

adw. Artur Pietryka
ul. Opoczyńska 2A lok.2
02-526 Warszawa
artur.pietryka@gmail.com
t: +48 22 266 08 80
+48 792 850 635
f: +48 22 266 08 81



Warszawa, dnia 24 czerwca 2015 r.

KOPIA

Trybunał Konstytucyjny

Al. J. Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący:

G L

Reprezentowany przez:

Adwokata Artura Pietrykę

Ul. Opoczyńska 2a/2

02-526 Warszawa

Numer wpisu: 4646

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu G L (załącznik nr 1 – pełnomocnictwo) niniejszym, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), występuję ze skargą konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie, że przepisy:

art. 66 ust. 1 w związku z art. 68 ust. 1 w związku z art. 219 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 219 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1415)(dalej:

ustawa o Służbie Więziennej),

w zakresie w jakim zezwalają w każdym czasie na odwołanie rozkazem personalnym funkcjonariusza Służby Więziennej - dyrektora zakładu karnego ze stanowiska, przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej i jednocześnie:

- 1) wyłączają możliwość zaskarżenia tego podjętego w pierwszej instancji rozstrzygnięcia, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) wyłączają możliwość wniesienia skargi na to rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji RP.

Ostatecznym orzeczeniem w sprawie jest **rozkaz personalny Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia marca 2015 r. znak**, który jest wykonalny od dnia w nim określonego (w niniejszej sprawie marca 2015 r.) i nie przysługuje od niego odwołanie, jak i możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przedmiotowy rozkaz personalny został doręczony skarżącemu w dniu 24 marca 2015 r. Rozkaz personalny dotyczy kwestii służbowej (personalnej) określonej w art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej – tj. odwołania z zajmowanego stanowiska – dyrektora zakładu karnego. W tym miejscu należy podkreślić, że gdyby przedmiotem sprawy była kwestia personalna, o której mowa w art. 218 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej (sprawy o: zwolnienie ze służby; przeniesienie z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej; przeniesienie na niższe stanowisko służbowe; zawieszenie w czynnościach służbowych), to skarżącemu przysługiwałoby w sprawie zarówno odwołanie w administracyjnym toku instancji, jak i skarga do sądu administracyjnego. Z kolei, gdyby przedmiotem sprawy była kwestia personalna, o której mowa w art. 220 ustawy o Służbie Więziennej przysługiwałaby mu skarga do sądu właściwego w sprawach prawa pracy.

Skarżący pragnie jedynie zwrócić uwagę, że w dniu marca 2015 r. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego, ze skargą. W odpowiedzi na skargę wskazano mu, że „Z ustawy o SW nie wynika, aby od rozkazu personalnego w przedmiocie odwołania ze stanowiska dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego, **przysługiwała skarga**

czy też inny środek zaskarżenia. Tym samym rozkaz personalny w przedmiocie odwołania Pana ze stanowiska Dyrektora Zakładu Karnego , nie podlega zaskarżeniu”.

Zdaniem skarżącego Ministerstwo Sprawiedliwości wykazało się w tym zakresie niekonsekwencją. Skarżący zwraca bowiem uwagę na odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na interpelację posła Ryszarda Terleckiego nr 22862¹ w sprawie przepisów dotyczących podległości służbowej w ustawie o Służbie Więziennej. W odpowiedzi wskazuje się, że „W celu odróżnienia ww. spraw od spraw administracyjnych (określonych w art. 218 ustawy o Służbie Więziennej – przyp. AP) wskazano, że rozstrzyga się je w formie rozkazu personalnego, od którego nie będzie przysługiwało odwołanie. Nie oznacza to oczywiście, że niezadowolony z rozstrzygnięcia funkcjonariusz będzie pozbawiony pewnej ochrony. Jak wskazuje orzecznictwo, w takich przypadkach funkcjonariuszowi przysługuje złożenie skargi do przełożonego lub wyższego przełożonego, w wyniku której rozkaz personalny może zostać uchylony, a przypadku braku podstaw do jego uchylecia - na przełożonym spoczywać będzie obowiązek udzielenia pisemnej informacji o przyczynach negatywnego rozstrzygnięcia sprawy, która też może być przedmiotem skargi do wyższego przełożonego. Dotychczasowa praktyka wykazała brak uzasadnienia do prowadzenia postępowań administracyjnych w takich sprawach w sytuacji, gdy sądy administracyjne i tak rozstrzygają tylko i wyłącznie o zgodności z prawem wydanych decyzji administracyjnych, nie wchodząc w merytoryczną słuszność przyjętych rozwiązań, tzn. odrzucają skargę albo uchylają decyzję i sprawa wraca do ponownego rozstrzygnięcia”. Odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości pokazuje natomiast, że pismo skarżącego nie zostało potraktowane jako skarga – odpowiedź nie odnosiła się do części argumentów przedstawionych przez skarżącego w piśmie, a dotyczących bezpodstawności wydania rozkazu personalnego z dnia marca 2015 r.

