



Warszawa, 7 lutego 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 47/19
BAS-WAKU-1677/19

Trybunał Konstytucyjny

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 połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych J C z 29 czerwca 2018 r. i 22 lutego 2019 r. (sygn. akt SK 47/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Uzasadnienie

I. Uwaga wstępna

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie są trzy skargi konstytucyjne J C (dalej: skarżący) – dwie datowane na 22 lutego 2019 r. (zarejestrowane pod sygn. akt SK 47/19 i SK 48/19) i jedna z 29 czerwca 2018 r. (zarejestrowana pod sygn. akt SK 51/19). Wszystkie one zostały – mocą zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – połączone, z powodu tożsamości przedmiotowej i podmiotowej zainicjowanych nimi spraw, do łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt SK 47/19.

II. Przedmiot kontroli

Skarżący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił:

1) art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.; dalej: k.k.w.) w brzmieniu: „Skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 [k.k.w. – uwaga własna] z powodu jej niezgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”;

2) art. 7 § 2 k.k.w. w brzmieniu: „Skargi rozpoznaje sąd właściwy zgodnie z art. 3 [k.k.w. – uwaga własna]. W sprawach dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności, zastępczej kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu lub zastępczej kary aresztu, kary porządkowej oraz środka przymusu skutkującego pozbawieniem wolności, wykonywania orzeczenia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu oraz środka zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu w zakładzie psychiatrycznym sądem właściwym jest sąd penitencjarny”;

3) art. 7 § 3 k.k.w. w brzmieniu: „Skarga na decyzję, o której mowa w § 1 [art. 7 k.k.w. – uwaga własna], przysługuje skazanemu w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji; decyzję ogłasza się lub doręcza wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o przysługującym skazanemu prawie, terminie i sposobie wniesienia skargi. Skargę wnosi się do organu, który wydał zaskarżoną

decyzję. Jeżeli organ, który wydał zaskarżoną decyzję, nie przychylił się do skargi, przekazuje ją wraz z aktami sprawy bezzwłocznie do właściwego sądu”;

4) art. 7 § 5 k.k.w. w brzmieniu: „Po rozpoznaniu skargi sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji; na postanowienie sądu zażalenie nie przysługuje”;

5) art. 164 § 1 k.k.w. w brzmieniu: „Okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1 [k.k.w. – uwaga własna]. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna”.

III. Stan faktyczny i prawny spraw skarżących

Treść skarg konstytucyjnych wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do nich dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego spraw karnych skarżących.

W sprawie, której dotyczy pierwsza skarga konstytucyjna z 22 lutego 2019 r. (zarejestrowana pod sygn. akt SK 47/19), Dyrektor Aresztu Śledczego w G – decyzją z lutego 2018 r. – wymierzył skarżącemu, który był osadzony w tej jednostce penitencjarnej, karę dyscyplinarną w postaci

na okres Na decyzję tę skarżący złożył skargę, podnosząc w niej m.in. zastrzeżenia co do okoliczności faktycznych leżących u podstaw wymierzenia kary dyscyplinarnej. Rozpoznający ją Sąd Okręgowy w G (sąd penitencjarny), postanowieniem z marca 2018 r. (sygn. akt), owej skargi nie uwzględnił i zaskarżoną nią decyzję utrzymał w mocy. Jako podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia w samym postanowieniu wskazano art. 7 § 2 i 5 k.k.w. Natomiast w jego uzasadnieniu powołano się na art. 7 § 1 k.k.w., wywodząc przy tym, że zgodnie z tym przepisem „podstawą skargi na decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego w G może być wyłącznie niezgodność decyzji z prawem”. Tymczasem, jak podniesiono dalej: „W ocenie Sądu skarga osadzonego nie zawiera żadnych argumentów, które mogłyby stwarzać uzasadnioną podstawę do stwierdzenia, iż zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem”.

