



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

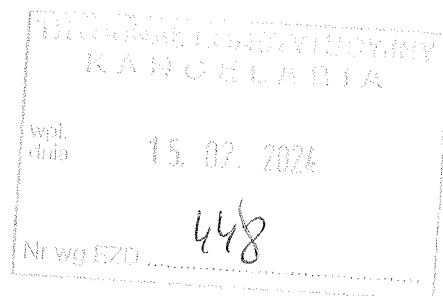
Warszawa, dnia

9/02

2024 r.

1001-8.TK.128.2023

SK 84/23



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M. M. w sprawie zgodności 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 2023 r., poz. 1725 ze zm.) „w zakresie, w jakim skarżony przepis pozwala Przewodniczącemu Wydziału Karnego Odwoławczego Sądu Okręgowego odmówić przyjęcia do rozpoznania skargi skazanego na przewlekłość postępowania wykonawczego w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności tylko i wyłącznie z powodu stwierdzenia, że tego rodzaju sprawa (wchodząca w zakres regulacji Kodeksu karnego wykonawczego) wyłączona jest z kategorii spraw objętych regulacjami w/w ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, której to ustawy nie stosuje się do spraw, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny wykonawczy (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 652 ze zm.) i jednocześnie sprawa ta nie stanowi wyjątku, o którym mowa w art. 2 ust. 1 b w/w ustawy o skardze na przewlekłość postępowania”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

M. M. (dalej także: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skazany M. M. wniósł do Sądu Okręgowego w Ł. skargę na przewlekłość postępowania wykonawczego tego Sądu w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności. Przedmiotowa skarga rozpoznawana była w oparciu o przepisy 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. z 2018 r., poz. 75 ze zm.; obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1725 ze zm.) [dalej: ustawa o skardze].

Sąd Okręgowy w Ł. wydał w lipcu 2022 r. zarządzenie odmawiające przyjęcia skargi do rozpoznania wraz z adnotacją, że zarządzenie to jest prawomocne i nie podlega zaskarżeniu.

Sąd Okręgowy w Ł. stwierdził, że przepisów ustawy o skardze nie stosuje się do skargi wniesionej przez tego skazanego (Skarżącego), ponieważ sprawa, której skarga dotyczy (udzielenie skazanemu przerwy w odbywaniu kary

pozbawienia wolności), nie może być rozpoznawana według przepisów ustawy o skardze. Wchodzi ona bowiem w zakres spraw rozpoznawanych w trybie Kodeksu karnego wykonawczego, co powoduje jej wyłączenie z kategorii spraw objętych regulacjami ustawy o skardze. Zgodnie z art. 2 ust. 1b ustawy o skardze, ustawy tej nie stosuje się do spraw, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 127 ze zm.) [dalej: ustawa - Kodeks karny wykonawczy albo k.k.w.], i jednocześnie sprawa skazanego (Skarżącego) nie stanowi wyjątku, o którym mowa w art. 2 ust. 1b ustawy o skardze.

Skarżący uzasadnia niezgodność wymienionego w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisu ustawy o skardze ze wskazanym wzorcem konstytucyjnej kontroli tym, że „analiza konstrukcji prawnej przywołanego przepisu, w szczególności jego pierwszej części, aż do słów: <chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego>, a więc tej części tego przepisu, która ustanawia wyjątek do jej stosowania do spraw o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny wykonawczy (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 665,666,768,452 i 2217) - prowadzi do jednoznacznego wniosku, że odmowa rozpoznania wniesionej przez skarżącego skargi na przewlekłość postępowania sprawiła, że w istocie rzeczy przez bardzo długi okres czasu pozostawał nierozpoznany jego wniosek o udzielenie przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, gdyż postępowanie to przeciągało się bardzo długo i z pewnością ponad czas kiedy mogło i powinno zapaść jakieś rozstrzygnięcie merytoryczne w jego sprawie” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 4).

Skarżący podnosi, iż, „jego zdaniem, wadliwa i sprzeczna z art. 45 ust. 1 (Konstytucji - przyp. wł.) jest przede wszystkim początkowa część zaskarżonego przepisu ustawy, która wskazuje, że ustawy nie stosuje się w sprawach należących do kręgu spraw objętych zakresem regulacji kodeksu karnego wykonawczego (art. 1 § 1 tego kodeksu), poza oczywiście wyjątkami jakie ten przepis statuuje.