Warto też wskazać, że w poprzednio obowiązującej regulacji dotyczącej Służby Więziennej², przewidziana była droga odwołania od decyzji w sprawach personalnych w administracyjnym toku instancji. Zgodnie z art. 31 ust. 4 tej ustawy, od decyzji w sprawach osobowych służy odwołanie do odpowiedniego wyższego przełożonego, zgodnie z ust. 1, na zasadach i w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej - odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Wyższy przełożony z urzędu uchylał decyzję wydaną z naruszeniem prawa. Oznacza to, że poprzednia ustawa

¹ Dostępna pod adresem: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0B13483C> (dostęp w dniu 22 czerwca 2015 r.).

² Ustawa z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 j.t.).

– uchwalona pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej, ale funkcjonująca przez ok. 12 lat obowiązywania obecnej Konstytucji RP, przewidywała wyższy standard ochrony stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej, w tym zajmujących stanowisko dyrektora zakładu karnego.

1. Stan faktyczny sprawy:

Skarżący zajmował stanowisko dyrektora Zakładu Karnego _____ Jest funkcjonariuszem Służby Więziennej od _____ lat. Skarżący _____ listopada 2014 r. otrzymał awans na stopień _____ Służby Więziennej.

(Załącznik nr 3 – nadanie stopnia służbowego skarżącemu)

_____ stycznia 2015 r. skarżący pełniąc funkcję Dyrektora Zakładu Karnego _____ wszczął czynności wyjaśniające w sprawie niewykonania polecenia _____

Wykazało ono, że w okresie od listopada _____ do grudnia 2014 r. mogło dojść do nielegalnych _____

W toku postępowania uprawdopodobniono, że _____ nie wykonał polecenia wydanego mu przez zastępcę skarżącego, które dotyczyło _____

_____ o czym skarżący informował Prokuraturę Okręgową w Ł _____ marca 2015 r. Kierownik Ambulatorium i Izby Chorzych Zakładu Karnego _____ uzyskał informację, _____

_____ iż _____ W tym samym dniu skarżący wszczął czynności wyjaśniające a informację w tej sprawie przekazał niezwłocznie do Prokuratury Okręgowej w Ł _____ oraz _____

_____ Okręgowemu Inspektoratowi Służby Więziennej w Ł _____ Pismem z dnia _____ marca 2015 r. Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Ł _____ (znak _____) poinformował, że _____

_____ postępowanie wszczęte przez skarżącego zostało przejęte do prowadzenia przez Dyrektora Biura Ochrony i Spraw Obronnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Zastępca Dyrektora _____

_____ Generalnego Służby Więziennej podjął bowiem decyzję o przejęciu czynności wyjaśniających. Postępowanie dotyczyło nieuprawnionych kontaktów funkcjonariusza z osobą _____

_____, mających miejsce w Zakładzie Karnym _____ w zakresie _____ w okresie od _____ listopada 2014 r. do _____ lutego 2015 r.

(Załącznik nr 4 – pismo z _____ marca 2015 r. Dyrektora Ochrony i Spraw Obronnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej)

(Załącznik nr 5 – decyzja nr z marca 2015 r. Z-cy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przejęcia czynności wyjaśniających)

(Załącznik nr 6 – pismo Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł z marca 2015 r.)

