



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 35/21
BAS-WAK-2015/21

Warszawa, 18 stycznia 2024 r.



Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej R S (sygn. akt SK 35/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania w całości** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego prowadzonego w wyniku złożenia skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. R S (dalej: skarżący) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił 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 (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.; dalej u.s.p.p. lub ustawa o skardze na przewlekłość postępowania). Przepis ten wyłącza stosowanie ustawy do spraw dotyczących wykonywania orzeczeń w trybie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 127; dalej: k.k.w.), poza kategoriami spraw wyraźnie wskazanymi w tej regulacji.

2. Art. 2 ust. 1 u.s.p.p. przewiduje: „Strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania)”. Z kolei zaskarżony przepis (art. 2 ust. 1b u.s.p.p.) ma następujące brzmienie: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. poz. 557, z późn. zm.), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego”.

Z *petitum* skargi wynika, że kwestionowany przepis został zaskarżony w całości, bowiem skarżący wnosi o jego kontrolę „w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania sądowego w sprawie prowadzonej przed sądem na podstawie przepisów k.k.w., chyba że dotyczy ona obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego”.

II. Stan faktyczny

Skarżący w trakcie osadzenia w Areszcie Śledczym w S , marca 2020 r., wystąpił do Dyrektora tej jednostki z prośbą o wydanie mu do celi mieszkalnej przedmiotów w postaci sprzętu komputerowego. Prośba ta została rozpatrzona negatywnie, więc kwietnia 2020 r. od odmowy udostępnienia przedmiotów do celi skarżący złożył skargę do Sądu Okręgowego w K (sygn. akt). W związku z brakiem rozstrzygnięcia sądu, maja 2020 r. R S wniósł do Sądu Okręgowego w K – skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie prowadzonej przed Sądem Okręgowym w K pod sygn. akt (sygn. akt). Została ona jednak pozostawiona bez rozpoznania (postanowienie Sądu Okręgowego w K z czerwca 2020 r.) z uwagi na jej niedopuszczalność z mocy prawa. Postanowienie to stanowi ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skargi R S na przewlekłość postępowania prowadzonego przez Sąd Okręgowy w K .

III. Zarzuty skarżącego

1. W powyższym stanie faktycznym R S wystąpił ze skargą konstytucyjną, w której sformułował zarzuty odnoszące się do art. 2 ust. 1b u.s.p.p. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania sądowego w sprawie prowadzonej na podstawie przepisów k.k.w., chyba że dotyczy ona obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego. Skarżący kwestionuje zgodność tej regulacji z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W zakresie zarzutu niezgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z art. 2 Konstytucji skarżący wskazuje, że przepis ten w sposób bezpośredni narusza zasadę państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę państwa demokratycznego. Podkreśla, że o naruszeniu powyższych zasad świadczy fakt, że zaskarżony przepis został wprowadzony do porządku prawnego ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. „jedynie po to, by zmniejszyć ogólną liczbę spraw w przedmiocie

stwierdzenia skargi na przewlekłość bez racjonalnego uzasadnienia takiej decyzji i wprowadzenia dla spraw rozpoznawanych na gruncie k.k.w. instytucji analogicznej w celu zachowania równowagi praw osób skazanych” (skarga, s. 12). Skarżący twierdzi ponadto, że celem wprowadzenia zaskarżonej regulacji nie było usprawnienie działania systemu i szybkiego rozpoznawania spraw ogółem, lecz jedynie zmniejszenie ilości spraw na przewlekłość postępowania od strony statystycznej. Zwraca także uwagę, że ta zmiana prawa doprowadziła do pogorszenia sytuacji osób skazanych, które przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu miały prawo domagania się stwierdzenia przewlekłości postępowania i przyznania w związku z tym odszkodowania. Zaskarżony przepis pozbawił je natomiast takiej możliwości. Skarżący podkreśla również, że z przeprowadzonej przez niego analizy procesu legislacyjnego wynika, że kwestionowany przepis został wprowadzony do ustawy w celu wykonania jednego z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z którego – zdaniem skarżącego – nie wynika jednak intencja ETPC do wyłączenia instytucji skargi na przewlekłość ze spraw prowadzonych na podstawie kodeksu karnego wykonawczego (skarga, s. 7).

3. W zakresie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji skarżący podnosi, że art. 2 ust. 1b u.s.p.p. stawia grupę osób, wobec których są prowadzone postępowania na podstawie przepisów k.k.w. w gorszej sytuacji niż osoby, co do których są prowadzone postępowania karne, cywilne czy administracyjne (skarga, s. 13). Zdaniem skarżącego, różnicowanie osób w tym przypadku polega na uniemożliwieniu osobom skazanym, wobec których są prowadzone postępowania na gruncie k.k.w., złożenia skargi na przewlekłość postępowania, podczas gdy osoby będące stronami postępowań cywilnych, egzekucyjnych i karnych taką skargą dysponują (skarga, s. 13). Jako cechę dyskryminowanej grupy skarżący wskazuje status jednostki jako osoby skazanej.

4. Uzasadniając naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący podnosi, że „*ratio legis* tej regulacji sprowadza się m.in. do tego, aby stworzyć mechanizm prawny, który pozwalałby obywatelowi na skuteczne wymuszenie rozpoznania przez sąd jego sprawy w rozsądnym terminie” (skarga, s. 14). Ocenia, że o ile wprowadzenie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki było realizacją konstytucyjnej zasady prawa do

sądu, o tyle nowelizacja ustawy, która wprowadziła do niej zaskarżony art. 2 ust. 1b, stanowi jej zaprzeczenie (skarga, s. 15). Skarżący podkreśla, że aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie było jedynie postulatem, jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które w przypadku przewlekłości postępowania będą działać na sąd stymulująco (skarga, s. 15).

5. W odniesieniu do podnoszonego przez skarżącego zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy zauważyć, że mimo braku związkowego ujęcia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w *petitum* skargi konstytucyjnej, skarżący swoje uzasadnienie odnosi łącznie do obu tych przepisów. Przyjmuje bowiem, że pomiędzy art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji zachodzi ścisły związek, który polega na tym, że „art. 45 ust. 1 stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w art. 77 ust. 2 Konstytucji” (skarga, s. 16). Skarżący podkreśla, że ograniczenia prawa do sądu mogą mieć miejsce jedynie w wyjątkowych sytuacjach, które wyznacza art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, przy czym znaczenie tego drugiego przepisu polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności i praw. Tymczasem, jak podnosi skarżący, wprowadzenie zaskarżonego przepisu skutecznie zamknęło drogę sądową w zakresie wywodzenia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego na gruncie k.k.w., przy czym nie było to podyktowane dbałością o bezpieczeństwo państwowe, porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia, moralności publicznej czy wolności bądź praw innych osób (skarga, s. 17).

IV. Analiza formalna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania należy poprzedzić rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał.