Takie rozwiązanie prowadzi do uznania, że nie w każdej sprawie toczącej się z przewlekłością można zastosować przepisy w/w ustawy o skardze jeżeli strona zdecyduje się na jej wniesienie. Między innymi niemożliwe jest stosowanie przepisów w/w ustawy o skardze na przewlekłość postępowania wykonawczego w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności”, po czym stwierdza, że „powyższe ograniczenie, a także te same ograniczenia w innych sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 kodeksu karnego wykonawczego, a niewymienionych w katalogu wyjątków, naruszają konstytucyjne prawo skarżącego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucja wyraźnie stwierdza, że <Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd> i nie przewiduje tu żadnych ograniczeń ani wyjątków co do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Konstytucyjny zapis wskazując na prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie rozróżnia jakich spraw ma dotyczyć rozpoznanie bez nieuzasadnionej zwłoki, ani nie wprowadza katalogu wyjątków od tej zasady” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 4 - 5).

W opinii Skarżącego, „art. 2 ust. 1 b w/w ustawy o skardze powinien być uznany za sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący uważa bowiem, że ze względu na ograniczenie które statuuje zaskarżony przepis pozbawiono go prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, a przede wszystkim rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Jest to niesprawiedliwe potraktowanie skarżącego przez Sąd orzekający na podstawie tak skonstruowanego przepisu ustawy, a w szczególności niesprawiedliwe w porównaniu do innych rodzajów spraw, gdzie całkowicie przeciwnie - w razie wniesienia przez stronę skargi na przewlekłość postępowania, przepisy w/w ustawy o skardze mogą być zastosowane” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 5).

W końcowym fragmencie uzasadnienia skargi konstytucyjnej M. M. stwierdza, że „nieprzejednanie podnosi, iż gdyby przepisy w/w ustawy o skardze mogły być zastosowane w jego sprawie - to Sąd z pewnością stwierdziłby zaistnienie przewlekłości postępowania wykonawczego w sprawie (...) i w konsekwencji powyższego w jego ocenie zapewne zmieniłoby to na jego korzyść rozstrzygnięcie jego sprawy w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8).

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO albo Rzecznik), pismem z dnia 6 października 2023 r., numer IX. 517.1422.2023.KK, poinformował, że zgłasza udział w przedmiotowym postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, iż „art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.), w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu wykonawczym w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”.

W uzasadnieniu przytoczonego wyżej stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że, zdaniem Rzecznika, „każdy obywatel, również ten pozbawiony wolności, uprawniony winien być do środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu zapewnić sprawne działanie sądu w jego sprawie. Nie może ująć uwadze, że sprawność i efektywność są jednymi z podstawowych wartości sądowego stosowania prawa, jak też warunkami skuteczności prawa w ogóle. Nie ma również powodów, by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną” (stanowisko RPO, s. 5).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, „[m]ożliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego, a w znaczeniu niniejszej skargi -

na przewlekłość postępowania w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, wiąże się ściśle z określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawem do sądu. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2009 r. wniesienie skargi na przewlekłość postępowania stanowi formę realizacji konstytucyjnego prawa do sądu oraz jedno z podstawowych praw z zakresu praw człowieka (Postanowienie SN z dnia 3 grudnia 2009 r., WSP 9/09, OSNKW 2010, nr 4, poz. 36 - przyp. Autora). Jednocześnie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada dostępu obywateli do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego (Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K. 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5 - przyp. Autora). W wyroku z dnia 12 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśnił, iż nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie, jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie, jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego (Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14 - przyp. Autora). 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> (P. Sarnecki, Art. 45 [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016, LEX - przyp. Autora). Ponadto w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa aspekty prawa do sądu. Oznacza ono możliwość wydania konkretnego rozstrzygnięcia w danej sprawie, a także możliwość jego wyegzekwowania. Zdaniem Trybunału <brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym> (Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13 - przyp.