Dyrektor Generalny Służby Więziennej na mocy § 8 pkt 10 Zarządzenia nr 52/2013 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 29 listopada 2013 r. podjął decyzję o przedłużeniu terminu zakończenia czynności wyjaśniających o 10 dni (czyli do dnia kwietnia 2015 r.). W dniu kwietnia 2015 r. skarżący złożył do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wniosek o udostępnienie kopii sprawozdania z postępowania wyjaśniającego. Do dnia maja 2015 r. nie otrzymał on żadnej informacji w tej sprawie. Tymczasem, przedmiotowe sprawozdanie zostało opisane w mediach przez rzecznika prasowego Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w materiale prasowym pt. „ ” z dnia maja 2015 r.

(Załącznik nr 7 – artykuł ze strony www.)

W dniu marca 2015 r. rozkazem personalnym nr Dyrektora Generalnego Służby Więziennej skarżący został odwołany ze stanowiska Dyrektora Zakładu Karnego . Następnie marca 2015 r. Rozkazem Personalnym został on przeniesiony do dyspozycji Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł

(Załącznik nr 8 – rozkaz personalny z dnia marca 2015 r.)

(Załącznik nr 9 – rozkaz personalny z dnia marca 2015 r.)

Na rozkaz personalny nr Dyrektora Generalnego Służby Więziennej skarżący złożył dwie skargi do Ministra Sprawiedliwości – z dnia marca 2015 r. oraz z dnia kwietnia 2015 r.

(Załącznik nr 10 – pismo skarżącego z dnia marca 2015 r.)

(Załącznik nr 11 – pismo skarżącego z dnia kwietnia 2015 r.)

W odpowiedzi na ww. skargi Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z dnia kwietnia 2014 r. wskazało m.in., że od rozkazu personalnego nie przysługuje prawo wniesienia skargi bądź innego środka zaskarżenia. Tym samym rozkaz personalny w przedmiocie odwołania skarżącego ze stanowiska Dyrektora Zakładu Karnego nie podlega zaskarżeniu. Podobnej odpowiedzi

Ministerstwo Sprawiedliwości udzieliło w piśmie z dnia kwietnia 2015 r.

(Załącznik nr 12 – pismo Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia kwietnia 2015 r.)

(Załącznik nr 13 – pismo Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia kwietnia 2015 r.)

czerwca 2015 r. skarżący złożył: do Ministra Sprawiedliwości wezwanie do usunięcia naruszenia prawa wnosząc o rozpoznanie skargi z marca 2015 r. a także do Generalnego Dyrektora Służby Więziennej wezwanie do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylene rozkazu personalnego z dnia marca 2015 r. oraz wnioski o uchylene rozkazu personalnego z dnia marca 2015 r.

(załącznik nr 14 – wezwanie Ministra Sprawiedliwości do usunięcia naruszenia prawa)

(załącznik nr 15 – wezwanie Generalnego Dyrektora Służby Więziennej do usunięcia naruszenia prawa)

(załącznik nr 16 - wniosek do Generalnego Dyrektora Służby Więziennej o uchylene rozkazu personalnego z dnia marca 2015 r.)

2. Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności ww. przepisów

2.1. Przedmiot skargi konstytucyjnej

Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, dyrektora zakładu karnego i dyrektora aresztu śledczego powołuje, spośród oficerów Służby Więziennej, i odwołuje ze stanowiska Dyrektor Generalny Służby Więziennej na wniosek właściwego dyrektora okręgowego. Art. 68 ust. 1 stanowi z kolei, że funkcjonariusz pełniący służbę na stanowisku służbowym zajmowanym na podstawie powołania może być w każdym czasie albo w określonym terminie odwołany z tego stanowiska.

Natomiast art. 219 ust. 1 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej przewiduje, że sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego, który zgodnie z art. 219 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej, jest wykonalny z dniem w nim określonym. Od rozkazu personalnego odwołanie nie przysługuje.