Przesłanki merytorycznego rozpoznania skargi wskazane są w art. 79 Konstytucji oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że rozpoznając sprawę, Trybunał

na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14; postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Dlatego też fakt, że postanowieniem z 10 czerwca 2021 r. (sygn. akt Ts 171/20) Trybunał nadał skardze konstytucyjnej R S dalszy bieg, nie stoi na przeszkodzie badaniu, czy nie zachodzą konstytucyjne lub ustawowe ujemne przesłanki procesowe skutkujące koniecznością umorzenia postępowania w całości lub w części.

2. Z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie zaskarżonego aktu normatywnego doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw określonych w Konstytucji. Dopuszczalność wniesienia skargi uzależniona jest więc od spełnienia kilku przesłanek. W odniesieniu do przedmiotu skargi Konstytucja wymaga, aby była nim ustawa albo inny akt normatywny i aby na podstawie tego aktu sąd lub organ administracji publicznej orzekł o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Ocenie Trybunału podlega zatem nie treść aktu stosowania prawa w postaci orzeczenia czy decyzji, lecz akt stanowienia prawa, będący podstawą ich wydania (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Orzeczenie musi być przy tym ostateczne. Skarga konstytucyjna nie jest skargą powszechną, co w konsekwencji oznacza, że uprawniona do wniesienia skargi jest osoba, której konstytucyjne prawa zostały naruszone, przy czym skarżący zobowiązany jest do wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo i w jaki sposób zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.TK). Podkreślenia wymaga, że po stronie skarżącego musi wystąpić osobisty (a nie obiektywny) i aktualny (realny, a nie potencjalny) interes prawny w stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji prawnej. Skarga zawierać musi także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu prawnego ze wskazaną przez skarżącego konstytucyjną wolnością lub

prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK).

3. Analizę spełnienia warunków dopuszczalności rozpoznania skargi R

S należy rozpocząć od przesłanek dotyczących przedmiotu zaskarżenia. Jest nim art. 2 ust. 1b u.s.p.p. – przepis ustawy, na podstawie którego Sąd Okręgowy w K orzekł ostatecznie o pozostawieniu bez rozpoznania skargi R S na przewlekłość postępowania prowadzonego przez Sąd Okręgowy w K pod sygn. akt

Należy jednak zwrócić uwagę na zakres zaskarżenia wskazany w *petitum* skargi konstytucyjnej. Wynika z niego wyraźnie, że art. 2 ust. 1b u.s.p.p. został zaskarżony w całości. Trzeba natomiast wskazać, że przepis ten odnosi się do wielu różnych spraw, których wspólną cechą jest jedynie to, że ich rozpoznawanie odbywa się w trybie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Ustawa ta reguluje natomiast wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. Zakres objętych nią sytuacji prawnych i faktycznych jest więc niezwykle obszerny. Mieszczą się w nim nie tylko kwestie wykonywania orzeczeń zapadłych w postępowaniu karnym, ale także w innych postępowaniach, jak również sprawy dotyczące wykonywania środków stosowanych w toku tych postępowań w charakterze środków przymusu lub kar porządkowych.

W tym kontekście należy zauważyć, że skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z pozostawieniem bez rozpoznania skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego odmawiającą wydania skarżącemu do celi określonych przedmiotów. Dotyczy więc sprawy objętej procedurą wykonywania kary pozbawienia wolności orzeczonej wyrokiem sądu karnego. W ramach szerokiego zakresu stosowania zaskarżonego art. 2 ust. 1b u.s.p.p. jest to zatem jedynie jedna z wielu sytuacji faktycznych objętych kwestionowaną regulacją ustawową. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że materialnym warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest doznanie naruszenia określonego prawa lub określonej wolności, które gwarantuje Konstytucja (postanowienie TK z 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 114/20). Naruszenie to stanowi podstawowy warunek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, gdyż – jak wynika

z art. 79 ust. 1 Konstytucji – skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały *verba legis* naruszone (postanowienie TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt Ts 286/11). Konieczne jest przy tym istnienie konkretnego i aktualnego, a nie jedynie potencjalnego naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu, bowiem tylko w takiej sytuacji można mówić o istnieniu interesu prawnego skarżącego w żądaniu zbadania przez Trybunał konstytucyjności określonego aktu normatywnego (postanowienie TK z 31 października 2018 r., sygn. akt Ts 35/18).

W konsekwencji trzeba przyjąć, że w znacznej części zarzutu sformułowanego przez R S brak jest związku między podnoszonym w skardze naruszeniem ustawy zasadniczej a sytuacją faktyczną i prawną skarżącego, co powoduje, że sformułowany zarzut ma charakter abstrakcyjny. Okoliczność ta przesądza o konieczności umorzenia postępowania przez Trybunałem w zakresie wykraczającym poza regulację art. 2 ust. 1b u.s.p.p. odnoszącą się bezpośrednio do sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego. Dalszym analizom pod względem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi należy więc – zdaniem Sejmu – poddać skargę konstytucyjną obejmującą zarzut niezgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z powołanymi przez skarżącego wzorcami kontroli, lecz jedynie w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego prowadzonego w wyniku złożenia skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego. Postępowanie w pozostałym zakresie podlega natomiast **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Kolejny etap badania dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej odnosi się do wymogu wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone. Jako źródła naruszonych praw, stanowiące jednocześnie wzorce kontroli, skarżący wskazuje: „art. 2 (zasadę demokratycznego państwa prawnego), art. 32 ust. 1 (zasadę równości wobec prawa i równego traktowania obywateli przez prawo) i ust. 2 (zakaz dyskryminacji), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu oraz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki), art. 77 ust. 2 (prawo do drogi sądowej) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W ramach badania warunków formalnych skargi konstytucyjnej należy zwrócić uwagę, że jednym z wzorców kontroli skarżący uczynił art. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego, która jest zbiorem różnych

wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką (wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97). Dlatego też, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, art. 2 Konstytucji jako unormowanie, które formułuje ogólną zasadę ustrojową, nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie wynikają z niego wprost żadne konkretne prawa lub wolności. Dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych przepisach Konstytucji wyrażających określone wolności i prawa (wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03; 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 24/19; postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 3 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). W odniesieniu do dopuszczalności przyjęcia art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej w orzecznictwie Trybunału dopuszcza się jednak wyjątkowo taką możliwość, ale pod warunkiem, że skarżący wywiedzie z tego przepisu wolności lub prawa, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych (wyroki TK z 25 marca 2014 r., sygn. akt SK 25/13 i 21 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 2/15) albo wtedy, gdy odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia wolności i praw statutowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Wymaga to więc wskazania, obok art. 2 Konstytucji, innej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo. Wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (wyroki TK z: 8 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 19/99; 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01; 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10; 25 marca 2014 r., sygn. akt SK 25/13; 21 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 2/15).