W sprawie, której dotyczy druga skarga konstytucyjna z 22 lutego 2019 r. (zarejestrowana pod sygn. akt SK 48/19), Dyrektor Aresztu Śledczego w G – decyzją z lutego 2018 r. – wymierzył skarżącemu, który był osadzony w tej jednostce penitencjarnej, karę dyscyplinarną w postaci

na okres Na decyzję tę skarżący złożył skargę, podnosząc w niej m.in. zastrzeżenia co do zasadności obowiązującego w jednostce penitencjarnej zakazu za naruszenie którego został ukarany. Rozpoznający skargę Sąd Okręgowy w G (sąd penitencjarny), postanowieniem z marca 2018 r. (sygn. akt), nie uwzględnił jej i zaskarżoną nią decyzję utrzymał w mocy. Jako podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia w samym postanowieniu wskazano art. 7 § 2 i 5 k.k.w. Natomiast w jego uzasadnieniu powołano się na art. 7 § 1 k.k.w., wywodząc przy tym, że zgodnie z tym przepisem „podstawą skargi na decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego w G może być wyłącznie niezgodność decyzji z prawem”. Tymczasem, jak podniesiono dalej: „W ocenie Sądu skarga osadzonego nie zawiera żadnych argumentów, które mogłyby stwarzać uzasadnioną podstawę do stwierdzenia, iż zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem”.

W sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna z 29 czerwca 2018 r. (zarejestrowana pod sygn. akt SK 51/19), Komisja Penitencjarna przy Areszcie Śledczym w G podjęła decyzję z września 2017 r. „o nie objęciu skazanego J C okresem o jakim mowa w art. 164 § 1 k.k.w.” (chodzi o okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary, który stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o jakich mowa w art. 38 § 1 k.k.w.). U podstaw takiej decyzji legło „stwierdzenie, że w odniesieniu do osadzonego brak jest formalno-prawnych przesłanek do podjęcia merytorycznej decyzji, z uwagi na odległy okres jaki pozostał do końca kary [...] oraz brak podstaw do sformułowania pozytywnej prognozy kryminologiczno-społecznej w kontekście realności uzyskania przez wnioskującego warunkowego przedterminowego zwolnienia z reszty kary”. Na wskazaną decyzję skarżący złożył skargę, zarzucając iż „nie została uwzględniona jego sytuacja życiowa, przede wszystkim , a Komisja nie jest władna stwierdzić czy sąd udzieli, czy też nie warunkowego

zwolnienia”. Rozpoznający skargę Sąd Okręgowy w G (sąd penitencjarny), postanowieniem z października 2017 r. (sygn. akt), nie uwzględnił jej i zaskarżoną nią decyzję utrzymał w mocy. Jako podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia w samym postanowieniu wskazano art. 7 § 2 i 5 k.k.w. Natomiast w jego uzasadnieniu powołano się na art. 7 § 1 k.k.w., wywodząc przy tym, że zgodnie z tym przepisem „podstawą skargi na decyzję Komisji Penitencjarnej może być wyłącznie jej niezgodność z prawem”. Tymczasem, jak podniesiono dalej: „W ocenie Sądu skarga osadzonego nie zawiera żadnych argumentów, które mogłyby stwarzać uzasadnioną podstawę do stwierdzenia, iż zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem”.

IV. Zarzuty skarżącego

1. W obu skargach konstytucyjnych z 22 lutego 2019 r. zarzuca się, że art. 7 § 1 (omyłkowo oznaczany tam jako art. 7 ust. 1) k.k.w. „w zakresie w jakim ogranicza możliwość sądowej weryfikacji rozstrzygnięć wydanych przez organy postępowania wykonawczego w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych tylko do jednej przyczyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem, a tym samym poprzez to ograniczenie zamyka drogę do sądu” jest niezgodny z art. 45 ust. 1 („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”), art. 77 ust. 2 („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”) i art. 78 („Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”) Konstytucji.

W ocenie skarżącego kwestionowany przepis narusza „jego prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a przede wszystkim prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej oraz związane z tym prawem, prawo do nie zamykania drogi sądowej i prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji”.