Skarżący zarzuca, że norma prawna wyinterpretowana na podstawie wszystkich ww. przepisów pozwalająca na odwołanie rozkazem personalnym dyrektora zakładu karnego ze stanowiska przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, a jednocześnie stanowiąca, że decyzja przełożonego jest ostateczna i wykonalna z dniem w niej określonym, powoduje, że nie można jej poddać kontroli administracyjnej i sądowej przed sądami administracyjnymi, w związku z czym jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji RP oraz art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2.2. Omówienie właściwych wzorców konstytucyjnych

2.2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawa składa się nie tylko z *expressis verbis* wyrażonych w treści art. 2 Konstytucji RP komponentów (państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego), lecz także z innych, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucyjnej oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego³. Do podstawowych zasad, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, należą m.in. zasady: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta związana jest z bezpieczeństwem prawnym jednostki, które wymaga tego by państwo stanowiło i stosowało prawo tak, aby nie stawało się ono pułapką dla obywatela⁴. To w szczególności z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej, w szczególności wymaganiom sprawiedliwości i rzetelności⁵.

2.2.2. Prawo do sądu i sprawiedliwej procedury

Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych

³ Por. E. Morawska, Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Toruń 2003, s. 394 oraz W. Sokolewicz [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 9 i n.

⁴ Por. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12.

⁵ Por. wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 30/10.

gwarancji praworządności, było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego⁶. Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: **(a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem**; (b) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; (c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; (d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Trybunał podkreśla, że do istoty konstytucyjnego prawa do sądu należy sprawiedliwość proceduralna, a prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne jądro, sprowadzające się do: (a) możliwości bycia wysłuchanym, (b) możliwości ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, (c) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany⁷.

W kontekście niniejszej sprawy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP musi być odczytywany zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, który w zdaniu 1 stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Na gruncie niniejszej sprawy nie może być bowiem wątpliwości, że rozkaz personalny jest władczym, wydanym przez organ władzy publicznej, rozstrzygnięciem w przedmiocie indywidualnych praw i obowiązków jednostki. To właśnie sądy administracyjne mają kompetencję do badania legalności i uchylania tego typu rozstrzygnięć organów władzy publicznej.

2.2.3. Prawo do środka odwoławczego

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do zaskarżania orzeczeń stanowi istotny

⁶ Por. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06

⁷ Por. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; zob. także wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09.

element sprawiedliwości proceduralnej. Z art. 78 zdanie 1 Konstytucji RP można wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego ukształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji decyzji lub orzeczenia podjętego w pierwszej instancji. Ustawodawca ma obowiązek nie tylko umożliwić stronie prawo wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale także umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygniętej sprawy. Środek zaskarżenia powinien przy tym co do zasady spełniać wymóg dewolutywności, tzn. skorzystanie z niego przez stronę powinno powodować przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej instancji⁸. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, wskazał natomiast że *"konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie..."* (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

2.3. Niezgodność zaskarżonej normy z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi

Zaskarżone regulacje są w pierwszej kolejności niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Brak możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia podjętego przez organ publiczny, jakim jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej, stanowi ingerencję w sferę praw gwarantowanych w Konstytucji RP. Pociąga on za sobą naruszenie bezpieczeństwa prawnego, podważając zaufanie do sposobu interpretacji prawa, a jednocześnie skutkując nieprzewidywalnością kształtowania pozycji podległego Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej funkcjonariusza Służby Więziennej – dyrektora zakładu karnego, albowiem w istocie nakazuje w każdym przypadku odwołania ze stanowiska, podporządkowanie się tej decyzji, nawet jeśli jest ona arbitralna. Tenże bowiem funkcjonariusz, z wyłączeniem wszelkiej zewnętrznej kontroli, może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska – bez uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia, co najlepiej pokazuje treść rozkazu personalnego w niniejszej sprawie, który nie zawiera żadnego uzasadnienia. Powoduje to stan niepewności w zakresie trwałości stosunku służbowego takiego funkcjonariusza Służby Więziennej.

⁸ Wyrok TK z 14 marca 2006 r. sygn. SK 4/05.

Zarzut ten wiąże się ściśle z zarzutem naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, a precyzyjnie z aspektem tego prawa, który dotyczy samej możliwości zainicjowania sądowej kontroli sądowej nad rozstrzygnięciem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o odwołaniu ze stanowiska. Ww. norma wyłącza bowiem prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezawisły, a przede wszystkim właściwy sąd. Niemożność uruchomienia procedury sądowej na gruncie niniejszej sprawy powoduje, że skarżący został pozbawiony prawa do zaprezentowania swoich argumentów na okoliczność bezpodstawności rozkazu personalnego i obrony swoich racji.