Z *petitum* skargi R S wynika, że art. 2 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli, nie został on bowiem powiązany z innym przepisem Konstytucji. Ponadto, w uzasadnieniu skarżący nie określił, jakie konkretne prawo podmiotowe wywodzone z zasady państwa prawnego zostało naruszone. Tym bardziej skarżący nie wywiódł z art. 2 Konstytucji wolności lub prawa, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, a które – jego zdaniem – zostały naruszone poprzez zastosowanie normy wyrażonej w art. 2 ust. 1b

u.s.p.p. W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że art. 2 Konstytucji nie może być w niniejszej sprawie wzorcem kontroli konstytucyjnej, nie stanowi bowiem źródła praw skarżącego, których naruszenie podlega badaniu w trybie skargi konstytucyjnej. Dlatego też – zdaniem Sejmu – postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z art. 2 Konstytucji podlega **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Podobne zastrzeżenia co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy należy podnieść wobec zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Konstrukcja *petitum* skargi dowodzi, że przepis ten został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli. Postrzeganie art. 32 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną nie jest jednolite w orzecznictwie Trybunału (zob. np. B. Przywora, *Czy art. 32 Konstytucji RP (zasada równości) może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną? Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7-8). Za dominujące uznać jednak należy stanowisko, zgodnie z którym w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną nie można uczynić samoistnym wzorcem kontroli art. 32 Konstytucji, bo „prawo do równego traktowania, o którym mowa w tym przepisie, stanowi prawo «drugiego stopnia» (metaprawo), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie” (wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01; 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13; 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15; postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt 10/01; 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt Ts 45/18). Jednocześnie Trybunał podkreśla, że norma kwestionowana w skardze o tyle tylko może być przedmiotem oceny z punktu widzenia zasady równości, o ile ma odniesienie do innych wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). W skardze konstytucyjnej należy wówczas powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Obowiązek wskazania konstytucyjnego prawa podmiotowego, na tle którego dochodzi do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych, ciąży na skarżącym, przy czym Trybunał podkreśla, że niedopełnienie tego obowiązku stanowiące „brak formalny skargi konstytucyjnej – składanej przez profesjonalnego

pełnomocnika we własnym imieniu – nie może być konwalidowany przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16).

Z *petitum* skargi R S wyraźnie wynika natomiast, że art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji mają charakter samodzielnego wzorca kontroli. Także z uzasadnienia skargi nie można – zdaniem Sejmu – wywieść dostatecznego uzasadnienia powiązania art. 32 Konstytucji z inną regulacją konstytucyjną, co pozwoliłoby na uznanie dopuszczalności rozpoznania skargi w zakresie zgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. W konsekwencji, postępowanie w tym zakresie podlega **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Wśród wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej znajduje się także art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo, że w *petitum* skargi przepisy te nie zostały ujęte związkowo, w uzasadnieniu argumentacja skarżącego odnosi się łącznie do obu regulacji. Należy także zwrócić uwagę na nieprawidłowe powiązanie w *petitum* skargi art. 77 ust. 2 Konstytucji z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 77 ust. 2 Konstytucji należy bowiem rozumieć jako rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim prawo do sądu jest uzależnione od tego, iż droga sądowa nie zostanie zamknięta wprost albo poprzez wprowadzenie takich ograniczeń, które by znosiły lub naruszały istotę tego prawa. W odniesieniu do relacji art. 77 ust. 2 do art. 31 ust. 3 Konstytucji podkreśla się, że koresponduje on treściowo tylko z art. 31 ust. 3 zdanie drugie, który zakazuje wprowadzania ograniczeń naruszających istotę poszczególnych wolności i praw. Nie ulega przy tym wątpliwości, że pojęcie „drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw” wyznacza istotę prawa do sądu, a zamknięcie drogi sądowej można postrzegać w kategoriach naruszenia „istoty” prawa do sądu, bo wyklucza ono możliwość korzystania z tego prawa w ogóle. W związku z powyższym zasadne jest twierdzenie, że art. 77 ust. 2 Konstytucji precyzuje ogólny zakaz naruszania „istoty” prawa do sądu (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06; 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12). W związku z tym, art. 31 ust. 3 Konstytucji objęty *petitum* skargi winien odnosić się do art. 45 ust. 1 Konstytucji, a nie do art. 77 ust. 2 Konstytucji. Taką korelację między wskazanymi przepisami dostrzega także skarżący, który odnosi argumentację w zakresie braku

podstaw ograniczenia konstytucyjnych praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) do prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – skarga, s. 16.

7. Przyjmując, iż art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji mogą być samoistnymi wzorcami kontroli, należy zbadać, czy skarżący dopełnił obowiązku wykazania sposobu naruszenia jego praw oraz uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. ze wskazanymi wzorcami kontroli wraz z powołaniem argumentów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.TK).

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji materialnym warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest doznanie naruszenia określonego prawa lub wolności, które gwarantuje Konstytucja, przy czym podkreślić należy, że naruszenie to musi mieć charakter osobisty, bezpośredni i aktualny (wyrok TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; postanowienia TK z: 28 września 2017 r., sygn. akt Ts 119/16; 3 października 2018 r., sygn. akt Ts 198/17). W odróżnieniu bowiem od skargi powszechnej (*actio popularis*) koncentrującej się na obronie interesu publicznego, w systemie prawa polskiego inicjujący skargę konstytucyjną działa zawsze w obronie własnego prawa (postanowienie TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13). Trybunał podkreśla, że skarżący działa w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 8/10), a więc to w jego sprawie, w przypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, musi dojść do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności (postanowienia TK z: 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06; 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 4/07). Wykazanie istnienia aktualnego, a nie potencjalnego interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi spoczywa przy tym na skarżącym, który musi udowodnić, że niekorzystne oddziaływanie obowiązujących norm prawnych na jego sytuację ma charakter rzeczywisty i realny i trwa w chwili wnoszenia skargi (postanowienia TK z: 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08; 30 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/10; 28 września 2017 r., sygn. akt Ts 119/16). Jest to konsekwencją spoczywania na skarżącym, który kwestionuje zgodność ustawy z Konstytucją, ciężaru dowodu i konieczności powołania przez niego konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14).