Autora). Obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie obu tych elementów” (stanowisko RPO, s. 5 - 6).

Ponadto, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, między innymi, że:

- „[s]ytuacja pozbawienia skazanych środka prawnego przeciwdziałającego przewlekłości na etapie postępowania wykonawczego, będąca konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 2 ust. 1b ustawy skargowej, jest nie do pogodzenia ze wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. (chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 28/97, OTK z 1998 r. nr 4, poz. 50 - przyp. wł.) obowiązkiem ustawodawcy ustalenia odpowiedniego prawa, w tym procedury, aby zainteresowany podmiot mógł skorzystać z prawa do sądu. Także ustawodawca odpowiada za zdefiniowanie, jaki rodzaj sądu jest właściwy do rozpatrywania określonego rodzaju spraw”;

- „[i]stotne również jest, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie miało charakteru wyłącznie <fasadowego>, jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które - w razie zaistnienia przewlekłości postępowania - będą działać na sąd stymulująco (Wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019, poz. 35 - przyp. Autora)” [stanowisko RPO, s. 6 i 7].

Przepis art. 2 ustawy o skardze, *in toto*, brzmi następująco:

„Art. 2. 1. 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).

1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego.

1b. 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. z 2023 r. poz. 127, z 2022 r. poz. 2600 oraz z 2023 r. poz. 818), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego (podkr. wł.).

2. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.”.

Pierwotnie przepis art. 2 ustawy o skardze miał następującą treść:

„Art. 2. 1. Strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego.

2. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1259, dalej: pierwotna ustawa o skardze).

Obowiązująca treść art. 2 ustawy o skardze została określona przez ustawę 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, dalej: ustawa zmieniająca), **która weszła w życie z dniem 6 stycznia 2017 r.**

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, wstępnie zatytułowanego „projekt 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”, w zakresie wprowadzonego do art. 2 pierwotnej ustawy o skardze ust. 1b, wyjaśniono, iż „[z]e względu na to, że ETPCz (Europejski Trybunał Praw Człowieka - przyp. wł.) nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, § 69), proponuje się w art. 2 ust. 3 regulację, zgodnie z którą <skarga na przewlekłość postępowania nie przysługuje w sprawach o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznana krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz

pokrzywdzonego> (art. 1 pkt 2 projektu). 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” (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 VIII kadencji, druk sejmowy nr 851, s. 3).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych treść i znaczenie art. 2 ust. 1b ustawy o skardze nie budzą wątpliwości.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 7 grudnia 2022 r., w sprawie o sygn. akt I NSP 346/22, Sąd Najwyższy - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wyjaśnił, że, „[w] myśl art. 2 ust. 1 ustawy z 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. 2018, poz. 75 ze zm., dalej: „PrzewlU”) [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1725 ze zm. - przyp. wł.] 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).

Odstępstwo od tej zasady zawarte jest jednak w przepisie art. 2 ust. 1b PrzewlU, gdzie jednoznacznie stwierdzono, że przywołanego przepisu art. 2 ust. 1 tej ustawy nie stosuje się (podkr. wł.) w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. 1997, nr 90, poz. 557 z późn. zm.), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia

szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego.

Postępowanie, którego dotyczy niniejsza skarga, jest postępowaniem w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia, a więc nie należy do żadnej z wyjątkowych kategorii spraw określonych w art. 2 ust. 1b PrzewIU (podkr. wł.), w których możliwe jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu karnym wykonawczym.

Z tego powodu wniesiona skarga jest niedopuszczalna z mocy ustawy, co z kolei obliguje do pozostawienia jej bez rozpoznania, stosownie do treści art. 430 § 1 KPK w zw. z art. 8 ust. 2 PrzewIU” (LEGALIS, numer 2854910, *vide* także - uzasadnienia postanowień Sądu Najwyższego - Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych: z dnia 6 lipca 2022 r., w sprawie o sygn. akt I NSP 201/22, LEGALIS, numer 2728362; z dnia 28 września 2020 r., w sprawie o sygn. akt I NSP 125/20, LEGALIS, numer 2479861 i z dnia 10 lipca 2019 r., w sprawie o sygn. akt I NSP 58/19, LEGALIS, numer 1972334, a także uzasadnienia postanowień Sądów Apelacyjnych: w Katowicach - II Wydział Karny z dnia 31 marca 2020 r., w sprawie o sygn. akt II S 13/20, LEGALIS, numer 2525670 oraz we Wrocławiu - II Wydział Karny z dnia 21 stycznia 2021 r., w sprawie o sygn. akt II S 55/20, LEGALIS, numer 2531674 i z dnia 4 lipca 2019 r., w sprawie o sygn. akt II S 36/19, LEGALIS, numer II S 36/19).