Jeśli chodzi o niezgodność ww. normy z art. 78 Konstytucji RP, to wskazać należy, że pojęcie „zaskarżenia” należy rozumieć jak najszerszej tak, by pozwolić na objęcie jego zakresem różnych specyficznych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w I instancji orzeczenia bądź decyzji. Przy ocenie konkretnych środków zaskarżenia należy mieć na względzie całokształt unormowań dotyczących konkretnego postępowania, w tym rodzaj sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, strukturę i charakter organów podejmujących rozstrzygnięcia, jak i oddziaływanie innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności konstytucyjnej zasady prawa do sądu⁹.

Skarżący dostrzega, że art. 78 Konstytucji RP przewiduje możliwość określenia w ustawie wyjątków od prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w I instancji. Jednakże te ograniczenia powinny być ustanowione zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a zatem muszą spełniać test proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Przeprowadzenie testu proporcjonalności na gruncie zaskarżonych regulacji wymaga rozważenia następujących kwestii:

- 1) czy zaskarżone regulacje służą i są konieczne dla ukształtowania ładu prawnego w sferze stosunków służbowych; (wymóg celowości)
- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy; (wymóg subsydiarności)
- 3) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego (powszechnego) z którym jest powiązana, a także czy waga interesu chronionego przez ustawodawcę (chronionych przez niego praw), pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi praw, które zostały naruszone (wymóg proporcjonalności).

W ocenie skarżącego zaskarżona norma nie spełnia wymogów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Celem wprowadzenia tego rozwiązania jest wzmocnienie podległości dyrektora zakładu karnego i jednocześnie ograniczenie mu możliwości kwestionowania decyzji przełożonych. Warto jednak zwrócić w tym zakresie uwagę na uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Służbie Więziennej (druk sejmowy nr 2062, Sejm VI kadencji)¹⁰. Wskazuje się w nim dlaczego niezbędne było zdaniem ustawodawcy wprowadzenie trychotomii w zakresie reżimu ochrony spraw służbowych funkcjonariuszy. W przypadku kwestii personalnych związanych z tzw. trwałą zmianą stosunku pracy ustawodawca przewidziano poddanie ich kontroli w administracyjnym toku instancji oraz sądów administracyjnych. *A contrario* dla spraw nie wykazujących takiego związku, nie przewidziano żadnej możliwości ochrony – wyłączono kognicję sądów administracyjnych¹¹. Wreszcie w przypadku spraw pozostałych (m.in. wypłat świadczeń) wprowadzono kognicję sądów pracy. W przypadku tych ostatnich spraw wskazano, że „pozostawienie tych spraw we właściwości sądów administracyjnych wiązałoby się natomiast z przewlekłością dochodzenia przez funkcjonariuszy przysługujących im uprawnień. Ponadto dotychczasowa praktyka wykazała brak uzasadnienia do prowadzenia postępowań administracyjnych w takich sprawach, w sytuacji gdy sądy administracyjne i tak rozstrzygają tylko i wyłącznie o zgodności z prawem wydanych decyzji administracyjnych, nie wchodząc w merytoryczną słuszność przyjętych rozwiązań”. Ponadto, w uzasadnieniu tego projektu wskazano, że w Służbie Więziennej trwa ciągła wymiana kadr związana z naturalnym ruchem kadrowym oraz odmładzaniem stanu osobowego, co powinno przemawiać także za tym, by przełożony miał prawo wymieniać kierowników podległych mu jednostek, w każdym czasie. Na tej podstawie stwierdzić należy, że celem wprowadzenia tej regulacji było wzmocnienie kompetencji przełożonych w stosunku do dyrektorów zakładów karnych i przyspieszenie procesów decyzyjnych w tym zakresie.