Odnosząc powyższy wymóg do skargi konstytucyjnej R S stwierdzić należy, że skarżący nie wypełnił nałożonego na niego obowiązku, bowiem tylko w niewielkim zakresie odnosi się do swojej sytuacji procesowej i własnego, osobistego interesu prawnego. W uzasadnieniu odnaleźć można natomiast obszernie rozważania na temat znaczenia sprawności prowadzenia innych postępowań prowadzonych na gruncie k.k.w. Skarżący koncentruje się przede wszystkim na wpływie czasu rozpoznawania wniosków skazanego o warunkowe przedterminowe zwolnienie z wykonania reszty kary pozbawienia wolności. Wskazuje m.in., że „rozpoznanie zasadnego wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie z nieuzasadnionym opóźnieniem skutkuje przecież pobytem skazanego w zakładzie karnym na okres owej opieszałości organów”, co prowadzi do „naruszeń w sferze wolności osobistych” (skarga, s. 10). Dowodzi także znaczenia „nieuzasadnionego opóźnienia w rozpoznaniu wniosku o przerwę w karze w sytuacji, gdy owa przerwa ma być udzielona w związku z sytuacją nagłą”, wskazując, że zwłoka może doprowadzić do rozpoznania wniosku po ustaniu przyczyny jego złożenia (np. w przypadku śmierci osoby najbliższej) – skarga s. 10. Skarżący szeroko argumentuje również znaczenie przewlekłości rozpoznawania wniosku o udzielenie zgody na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, wskazując, że może to spowodować całkowite uniemożliwienie skorzystania z tej instytucji w przypadku odbycia kary przed rozpoznaniem wniosku (skarga, s. 10). Szczegółowo przytacza w tym zakresie badania prowadzone na temat czasu rozpoznawania wniosków o odbywanie kary w systemie dozoru elektronicznego (skarga, s. 8-9). Przypomnieć jednak należy, że skarga konstytucyjna została wniesiona przez osadzonego w areszcie śledczym, który kwestionuje sprawność rozpoznania jego skargi złożonej na decyzję dyrektora aresztu śledczego odmawiającą wydania mu do celi określonych przedmiotów (sprzętu komputerowego). Sytuacja faktyczna i procesowa skarżącego jest więc diametralnie odmienna od tych, do których odnosi się on w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Nie ma natomiast żadnych podstaw do traktowania rozpoznania skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego jako jakościowo tożsamej z rozpoznaniem wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności, wniosku o przerwę w odbywaniu kary pozbawienia wolności czy wniosku o zgodę na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, do których to sytuacji skarżący odnosi się w uzasadnieniu. Nie można więc argumentacji przedstawionej przez skarżącego odnieść do jego

osobistej sytuacji procesowej. Poszukując natomiast w uzasadnieniu skargi dowodów świadczących o niekonstytucyjności zastosowanego w sprawie skarżącego art. 2 ust. 1b u.s.p.p. odnaleźć można jedynie bardzo lakoniczne oceny, pozbawione merytorycznej szczegółowej treści. Skarżący twierdzi bowiem, że „opieszale rozpoznanie skargi na decyzję Dyrektora Zakładu Karnego powoduje brak jej kontroli i w przypadku jej wadliwości utrzymywanie się stanu skazanego, utrwalonego zaskarżoną decyzją Dyrektora” (skarga, s. 6; podobnie na s. 17). W innym miejscu podnosi, że „przewlekłe rozpoznawanie skarg na decyzje dyrektora jednostki penitencjarnej może skutkować wydaniem orzeczenia przez sąd po odbyciu kary przez skazanego, co czyni postępowanie bezprzedmiotowym” (skarga, s. 10). Trudno uznać powyższe twierdzenia jako spełniające ustanowiony w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.TK obowiązek wykazania sposobu naruszenia praw i wolności skarżącego, co w realiach sprawy polega na braku przedstawienia wystarczającej argumentacji na poparcie zarzutu niezgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z konstytucyjnie chronionymi prawami skarżącego. Brak jest w szczególności wykazania przez skarżącego istnienia jego osobistego, bezpośredniego i aktualnego interesu prawnego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Argumenty przedstawione w uzasadnieniu skargi nie pozostają w związku z sytuacją faktyczną i procesową skarżącego, co powoduje, że sformułowany zarzut ma charakter abstrakcyjny.

Brak odniesienia do aktualnej sytuacji skarżącego widoczny jest także w wielu innych miejscach uzasadnienia, w których skarżący nawiązuje ogólnie do sytuacji osób skazanych i wyłączenia dopuszczalności wniesienia skargi na przewlekłość postępowania we wszystkich sprawach rozpoznawanych w trybie k.k.w. Na przykład skarżący pisze o „grupie obywateli, stanowiącej w dużej mierze osoby skazane, w tym odbywające kary pozbawienia wolności” (skarga, s. 6); o „określonej grupie osób, wobec których są prowadzone postępowania na podstawie przepisów k.k.w.” (skarga, s. 11, 13, 14), a także ocenia, że „negatywne zjawisko przewlekłości występuje także na gruncie postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.k.w.” (skarga, s. 10). Potwierdzeniem takiego podejścia skarżącego jest również szerokie ujęcie zakresu zaskarżenia w *petitum* skargi, na które Sejm zwracał uwagę we wcześniejszych wywodach. W uzasadnieniu skargi wiele uwagi poświęcono także nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, na mocy której wprowadzono zaskarżony art. 2 ust. 1b. Jednak i w tym zakresie odniesiono się zbiorczo do wyłączenia

możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania „we wszelkich sprawach prowadzonych na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego” (skarga, s. 4).

Przeprowadzona analiza daje podstawę do wysunięcia wniosku o niewykazaniu przez skarżącego wystąpienia aktualnego naruszenia jego osobistego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a także zamknięcia drogi sądowej do dochodzenia ochrony tego prawa przed sądem, co skutkuje niedopuszczalnością wydania wyroku w niniejszej sprawie i koniecznością **umorzenia** postępowania w zakresie kontroli art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

8. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska Sejmu co do konieczności umorzenia postępowania w całości ze względu na brak aktualnego interesu skarżącego w rozpoznaniu skargi konstytucyjnej Sejm – w dalszej części stanowiska – przedstawił analizę zgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego prowadzonego w wyniku złożenia skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Wzorcem kontroli, wskazanym przez skarżącego, jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantujący każdemu prawo do sądu. Przepis ten przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13). Trybunał podkreśla, że treść normatywna pojęcia „rozpatrzenie sprawy” utożsamiana jest z każdym rozstrzygnięciem o prawach lub obowiązkach danego podmiotu, zapadającym na podstawie norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach (wyrok TK z 27 października 2015 r., sygn. akt K 5/14).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11). W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11).

2. Drugim wzorcem kontroli skarżący uczynił art. 77 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się ścisłą więź w zakresie treści materialnych między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97); po drugie, wskazuje się, że

art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98); po trzecie zaś stwierdza się, że treść art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98). Trybunał zaznacza przy tym, że środkiem ochrony wolności i praw nie jest zakaz zamykania drogi sądowej, lecz prawo do sądu. O ile bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). Jednocześnie Trybunał akcentuje, że dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy bowiem dochodzenia przed sądem wszelkich praw, także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, płynie stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Mianowicie ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, a wyłączenie drogi sądowej może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi (wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