Zdaniem Skarżącego, przywrócenie w niniejszej sprawie stanu zgodności z Konstytucją ma polegać na **wprowadzeniu do art. 2 ust. 1b** ustawy o skardze normy zapewniającej rozpoznanie w trybie ustawy o skardze sprawy w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności.

W związku z tym należałoby uznać, iż rzeczywistym zarzutem Skarżącego jest **niedostatek treściowy zaskarżonej regulacji**, co oznacza, że niezgodności z Konstytucją M. M. upatruje tutaj **nie w wynikającym z wykładni**

autentycznej (treści ustawowej) rzeczywistym brzmieniu przepisu, ale w treści, której przepis ten nie zawiera, podczas gdy, w ocenie Skarżącego, zawierać powinien.

W takiej sytuacji, przed podjęciem rozważań merytorycznych konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z „pominięciem”, czy też z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem” ustawodawczym.

W jednym z orzeczeń poświęconych charakterowi kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych - w postanowieniu z dnia 17 października 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 11/17 - Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *„[w] orzecznictwie TK odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że do jego kompetencji nie należy orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. <Z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe> (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).*

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ *<o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez*

siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych> (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być <integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy> (podkr. wł.) [wyrok z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40]. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (...). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że <w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować» >. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (...). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (podkr. wł.) [...].

Bywa, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie jest jednoznaczna i w praktyce jej określenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie TK wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Pierwszym jest ratio legis kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego

*działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (podkr. wł.) (...). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Drugie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) stwierdzając, że <odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od regulacji «fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem>. **Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone** (podkr. wł.). Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (...). **Trzecim kryterium jest źródło skierowanego do ustawodawcy nakazu regulacji danej materii; nakaz ten powinien wynikać z Konstytucji** (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 61].*

Jednocześnie, jak Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 grudnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 7/14, „**[z]astosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom** (podkr. wł.)”, po czym wskazał, iż „**[p]rzy ocenie <jakościowej tożsamości> materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: <zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym>** (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02 [chodzi o postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 - przyp. wł.]).

*Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00 (chodzi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 - przyp. wł.), **<postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę** (podkr. wł.). Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)>. [...]*

*Powyższe zasady były wielokrotnie operacjonalizowane przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano, że określona regulacja **<może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc a casu ad casum zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada** [podkr. wł.] (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji*

zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa>” (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

Stosując powyższe ustalenia w niniejszej sprawie, należy dojść do wniosku, że niezamieszczenie w art. 2 ust. 1b ustawy o skardze postulowanej przez Skarżącego normy, zapewniającej rozpoznanie w trybie tejże ustawy sprawy o udzielenie skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, **stanowi zaniechanie ustawodawcze.**

Nie można bowiem przyjąć, że materia „pominięta”, której wprowadzenia do art. 2 ust. 1b ustawy o skardze domaga się Skarżący, oraz materia w tym przepisie uregulowana jest jakościowo tożsama albo bardzo do siebie zbliżona.

Przepis art. 2 ust. 1b ustawy o skardze **wyraźnie bowiem wyłącza** z zakresu zastosowania ustawy o skardze sprawy rozpoznawane w karnym postępowaniu wykonawczym, a do takiej kategorii spraw należy udzielanie skazanym przerw w odbywaniu kary pozbawienia wolności, zaś materia dotycząca udzielania skazanym przerw w odbywaniu kary pozbawienia wolności nie jest „jakościowo tożsama albo bardzo do siebie zbliżona” do materii ujętej w zaskarżonym przepisie jako wyjątek od niestosowania ustawy o skardze. Wszak ów wyjątek obejmuje wyłącznie sprawy dotyczące obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego. Zasadnie można przyjąć, że objęcie, na zasadzie wyjątku, owych spraw ustawą o skardze podyktowane jest ochroną interesów pokrzywdzonych przestępstwem. Tymczasem w przypadku instytucji przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności chodzi o realizację ustawowego prawa skazanego za przestępstwo.