Do naruszenia tych praw miało dojść „w ten sposób, że procedura skargowa od decyzji dyrektora aresztu śledczego wymierzającej osadzonemu karę [...]

nie gwarantuje Skarżącemu możliwości zweryfikowania przez sąd (działający jako odpowiednik organu drugoinstancyjnego) zaskarżonej decyzji w pełnym zakresie we wszystkich aspektach sprawy, tj. zarówno co do kwestii faktycznych jak i prawnych, co jednocześnie spowodowało zamknięcie Skarżącemu prawa do drogi sądowej w zakresie wyłączonym spod weryfikacji sądowej. [...] Prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji zostało naruszone w ten sposób, że przy uwzględnieniu modelu procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej osadzonego uregulowanej w k.k.w. (tj. postępowanie dyscyplinarne jest jednoinstancyjne i podlega ono w niepełnym zakresie nadzorczej kontroli sądowej), kontrola sądowa decyzji pierwszoinstancyjnej uniemożliwiła Skarżącemu zweryfikowanie tej decyzji pod każdym jej aspektem. Prawo do nie zamykania drogi sądowej zostało naruszone w ten sposób, że ustanowione przez prawodawcę ograniczenie w zakresie podstaw zaskarżenia decyzji organów postępowania wykonawczego pozbawiające Skarżącego prawa do wszechstronnego rozważania jego skargi pod każdym względem, w odniesieniu do zakresu wyłączonego spod weryfikacji sądowej zamknęło Skarżącemu prawo do drogi sądowej”.

Tym samym skarżący krytycznie zapatruje się na treść art. 7 § 1 k.k.w., z którego „wprost wynika, że przedmiotem skargi może być wyłącznie zarzut niezgodności decyzji z prawem, czyli przede wszystkim z ustawą lub innym aktem prawnym o charakterze wykonawczym. Wnioskując *a contrario* przedmiotem skargi nie może być żadna inna niezgodność decyzji aniżeli jej niezgodność z prawem”. Jak się wydaje, zdaniem skarżącego standard konstytucyjny wymaga, aby skazany mógł wywieść do sądu skargę na decyzję organu nie tylko z powodu jej niezgodności z prawem, ale również z uwagi na błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia, wadliwą ocenę sytuacji faktycznej, sprzeczność z zasadami słuszności bądź zasadami współżycia społecznego. W omawianych w tym miejscu skargach konstytucyjnych w odniesieniu do stanu *de lege lata* wywodzi się, że „ustawodawca ograniczył możliwość sądu, co do zakresu dopuszczalnej weryfikacji decyzji podmiotu wymierzającego karę dyscyplinarną, abstrahując od rozważań, jak głęboki zakres został wyłączony spod kontroli sądowej”. Samo ustanowienie takiego ograniczenia, „w powiązaniu z ukształtowanym w k.k.w. modelem postępowania dyscyplinarnego wobec skazanych”, rodzi – w ocenie skarżącego – sprzeczność z Konstytucją.

W skargach konstytucyjnych z 22 lutego 2019 r. akcentuje się, że skoro ustawodawca „zrezygnował z dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego, to kontrola sądowa decyzji wymierzającej karę dyscyplinarną pełni niezwykle istotną funkcję, albowiem przejmuje rolę drugo instancyjnego postępowania, które *sensu stricte* nie istnieje w omawianej procedurze dyscyplinarnej. [...] w takiej sytuacji niedopuszczalne powinno być ustanowienie jakiegokolwiek ograniczenia, co do przedmiotu sądowej kontroli wydanych decyzji”. *De lege lata* – w ocenie skarżącego – „ustanowiona przez ustawodawcę procedura nie zapobiega pomyłkom i arbitralności wydanych decyzji, a wręcz przeciwnie. Decyzje organów postępowania wykonawczego nie podlegają bowiem żadnej kontroli w ramach postępowania dyscyplinarnego z tej przyczyny, że ten rodzaj postępowania jest jednoinstancyjny, a sądowa kontrola zapadłych rozstrzygnięć została ograniczona do jednej tylko przyczyny odwoławczej, tj. zgodności z prawem”.

2. W skardze konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r. (zarejestrowanej pod sygn. akt SK 51/19) zarzuca się, że art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 k.k.w. są niezgodne z art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, z czego skarżący wyprowadza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 45 ust. 1 Konstytucji (jak stwierdza skarżący, prawem do „rzetelnego, sprawiedliwego, niezależnego i bezstronnego procesu i w konsekwencji rozpoznania sprawy”) oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”) Konstytucji (jak stwierdza skarżący, prawem do „rozpoznania własnej sprawy w postępowaniu dwuinstancyjnym”).

Tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności ulega w dalszej części skargi konstytucyjnej doprecyzowaniu poprzez wskazanie, że art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 k.k.w. są sprzeczne z:

1) art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim dopuszcza tylko i wyłącznie zaskarżenie decyzji z powodu jej niezgodności z prawem i jednocześnie w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia decyzji od strony proceduralnej, merytorycznej, poprawności postępowania czyli w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy”;

2) art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej”.

Konsekwentnie do powyższego skarżący dopatruje się naruszenia przez kwestionowane przepisy swych konstytucyjnych praw na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze twierdzi, że jego prawom uchybiło to, iż – „zgodnie z wolą Ustawodawcy” – jego skarga mogła dotyczyć tylko niezgodności decyzji z prawem, co z powodu niemożności „odwołania się merytorycznego”, „co do istoty sprawy”, uniemożliwiło właściwe („pełne”, „merytoryczne”) jej rozpoznanie. Po drugie podnosi, że naruszenie jego konstytucyjnych praw wynika z tego, że „nie miał możliwości zaskarżenia postanowienia Sądu Okręgowego w G z dnia października 2017 r. w sprawie o sygnaturze akt , w celu poddania go kontroli instancyjnej”, a to uchybia prawu do „zaskarżania orzeczeń wydanych przez sądy i organy oraz prawo do rozpoznania sprawy w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu”.

Dodatkowo w odniesieniu do art. 164 § 1 k.k.w. w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej pojawia się zarzut, iż jego niekonstytucyjność wynika z tego, że pozwala on komisji penitencjarnej „dowolnie orzekać” o zastosowaniu unormowanej tam instytucji, „bez określenia jasnych przesłanek stosowania tego przepisu”. W innym miejscu uzasadnienia skargi konstytucyjnej pojawia się stwierdzenie, że art. 164 § 1 k.k.w. „nie określa [...] jasnych, czytelnych ustawowych przesłanek do objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, czyli cechuje się dowolnością i arbitralnością w podejmowaniu decyzji dotyczącej praw i wolności skazanego”. Zarzuca się nadto, że przepis ten „cechuje się również wewnętrzną sprzecznością z logicznego punktu widzenia, gdyż Komisja Penitencjarna nie jest w stanie faktycznie określić «przewidywalności» warunkowego przedterminowego zwolnienia w konkretnym stanie faktycznym”.

V. Analiza formalnoprawna

1. Analizę formalnoprawną należy poprzedzić syntetycznym przedstawieniem stanu prawnego, który znalazł zastosowanie w sprawach skarżącego. Dzięki temu dalsze uwagi staną się bardziej czytelne.

Gdy chodzi o sprawy skarżącego leżące u podstaw skarg konstytucyjnych z 22 lutego 2019 r., to w pierwszej kolejności wypada wskazać, że – w myśl art. 144 § 1 k.k.w. – dyrektor zakładu karnego uprawniony jest do wymierzania kar dyscyplinarnych wobec skazanego, co dotyczy także – zastosowanych w tychże sprawach – (art. 143 § 1 pkt k.k.w.) i

(art. 143 § 1 pkt k.k.w.). Na decyzję o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej przysługuje skarga, o czym wyraźnie stanowi art. 144 § 5 k.k.w. W związku z tym, że decyzja o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej jest decyzją w rozumieniu art. 7 § 1 k.k.w., wskazana w art. 144 § 5 k.k.w. skarga to skarga do sądu na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. z powodu jej niezgodności z prawem (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej), o jakiej mowa w art. 7 § 1 k.k.w. (zob. np. I. Zgoliński, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 144, nb. 7). Mają tu zatem zastosowanie regulacje z art. 7 k.k.w.