VI. Analiza zgodności

1. Odnosząc się do sytuacji faktycznej, w której wniesiona została skarga konstytucyjna, należy stwierdzić, że problem konstytucyjny wyłaniający się na tle rozpoznawanej skargi związany jest z zapewnieniem prawa do sądu w toku wykonywania kary pozbawienia wolności orzeczonej w postępowaniu karnym. Dotyczy jednego z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do sądu, a mianowicie prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, które objęte jest wymogiem „odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej”. W sposób bezpośredni na tle

rozpoznawanej skargi konstytucyjnej problem ten odnosi się do sytuacji, w której w toku wykonywania kary pozbawienia wolności dyrektor jednostki penitencjarnej odmawia uwzględnienia wniosku osoby osadzonej w areszcie śledczym o wydanie do celi określonych przedmiotów (sprzętu komputerowego), która to decyzja podlega kontroli sądowej, inicjowanej przez skazanego poprzez złożenie skargi (art. 7 § 1 k.k.w.). Zasadniczy problem, który podnosi skarżący, związany jest z brakiem możliwości egzekwowania przestrzegania przez sąd rozpoznający skargę na decyzję dyrektora aresztu śledczego „rozsądnego terminu” rozpoznania skargi. Brak ten jest wynikiem wyłączenia dopuszczalności złożenia w takiej sytuacji tzw. skargi na przewlekłość postępowania, którą reguluje ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Zaskarżony art. 2 ust. 1b tej ustawy wyraźnie przewiduje bowiem, że skarga ta nie przysługuje w żadnej sprawie prowadzonej na podstawie przepisów k.k.w., chyba że dotyczy ona obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego. Nie ulega więc wątpliwości, że skarga na przewlekłość postępowania nie może zostać złożona w sytuacji, w której znalazł się skarżący, a więc wówczas, gdy sąd nie rozpoznaje skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Istota podniesionego w skardze konstytucyjnej zarzutu sprowadza się więc do naruszenia prawa do sądu poprzez nieprzyznanie skarżącemu instrumentu prawnego, który umożliwiałby wymuszenie sprawnego działania sądu rozpoznającego skargę na decyzję dyrektora aresztu śledczego i tym samym stanowiłby gwarancję respektowania prawa do sądu.

2. Zasadniczą kwestią, od której należy rozpocząć analizę zgodności art. 2 ust. 1b u.s.p.p. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji jest rozstrzygnięcie, czy postępowanie, do którego odnosi się zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez odebranie prawa do wniesienia skargi na jego przewlekłość, jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uprawnienia statutowane w art. 45 ust. 1 są aktualne bowiem tylko wówczas, gdy chodzi o sprawę w rozumieniu tego przepisu (wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03). Trybunał kładzie nacisk na konieczność wykładni zmierzającej do objęcia art. 45 ust. 1 Konstytucji możliwie najszerszego zakresu spraw (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r.,

sygn. akt K 28/97; 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01; 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Zakres ten z pewnością nie ogranicza się do rozstrzygnięcia o uprawnieniach o cywilnym charakterze i przypisaniu odpowiedzialności karnej (wyrok TK z 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05). Gwarancje prawa do sądu mogą być przy tym odnoszone jedynie do takich sytuacji, w których przepisy materialnoprawne przewidują prawną ochronę określonych wartości (wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03). Nie budzi jednak wątpliwości, że pojęcia „sprawy” nie należy ograniczać wyłącznie do postępowania głównego, ale obejmuje ono inne postępowania (odrębne, incydentalne, następcze, wykonawcze), o ile sąd władczo rozstrzyga o podstawowych prawach i wolnościach jednostki zagwarantowanych w Konstytucji (wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12; uchwała SN (7) z 26 marca 2012 r., sygn. akt I KZP 26/11).

Poszukując odpowiedzi na pytanie o zakres pojęcia „sprawy” na gruncie postępowania wykonawczego prowadzonego w sprawach karnych trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że postępowanie wykonawcze ma niejednorodny charakter. Badanie, czy rozstrzygnięcia zapadające w postępowaniu wykonawczym można uznać za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji musi więc uwzględniać tę różnorodność i odnosić się do konkretnych czynności i orzeczeń podejmowanych na tym etapie. Niewątpliwie zróżnicowanie to pozwala sformułować wniosek, że w toku wykonywania kary (lub innego środka) wykonywane są zarówno czynności (w tym rozstrzygnięcia), które mieszczą się w pojęciu „rozwiązywania sporów prawnych”, jak i takie, które nie spełniają tego kryterium (P. Daniluk, *Glosa do wyroku z 17.07.2013 r., SK 9/10*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3, s. 135; D. Czerniak, *Prawo do sądu w sprawach karnych w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 134). Szerokie rozważania nad tym zagadnieniem, a tym bardziej podjęcie próby precyzyjnego rozróżnienia wskazanych grup czynności (i rozstrzygnięć) nie jest niezbędne dla dokonania ustaleń w sprawie dopuszczalności skargi konstytucyjnej

R S Konieczne jest jednak wskazanie zasadniczego podziału postępowań wpadkowych, prowadzonych w toku postępowania wykonawczego, aby możliwe było zidentyfikowanie specyfiki postępowania w przedmiocie wniosku o zezwolenie na wydanie do celi określonych przedmiotów i rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia ze „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Analizując przedmiot postępowań prowadzonych w toku postępowania wykonawczego należy zwrócić uwagę na treść art. 6 § 1 i 2 k.k.w., w którym ustawodawca uregulował główne uprawnienia skazanego związane z możliwością inicjowania przez niego postępowań w toku postępowania wykonawczego. Trzeba zwrócić uwagę, że odmienności między poszczególnymi uprawnieniami powiązane są także z uprawnieniami różnych organów postępowania wykonawczego do podejmowania rozstrzygnięć. W wypadkach wymagających postanowienia sądu skazany może składać wnioski o wszczęcie postępowania, może brać w nim udział jako strona oraz w wypadkach wskazanych w ustawie wносить zażalenia na postanowienia sądu (art. 6 § 1 k.k.w.). W związku z przebiegiem wykonania kary skazany może natomiast składać wnioski, skargi i prośby do odpowiedniego organu wykonującego orzeczenie (art. 6 § 2 k.k.w.). Rozróżnienie wskazanych dwóch grup postępowań inicjowanych przez skazanego jest niezwykle istotne z uwagi na znaczące odmienności pomiędzy nimi, mające – zdaniem Sejmu – zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia co do pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji na gruncie skargi konstytucyjnej R S Należy przy tym zauważyć, że skarżący zdaje się nie dostrzegać tej różnicy, o czym świadczy przedstawienie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej argumentacji odnoszącej się do innej kategorii postępowań niż ta, do której zaliczyć należy postępowanie wobec skarżącego. Sytuacja, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną, objęta jest regulacją art. 6 § 1 k.k.w. Osadzony złożył bowiem wniosek do dyrektora aresztu śledczego o wydanie mu do celi określonych przedmiotów, co niewątpliwie związane jest z przebiegiem wykonania kary. Kwestie te reguluje art. 110a § 2 k.k.w, który przewiduje, że dyrektor zakładu karnego (lub aresztu śledczego) może zezwolić skazanemu na posiadanie w celi sprzętu audiowizualnego, komputerowego oraz innych przedmiotów, w tym także podnoszących estetykę pomieszczenia lub będących wyrazem kulturalnych zainteresowań skazanego, jeżeli posiadanie tych przedmiotów nie narusza zasad porządku i bezpieczeństwa obowiązujących w zakładzie karnym. Argumentacja skarżącego w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – na co Sejm zwracał uwagę w analizie formalnej – nie odnosi się jednak do realizacji uprawnienia do składania wniosków, skarg i prośb do organów wykonujących orzeczenie, lecz do drugiej ze wskazanych grup sytuacji, a więc tych, które wymagają wszczęcia postępowania przed sądem w toku postępowania wykonawczego i wydania rozstrzygnięcia w formie postanowienia przez sąd (w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia

z odbywania reszty kary pozbawienia wolności; przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności; zgody na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego). W odniesieniu do sytuacji faktycznej skarżącego należy natomiast wskazać, że wniosek złożony do dyrektora aresztu śledczego podlegał rozpoznaniu w trybie art. 6 k.k.w., w wyniku czego dyrektor odmówił uwzględnienia wniosku skarżącego o wydanie przedmiotów do celi. Na decyzję taką nie służy zażalenie, które przewidziane jest jako środek zaskarżenia wskazanych w ustawie postanowień sądu. W takich przypadkach, zgodnie z treścią art. 7 § 1 k.k.w., skazany ma prawo skorzystania ze szczególnego środka przewidzianego w postępowaniu wykonawczym, a mianowicie skargi na decyzję pozasądowego organu postępowania wykonawczego. Skarżący skorzystał z tego prawa, wnosząc skargę na decyzję dyrektora aresztu śledczego, uruchamiając tym samym sądową kontrolę tej decyzji w zakresie jej zgodności z prawem.

Z regulacji k.k.w. wynika więc, że na gruncie postępowania wykonawczego skazany może inicjować dwojakiego rodzaju postępowania, które charakteryzują się istotnymi odmiennościami. Pierwsza grupa to postępowania incydentalne uruchamiane przed sądem. W stosunku do głównego nurtu postępowania wykonawczego zmierzającego do wykonania orzeczonej kary lub innego środka mają one charakter incydentalny (wpadkowy), bowiem przedmiotem podstawowym postępowania wykonawczego jest ukierunkowanie podejmowanych czynności na wykonanie orzeczenia sądowego, w związku z czym wszelkie wnioski inicjujące postępowania modyfikujące sposób jego wykonania mają wobec przedmiotu głównego charakter dodatkowy (T. Przesławski, M. Rokosz, *Art. 6*, [w:] T. Przesławski, W. Sych (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Lex/el 2023, nb. 4). Celem tych postępowań jest rozstrzygnięcie w przedmiocie modyfikacji sposobu wykonania orzeczonej kary lub innego środka. W trybie art. 6 § 1 k.k.w. skazany może więc inicjować postępowania w sytuacjach, w których konieczne jest wydanie postanowienia przez sąd (K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy*, Lex/el 2020, komentarz do art. 6). W tych przypadkach, z uwagi na znaczenie podejmowanych przez sąd decyzji co do modyfikacji wykonywania kary, skazanemu przyznano także status strony w takich postępowaniach, możliwość występowania w takim charakterze przed sądem, a także – w wypadkach wskazanych w ustawie – prawo zaskarżania postanowień sądu zażaleniem. Do takich postępowań prowadzonych przed sądem należą m.in. te, do których skarżący odnosił się w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej,

a więc w przedmiocie: warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary pozbawienia wolności; udzielenia przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności; udzielenia skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego. Na postanowienia sądu w tych przypadkach przysługuje zażalenie.

Zupełnie odmienny charakter mają natomiast postępowania wszczynane przez skazanego poprzez złożenie prośby, wniosku lub skargi do organów wykonujących orzeczenie (art. 6 § 2 k.k.w). Skazany nie inicjuje w tych przypadkach postępowania przed sądem, lecz występuje do innych niż sąd organów wykonujących orzeczenie. Przedmiotem wniosku, skargi lub prośby mogą być wszelkie kwestie związane z przebiegiem wykonania kary. W doktrynie wskazuje się, że chodzi tutaj o wnioski o charakterze administracyjnym, które niekoniecznie muszą dotyczyć samego skazanego (T. Prześławski, M. Rokosz, *Art. 6*, [w:] T. Prześławski, W. Sych, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Lex/el 2023, nb. 8). Prawo to koresponduje z prawem do skargi zagwarantowanym w art. 63 Konstytucji, które przewiduje, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi zarówno w interesie własnym, jak i w interesie publicznym lub w interesie innej osoby. Skazany może więc na podstawie art. 6 § 2 k.k.w. składać wnioski, skargi i prośby zarówno bezpośrednio związane z jego osobistą sytuacją, jak i dotyczące kwestii ogólnych, bezpośrednio go niedotyczących (*actio popularis*). Skargi, wnioski i prośby są „odformalizowanym środkiem obrony i ochrony interesów osadzonego. Jej wniesienie uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, które kończy się czynnością materialnotechniczną – zawiadomieniem” (P. Tarwacki, *Wewnętrzny system skargowy osadzonych w Polsce – analiza obowiązujących regulacji z uwzględnieniem skierowanych pod ich adresem zaleceń Komitetu przeciwko Torturom*, „Palestra” 2017, nr 3, s. 27). Uregulowany w art. 6 § 2 k.k.w. tzw. wewnętrzny tryb skargowy stanowi podstawową formę kontroli zarówno decyzji podejmowanych przez organy wykonujące orzeczenia, ich funkcjonariuszy oraz pracowników, jak i wykonywanych przez nich czynności o charakterze faktycznym (K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 6, Lex teza 14). W tych przypadkach – jak w sprawie skarżącego – w których wniosek dotyczy bezpośrednio sytuacji składającego go skazanego, decyzja organu rozpoznającego wniosek (w niniejszej sprawie – dyrektora aresztu śledczego) może być zaskarżona skargą, o której mowa w art. 7 k.k.w. Trzeba wyraźnie podkreślić, że skarga ta stanowi swoisty i właściwy

postępowaniu wykonawczemu środek zaskarżenia, który opiera się na jednej tylko przyczynie odwoławczej w postaci niezgodności z prawem decyzji organów postępowania wykonawczego wymienionych w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w. (Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Gdańsk 2007; K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017; K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2018; S. Lelental, *Skarga skazanego na decyzję organu postępowania wykonawczego w polskim prawie karnym wykonawczym*, [w:] J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, Warszawa 2009; A. Gerecka-Żołyńska, [w:] A. Gerecka-Żołyńska, W. Sych (red.), *Prawo karne wykonawcze. Zagadnienia procesowe*, Warszawa 2014). Postępowanie skargowe ma więc swoją specyfikę, która odróżnia je wyraźnie od postępowania odwoławczego (uchwała SN (7) z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I KZP 18/13; postanowienia SN z: 11 stycznia 2006 r., sygn. akt I KZP 56/05; 3 października 2018 r., sygn. akt III KZ 34/18; 16 stycznia 2020 r., sygn. akt III KZ 63/19; 25 czerwca 2020 r., sygn. akt I KZP 3/20; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt IV KZ 65/20).