Z drugiej strony nie można nie dostrzegać, że przewidziane w art. 2 ust. 1b ustawy o skardze wyłączenie z przedmiotowego działania ustawy, poza wskazanym wyżej wyjątkiem, spraw z zakresu art. 1 § 1 k.k.w. jest zamierzonym działaniem ustawodawcy, o czym świadczy *ratio legis* kwestionowanego przepisu.

Dla przypomnienia, uzasadniając wprowadzenie kwestionowanej regulacji podniesiono, że „[w] sprawach wykonania kar i środków *stricte* karnych wystarczające są (...) środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy” (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 VIII kadencji, op. cit.).

Inaczej mówiąc, zarzucany w skardze konstytucyjnej M. M. brak normy zapewniającej rozpoznanie w trybie ustawy o skardze sprawy w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności stanowi zamierzone działanie ustawodawcy, chcącego pozostawić tego rodzaju zagadnienie poza regulacją tejże ustawy.

Wydanie w takiej sytuacji przez Trybunał Konstytucyjny wyroku negatoryjnego mogłoby być pożytywane jako zastępowanie ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego i oznaczać **wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa poprzez stworzenie nowej wyjątkowej kategorii spraw określonych w art. 2 ust. 1b ustawy o skardze, w których możliwe jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu karnym wykonawczym** (spraw w przedmiocie udzieleniu skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności).

W postanowieniu z dnia 7 sierpnia 1998 r., w sprawie o sygn. akt Ts 83/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*przedmiotem postępowania przed*

Trybunałem Konstytucyjnym (...) może być wyłącznie akt normatywny (jego konkretny przepis), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach, albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Konsekwencją ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją byłoby wyeliminowanie zakwestionowanego przepisu z systemu prawnego. Trybunał spełnia więc rolę «ustawodawcy negatywnego», nie ma natomiast żadnych kompetencji prawotwórczych» (OTK ZU nr 5/1998, poz. 81, vide też - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 5/18, OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 56).

Reasumując, należy stwierdzić, że, skoro w postępowaniu w przedmiocie kontroli zgodności art. 2 ust. 1b ustawy o skardze, w zaskarżonym zakresie, z art. 45 ust. 1 Konstytucji mamy do czynienia z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem” ustawodawczym (wystarczające jest tutaj stwierdzenie braku przesłanki jakościowej tożsamości pomiędzy materią „pominiętą” a materią uregulowaną w zaskarżonych przepisach oraz wykazanie, że wprowadzenie zaskarżonej regulacji było świadomym działaniem ustawodawcy), to postępowanie w tym przedmiocie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Jedynie na marginesie, odnosząc się do „nieprzejednanego” przekonania Skarżącego, „iż gdyby przepisy w/w ustawy o skardze mogły być zastosowane w jego sprawie - to Sąd z pewnością stwierdziłby zaistnienie przewlekłości postępowania wykonawczego w sprawie (...) i w konsekwencji powyższego w jego ocenie zapewne zmieniłoby to na jego korzyść rozstrzygnięcie jego sprawy w przedmiocie udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności”

(uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8), należy wyjaśnić, że „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowane zostało jako postępowanie incydentalne w ramach postępowania co do istoty sprawy. Jest to postępowanie wpaddingowe, nieingerujące w sferę orzeczniczą. Ocenia się w nim jedynie sprawność postępowania sądu. Tym samym, **przy rozpoznaniu skargi na przewlekłość postępowania niedopuszczalna jest merytoryczna ocena rozstrzygnięć sądu** (podkr. wł.)” [uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2023 r., w sprawie o sygn. akt I NSP 31/23, LEX, numer 3589176].

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

PROKURATOR GENERALNY

Bodnar