Artykuł 7 k.k.w. w § 1 wyraźnie stanowi, że skazany – z powodu jej niezgodności z prawem (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, co w omawianych wypadkach nie zachodzi) – może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., a więc decyzję następujących pozasądowych organów postępowania wykonawczego: prezesa sądu lub upoważnionego sędziego; sędziego penitencjarnego; dyrektora zakładu karnego, aresztu śledczego, a także dyrektora okręgowego i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej albo osoby kierującej innym zakładem przewidzianym w przepisach prawa karnego wykonawczego oraz komisji penitencjarnej; sądowego kuratora zawodowego oraz kierownika zespołu kuratorskiej służby sądowej; innego organu uprawnionego przez ustawę do wykonywania orzeczeń. Właściwość sądu, do którego skazany może zaskarżyć decyzję, określa art. 7 § 2 k.k.w. Chodzi tu o sąd właściwy zgodnie z art. 3 k.k.w., a więc przede wszystkim o sąd, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji, a także – w sprawach dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności, zastępczej kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu lub zastępczej kary aresztu, kary porządkowej oraz środka przymusu skutkującego pozbawieniem wolności, wykonywania orzeczenia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu oraz środka

zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu w zakładzie psychiatrycznym – o sąd penitencjarny.

Zgodnie z art. 7 § 3 k.k.w., skazany ma 7 dni na złożenie omawianej skargi, a termin ten liczony jest od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji. Przy czym – jak wyraźnie stanowi wskazany przepis – decyzję ogłasza się lub doręcza wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o przysługującym skazanemu prawie, terminie i sposobie wniesienia skargi. Artykuł 7 § 3 k.k.w. ponadto w zdaniu 2 i 3 przewiduje, że skargę wnosi się do organu, który wydał zaskarżoną decyzję, a jeśli organ ten nie przychylił się do skargi, przekazuje ją wraz z aktami sprawy bezzwłocznie do właściwego sądu. Z kolei ów sąd, po rozpoznaniu skargi, orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji. Na postanowienie sądu w tym przedmiocie zażalenie nie przysługuje (art. 7 § 5 k.k.w.).

Gdy z kolei chodzi o sprawę skarżącego leżącą u podstaw skargi konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r., to już jedynie skrótowo wypada wskazać, że w art. 164 § 1 k.k.w. przewiduje się, że okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1 k.k.w. (chodzi o stowarzyszenia, fundacje, organizacje oraz instytucje, których celem działania jest realizacja zadań z zakresu wykonywania orzeczeń lub pomocy w społecznej readaptacji skazanych, jak również kościoły i inne związki wyznaniowe oraz osoby godne zaufania). Okres ten – o czym stanowi art. 164 § 1 k.k.w. w zdaniu 2 – ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna. Rozstrzygnięcie komisji penitencjarnej w tym przedmiocie, co dotyczy także nieobjęcia skazanego przygotowaniem do życia po zwolnieniu, podejmowane jest w formie decyzji. Decyzja taka, jako decyzja organu wymienionego w art. 2 pkt 5 k.k.w., podlega zaskarżeniu przez skazanego do sądu na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. Tym samym znajduje tu zastosowanie, przedstawiona wyżej, procedura unormowana w art. 7 k.k.w.

2. Przed przystąpieniem do dalszej analizy formalnoprawnej podkreślenia wymaga dość oczywista okoliczność, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności” (wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17).

Przy czym – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – „składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej”. Innymi słowy, „Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania” (wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17 oraz przywołane tam postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 18 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/18).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przywołany przepis, a także bardziej szczegółowe regulacje ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: ustawa o TK), określają przesłanki (warunki) dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej.

3. W analizowanych skargach konstytucyjnych zarzut ograniczenia przysługującej skazanemu możliwości zaskarżenia do sądu decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego tylko do wypadków niezgodności takiej decyzji z prawem powiązано z treścią normatywną art. 7 § 1 k.k.w. Taki zabieg *prima facie* nie wzbudza wątpliwości, gdyż przepis ten wyraźnie stanowi, że skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. z powodu jej niezgodności z prawem (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej), a tym samym w grę nie mogą tu wchodzić inne powody zaskarżenia.

Prima vista wątpliwości nie wzbudza również powiązanie – w skardze konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r. – zarzutu braku możliwości poddania postanowienia sądu wydanego na skutek rozpoznania skargi skazanego na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. dalszej kontroli sądowej z treścią

normatywną art. 7 § 5 k.k.w. Wszak przepis ten *in fine* wprost przewiduje, że na takie postanowienie sądu zażalenie nie przysługuje.