Wskazane zróżnicowanie postępowań prowadzonych w toku postępowania wykonawczego ma – zdaniem Sejmu – istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, czy przedmiot postępowania, w związku z którym wniesiona została skarga konstytucyjna R S ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, jako „sprawy” w postępowaniu wykonawczym można by ewentualnie rozważać te postępowania incydentalne, które związane są ze zmianą kary wymierzonej wyrokiem (np. zmiana kary grzywny na karę ograniczenia lub pozbawienia wolności) albo mogą prowadzić do modyfikacji sposobu wykonania kary (np. postępowanie w przedmiocie wykonania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego), czy do istotnej zmiany warunków jej wykonania (np. przedterminowego warunkowego zwolnienia z odbywania reszty kary pozbawienia wolności). Niewątpliwie takiego charakteru nie ma natomiast postępowanie w przedmiocie wniosku skazanego o wydanie przedmiotów do celi. Rozstrzygnięcie tego wniosku dotyczy kwestii związanej jedynie z przebiegiem wykonania kary i nie modyfikuje sposobu jej wykonania. Wniosek skarżącego uruchomił postępowanie incydentalne, niewymagające wydania postanowienia przez sąd, a jedynie konieczność jego rozpoznania przez niesądowy organ postępowania wykonawczego, podlegający ograniczonej kontroli sądu. Przedmiotem tego postępowania

wpadkowego jest tylko kwestia organizacji przebiegu wykonania kary, która nie rzutuje w sposób bezpośredni na prawa skarżącego związane z wykonywaniem wobec niego orzeczenia sądu karnego.

Z powyższego wynika, że przedmiot postępowania, w ramach którego skarżący wywiódł naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (postępowanie w przedmiocie wniosku osadzonego w areszcie śledczym o zezwolenie na posiadanie w celi określonych przedmiotów), nie może być uznany za samoistną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, z którego skarżący mógłby wywodzić prawo do konstytucyjnej ochrony prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności lub praw konstytucyjnych (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Jest to postępowanie incydentalne, w którym nie następuje merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wynikłego ze stosunku prawnego, ani sądowa kontrola aktu godzącego w prawa lub wolności konstytucyjne. Decyzja dyrektora aresztu śledczego nie ingeruje w uprawnienia z zakresu prawa materialnego, ale odnosi się wyłącznie do uprawnień wynikających z prawa procesowego, wpływających na przebieg wykonania orzeczenia karnego, nie odnosząc się, nawet pośrednio, do modyfikacji sposobu wykonania orzeczonego środka (por. co do pojęcia „sprawy” w postępowaniach incydentalnych wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10). Daje to – zdaniem Sejmu – podstawę do sformułowania wniosku, że postępowanie skarżącego, w toku którego zastosowano zaskarżony art. 2 ust. 1b u.s.p.p. nie powinno zostać uznane za mieszczące się w pojęciu „sprawy” w znaczeniu użytym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prima facie, przyjęcie takiego stanowiska przemawiałoby za uznaniem wskazanego przez skarżącego wzorca z art. 45 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatny, co z kolei aktualizowałoby konieczność umorzenia postępowania w analizowanym zakresie. Sejm dostrzega równocześnie jednak, że – uwzględniając orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – występują zasadnicze trudności co do precyzyjnego zdefiniowania pojęcia „sprawy” w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji na gruncie postępowania wykonawczego. Można bowiem równocześnie argumentować, że także na tym etapie przedmiot rozstrzygnięć stanowi realizacja przez organy władzy publicznej konstytucyjnych wolności i praw (w sprawie R S decydowanie w sprawie przedmiotów przekazanych do jego dyspozycji dotyka m.in. ogólnie rozumianej wolności jako możliwości decydowania we własnych sprawach), a tym samym, co najmniej *sensu largo*, jest objęte zakresem obowiązywania art. 45

ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym Sejm przeprowadził w dalszej części ocenę merytoryczną kwestionowanego przepisu przyjmując stanowisko, że występują podstawy do zakwalifikowania postępowania w przedmiocie wniosku o zezwolenie na posiadanie w celi przedmiotów do kategorii „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Także w razie zakwalifikowania wniosku osoby pozbawionej wolności o zezwolenie na posiadanie w celi przedmiotów do kategorii „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Sejm wyraża stanowisko, że zarzuty skarżącego nie zasługują na uwzględnienie i zaskarżony przepis jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Punktem wyjścia dla tego twierdzenia jest analiza funkcji działalności sądów z perspektywy konstytucyjnego prawa do sądu.

Skarżący uruchomił postępowanie, w ramach którego upatruje naruszenia swojego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wnosząc na podstawie art. 7 § 1 k.k.w skargę na decyzję dyrektora aresztu śledczego. Wskazany przepis przewiduje prawo skazanego do zaskarżenia do sądu decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. z powodu jej niezgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przepis ten przewiduje więc sądową kontrolę pozasądowych decyzji wydawanych w postępowaniu wykonawczym, bowiem pozwala na zaskarżenie przez skazanego decyzji wymienionych w tym przepisie organów niesądowych. W doktrynie podkreśla się, że ten mechanizm kontroli decyzji organów pozasądowych jest wynikiem znacznego rozbudowania kompetencji o charakterze decyzyjnym organów mających niejednokrotnie charakter administracyjny (K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex, komentarz do art. 7).

Odnosząc się do zakresu prawa do sądu Trybunał podkreśla, iż prawo to trzeba precyzować przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a więc rozstrzyganie sporów prawnych (wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zatem, że ustawodawca ma możliwość powierzenia rozstrzygania spraw organom pozasądowym tam, gdzie czynności sądu nie stanowią rozstrzygnięcia sporu prawnego (wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02), lecz sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (wyroki TK z: 16 marca 2004 r., sygn. akt

K 22/03; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07; 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09). Podkreśla przy tym, że w takiej sytuacji obowiązkiem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jednostce dostępu do sądu, procedującego zgodnie z zasadami w nim przewidzianymi, w celu zagwarantowania możliwości poddania kontroli rozstrzygnięcia organu pozasądowego (wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12). Jednocześnie zróżnicowanie funkcji działalności sądu powoduje, że w przeciwieństwie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w przypadku sądowych czynności z zakresu ochrony prawnej nie jest wymagany tak wysoki standard oceny rzetelności procedur. W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się więc, że zakres konstytucyjnych gwarancji przysługujących jednostce w ramach prawa do sądu ulega zasadniczemu zwężeniu, gdy sąd jedynie kontroluje działalność innych organów (wyrok TK z 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10; postanowienia TK z: 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 391/15; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt Ts 196/17; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny*, Warszawa 2009, s. 308-309).

