustawy skargowej, mogą domagać się podjęcia działań usprawniających tok postępowania, ale również uzyskać z tego tytułu odpowiedniej sumy pieniężnej jako rekompensatę za krzywdę moralną spowodowaną przewlekłością postępowania. Odpowiednia suma pieniężna pełni rolę swoistego zadośćuczynienia za stres i frustrację, spowodowane przewlekłością postępowania sądowego<sup>20</sup>. Tymczasem, osoby skazane, a w niniejszym przypadku osoby pozbawione wolności ubiegające się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, muszą dochodzić swoich praw w dwóch odrębnych postępowaniach, tj. w ramach wewnętrznego

---

<sup>19</sup> Pismo z dnia 11 maja 2021 r. sprawie DWOiP-I.053.3.2021

<sup>20</sup> Postanowienia SN: z 9 kwietnia 2019 r., I NSP 9/19; z 24 lutego 2016 r., III SPP 53/15.

nadzoru administracyjnego (przewlekłość postępowania) i w postępowaniu cywilnym na zasadach ogólnych określonych w art. 417 k.c. (zadośćuczynienie).

23. W tym kontekście zgodzić się należy z argumentacją skarżącego, iż obywatel, nawet ten skazany i pozbawiony wolności, uprawniony winien być do posiadania środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu niejako „wymusić” sprawne działanie sądu w jego sprawie lub zainspirować sąd do działania z poszanowaniem jego praw, w tym godności i prawa do sądu. Jak najbardziej trafna jest również argumentacja skarżącego, iż nie ma powodów, by rozróżniać sytuację osób skazanych w kontekście zasady równości oraz, by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną. Taka praktyka w zakresie stosowania prawa powoduje stygmatyzację osób odbywających karę pozbawienia wolności i prowadzi do nierówności wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazany przepis wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia prawa (równość wobec prawa) oraz na płaszczyźnie stosowania prawa. Cytowana powyżej formuła, nakazująca takie samo traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji oraz odmienne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji odmiennej, adresowana jest przede wszystkim do prawodawcy. To on, tworząc normy generalno-abstrakcyjne, powinien brać pod uwagę konieczność stanowienia norm o takiej samej lub różnej treści, w zależności od wskazanych powyżej sytuacji. Równe traktowanie osób wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania. Innymi słowy, by nie traktowały odmiennie osób ze względu na takie ich cechy, które nie są prawnie relewantne<sup>21</sup>.

W podobny sposób określił zasadę równości Sąd Najwyższy wskazując, że oznacza ona „równe traktowanie obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”<sup>22</sup>. Przedkładając powyższe tezy na realia przedmiotowej sprawy trudno uznać, iż osoby skazane, znajdując się w tej samej sytuacji prawnej - gdzie dotyczące ich postępowanie doznaje zwłoki w rozpoznaniu, są tak samo traktowane, jak osoby podejrzane, oskarżone, czy uczestnicy postępowania cywilnego.

---

<sup>21</sup> P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 32.

<sup>22</sup> Uchwała SN z 16 marca 2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, z. 3–4, s. 21

W związku z powyższym, wnoszę jak w *petitum*.

Adam Badnar