Skarżący podważa jednak czy osiągnięcie tego celu możliwe jest tylko i wyłącznie poprzez utrzymywanie stanu niemożności zaskarżania rozkazu personalnego o odwołaniu dyrektora zakładu karnego ze stanowiska, a zatem czy jest to niezbędne dla realizacji tego celu. W tym zakresie wskazać należy, że w przypadku Straży Granicznej, obowiązuje regulacja art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12

⁹ Wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99.

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Służbie Więziennej, s. 28-29, dostępne pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6E6C2331A8143F0C12575D700370B96/\\$file/2062.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6E6C2331A8143F0C12575D700370B96/$file/2062.pdf) (dostęp w dniu 22 czerwca 2015 r.).

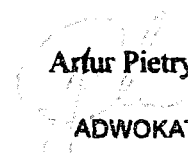
¹¹ Jedynie na marginesie wskazać należy, że w uzasadnieniu nigdzie nie wskazano, na czym ta trwałość miała by polegać.

października 1990 r. o Straży Granicznej, która stanowi, że do mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przenoszenia na inne stanowisko oraz zwalniania z tego stanowiska właściwi są przełożeni: Komendant Główny Straży Granicznej, komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci ośrodków szkolenia Straży Granicznej oraz komendanci ośrodków Straży Granicznej. Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 2 tej ustawy, **od decyzji, o których mowa w ust. 1, funkcjonariuszowi służy odwołanie do wyższego przełożonego, oraz dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.** Jak widać w przypadkach innych formacji, w których służba wiąże się z dalece posuniętą podległością służbową, rozwiązań ograniczających możliwość kwestionowania decyzji o odwołaniu ze stanowiska, ustawodawca nie przewidział jako koniecznych.

Jeśli chodzi o wymóg subsydiarności to wskazać należy, że cel przyświecający wprowadzeniu zaskarżonej normy, może być osiągnięty przy użyciu mniej restrykcyjnych dla praw i wolności konstytucyjnych instytucji. Specyfika tej służby jako formacji mundurowej, uzbrojonej i podległej Ministrowi Sprawiedliwości i związany z tym szereg instrumentów kontrolnych nad funkcjonowaniem tworzących jej korpus funkcjonariuszy, pozwala osiągnąć cel w postaci karność oraz sprawności funkcjonowania tej służby.

Jeśli chodzi o wymóg proporcjonalności, to wskazać należy, że regulacja ta nakłada nadmierne ograniczenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Przede wszystkim, wyłącza ona zarówno możliwość kwestionowania w administracyjnym toku instancji decyzji Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o odwołaniu ze stanowiska oraz poddania tej sprawy ocenie sądowej. Dyrektor zakładu karnego w takiej sytuacji pozbawiony jest możliwości już samego inicjowania procedur ochrony jego praw wynikających ze stosunku służbowego. Obowiązujące przepisy nie chronią go zatem w żaden sposób przed arbitralnością decyzji przełożonego.

Z tych też powodów wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 66 ust. 1 w związku z art. 68 ust. 1 w związku z art. 219 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 219 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej z art. 2 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji RP.


Artur Pietryka
ADWOKAT

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo
- 2) dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa
- 3) nadanie stopnia służbowego skarżącemu
- 4) pismo Dyrektora Ochrony i Spraw Obronnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej z marca 2015 r.
- 5) decyzja nr z marca 2015 r. Z-cy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie przejęcia czynności wyjaśniających
- 6) pismo Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł z marca 2015 r.
- 7) artykuł ze strony www.
- 8) rozkaz personalny z dnia marca 2015 r.
- 9) rozkaz personalny z dnia marca 2015 r.
- 10) pismo skarżącego z dnia marca 2015 r.
- 11) pismo skarżącego z dnia kwietnia 2015 r.
- 12) pismo Dyrektora Departamentu Wykonani Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia kwietnia 2015 r.
- 13) pismo Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia kwietnia 2015 r.
- 14) wezwanie Ministra Sprawiedliwości do usunięcia naruszenia prawa
- 15) wezwanie Generalnego Dyrektora Służby Więziennej do usunięcia naruszenia prawa
- 16) wniosek do Generalnego Dyrektora Służby Więziennej o uchylenie rozkazu personalnego z dnia marca 2015 r.
- 17) 5 odpisów skargi wraz z załącznikami