Odnosząc powyższe rozróżnienie funkcji działalności sądów do postępowania sądu w przedmiocie rozpoznania skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego, stwierdzić należy, że kontrola ta nie jest sprawowaniem przez sąd wymiaru sprawiedliwości, lecz stanowi zadanie z zakresu ochrony prawnej. Wynika to z kryterium podziału dwóch funkcji działania sądów, jakim jest okoliczność, czy konkretne sprawy są (albo być muszą) od początku do końca rozpatrywane na drodze postępowania sądowego, a także, czy w danej kategorii spraw to właśnie sądy decydują merytorycznie (rozstrzygają, stanowią) o prawach i wolnościach jednostki, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed jej arbitralnością (wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02). Uznanie sądowej kontroli decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego, uruchamianej skargą osadzonego, za zadanie z zakresu ochrony prawnej, a nie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, potwierdza także orzecznictwo Trybunału (postanowienia TK z: 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 391/15; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt Ts 196/17). W powyższych sprawach TK usankcjonował także dopuszczalność ograniczonych standardów proceduralnych spełniających kryteria konstytucyjnego prawa do sądu, wskazując, że „do zapewnienia konstytucyjnego standardu prawa do sądu wystarczyło zapewnienie skarżącemu przez ustawodawcę możliwości kontroli rozstrzygnięcia organu postępowania wykonawczego przez sąd,

bez konieczności zagwarantowania w ustawie, że wydanie rozstrzygnięcia zostanie poprzedzone przeprowadzeniem wyczerpującego postępowania dowodowego, w tym w szczególności przesłuchaniem skarżącego” (postanowienie TK z 25 czerwca 2019 r., sygn. akt Ts 196/17), a „kontrola decyzji nie musi przybierać postaci dwuinstancyjnego postępowania sądowego” (postanowienie TK z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 391/15).

W świetle powyższych uwag, nawet, gdyby uznać, że na tle analizowanej skargi konstytucyjnej mamy do czynienia ze „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, stwierdzić należy, że postępowanie sądowe prowadzone w wyniku złożenia skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego spełnia standard określony w art. 45 ust. 1 Konstytucji przewidziany dla czynności sądu niemieszczących się w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz stanowiących realizację funkcji ochrony prawnej jednostki. Skarżącemu zapewniono bowiem możliwość uruchomienia sądowej kontroli decyzji wydanej przez niesądowy organ postępowania wykonawczego, sprawowanej przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Niezbędne elementy procedury kształtującej tę kontrolę zostały określone w art. 7 k.k.w. (m.in. organ rozpoznający skargę, zakres dopuszczalnego zaskarżenia decyzji, rodzaje rozstrzygnięć sądu, brak zaskarżalności postanowienia sądu). Wskazana specyfika postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi na decyzję dyrektora aresztu śledczego przemawia za dopuszczalnością – w świetle standardów konstytucyjnych – wyłączenia w tym zakresie możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania.

4. Poszukując argumentów świadczących o zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucyjnym prawem do sądu należy także zwrócić uwagę na przedmiotowy zakres ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Możliwość wniesienia skargi w trybie ustawy odnosi się do sytuacji, w której prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek: działania lub bezczynności sądu, prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze, sądu albo komornika sądowego w toku sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (art. 1 § 1 i 2 u.s.p.p.). Istotne w kontekście niniejszej sprawy jest to, że ustawa pojęcie przewlekłości postępowania (rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki) odnosi do „postępowania zmierzającego do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie” (art.

2 § 1 u.s.p.p.). Koreluje to również z treścią art. 5 § 1 u.s.p.p., z którego wynika, że skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość, wnosi się w toku postępowania w sprawie. W zakresie interpretacji tych sformułowań ustawy podkreśla się, że „sprawą” jest wyłącznie postępowanie główne, rozumiane jako odnoszące się do istoty tej sprawy (postanowienie SN z 13 marca 2019 r., sygn. akt I NSP 56/18), a nie postępowanie incydentalne (postanowienie SN z 1 marca 2018 r., sygn. akt III SPP 10/18). „Tok postępowania w sprawie”, w związku z którym skarga może być wniesiona, jest więc rozumiany jako postępowanie co do istoty sprawy, a nie postępowanie incydentalne (uboczne) – por. postanowienie SN z 26 marca 2019 r., sygn. akt I NSP 94/18. Podkreśla się przy tym, że przepisy nie przewidują odrębnej skargi na przewlekłość postępowania incydentalnego (postanowienia SN z: 24 września 2014 r., sygn. akt III SPP 206/14; 13 listopada 2014 r., sygn. akt III SPP 227/14; 16 czerwca 2015 r., sygn. akt III SPP 12/15; 22 lutego 2017 r., sygn. akt III SPP 2/17; 6 lutego 2018 r., sygn. akt WSP 2/17; 3 września 2019 r., sygn. akt I NSP 72/19; uchwała SN z 4 sierpnia 2016 r., sygn. akt III SPZP 1/16; tak również doktryna: J. Skorupka, *Art. 5, [w:] J. Skorupka (red.), Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, Warszawa 2010, Legalis, nb.14). Także w orzecznictwie TK wskazuje się, że art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przede wszystkim do całokształtu postępowania (a więc ostatecznego rozstrzygnięcia danej sprawy włącznie z kwestiami pobocznymi wymagającymi rozpoznania w toku postępowania). Dlatego skarga na przewlekłość postępowania obejmuje jedynie możliwość kwestionowania czasu trwania całej procedury, mającej na celu rozstrzygnięcie danej sprawy, nie zaś poszczególnych jej elementów oraz postępowań wpadkowych. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że brak możliwości odrębnego złożenia skargi na przewlekłość postępowania incydentalnego nie narusza zasady sprawiedliwości proceduralnej, prawa do sądu oraz prawa do dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej (postanowienie TK z 1 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 167/15).

Z powyższej analizy wynika więc, że nawet gdyby przyjąć konstytucyjną konieczność dopuszczenia skargi na przewlekłość postępowania w toku postępowania wykonawczego, skarga ta nie mogłaby odnosić się do postępowań incydentalnych, pobocznych, nie stanowiących postępowania „co do istoty sprawy”. Nie ma natomiast wątpliwości, że taki właśnie incydentalny charakter ma postępowanie w przedmiocie

wniosku skazanego o zezwolenie na wydanie do celi określonych przedmiotów, którego dotyczy zarzut sformułowany w analizowanej skardze konstytucyjnej. Jest to – zdaniem Sejmu – kolejny argument świadczący na rzecz zgodności z Konstytucją poddanej ocenie regulacji.

5. Uwzględniając powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 2 ust. 1b u.s.p.p. w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego w przedmiocie wniosku skazanego o zezwolenie na posiadanie w celi określonych przedmiotów (w tym postępowania prowadzonego przed sądem na skutek zaskarżenia decyzji dyrektora aresztu śledczego odmawiającej uwzględnienia takiego wniosku) jest **zgodny** z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Szymon Hołownia