Natomiast już na pierwszy rzut oka oczywiście chybione jest powiązanie – w skardze konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r. – obu tych zarzutów (tj. zarzutu ograniczenia przysługującej skazanemu możliwości zaskarżenia do sądu decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego tylko do wypadków niezgodności takiej decyzji z prawem oraz zarzutu braku możliwości poddania postanowienia sądu wydanego na skutek rozpoznania skargi skazanego na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. dalszej kontroli sądowej) z funkcjonowaniem w systemie prawa art. 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. Przepisy te w żaden, nawet pośredni, sposób nie wpływają bowiem na to, że skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko z powodu jej niezgodności z prawem, lub na to, że na postanowienie sądu w przedmiocie skargi skazanego nie przysługuje zażalenie. Artykuł 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. dotyczą zupełnie innych kwestii.

Pierwszy z nich – w brzmieniu: „Skargi rozpoznaje sąd właściwy zgodnie z art. 3 [k.k.w. – uwaga własna]. W sprawach dotyczących odbywania kary pozbawienia wolności, zastępczej kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu lub zastępczej kary aresztu, kary porządkowej oraz środka przymusu skutkującego pozbawieniem wolności, wykonywania orzeczenia o warunkowym przedterminowym zwolnieniu oraz środka zabezpieczającego polegającego na umieszczeniu w zakładzie psychiatrycznym sądem właściwym jest sąd penitencjarny” – odnosi się wyłącznie do kwestii właściwości sądu. Normowanie drugiego, tj. art. 7 § 3 k.k.w. (*verba legis*: „Skarga na decyzję, o której mowa w § 1 [art. 7 k.k.w. – uwaga własna], przysługuje skazanemu w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji; decyzję ogłasza się lub doręcza wraz z uzasadnieniem i pouczeniem o przysługującym skazanemu prawie, terminie i sposobie wniesienia skargi. Skargę wnosi się do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Jeżeli organ, który wydał zaskarżoną decyzję, nie przychylił się do skargi, przekazuje ją wraz z aktami sprawy bezzwłocznie do właściwego sądu”), ogranicza się do wskazania terminu do wniesienia skargi, obowiązku pouczenia o przysługującym skazanemu prawie do jej wniesienia, procedury składania skargi za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję. W końcu art. 164 § 1 k.k.w. – w brzmieniu: „Okres do 6 miesięcy przed przewidywanym warunkowym

zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi, w miarę potrzeby, czas niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1 [k.k.w. – uwaga własna]. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencyjna” – stanowi o instytucji okresu niezbędnego na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu, ustalanego, za zgodą skazanego, przez komisję penitencyjną.

Skoro, jak wykazano wyżej, art. 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. w żaden sposób nie wpływają ani na to, że skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko z powodu jej niezgodności z prawem, ani też na to, że na postanowienie sądu w przedmiocie skargi skazanego nie przysługuje zażalenie, to skierowane wobec tych przepisów zarzuty, w ramach których kwestionuje się te dwie kwestie, jawią się jako oczywiście bezzasadne (zob. art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK). Wszak zarzuty te, bez cienia wątpliwości, nie mają żadnego związku z zawartością normatywną art. 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w.

Wobec takiego stanu rzeczy Sejm wnosi o **umorzenie niniejszego postępowania** co do badania konstytucyjności art. 7 § 2, art. 7 § 3 i art. 164 § 1 k.k.w. (w wypadku tego ostatniego przepisu chodzi tu o ten zakres jego zaskarżenia, w którym skarżący postrzega go jako źródło ograniczenia skargi skazanego na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko do jej niezgodności z prawem lub podstawę niedopuszczalności zaskarżenia do sądu postanowienia w przedmiocie skargi skazanego – zastrzeżenie to jest istotne, gdyż art. 164 § 1 k.k.w. zdaje się występować w niniejszym postępowaniu także w innej roli, o czym będzie jeszcze mowa dalej) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Dalszej analizie zostaną więc poddane tylko art. 7 § 1 i art. 7 § 5 k.k.w., a także po części – co już zasygnalizowano – art. 164 § 1 k.k.w.

4. Wymaga zauważenia, iż zarzut, zgodnie z którym art. 7 § 1 k.k.w. jest niekonstytucyjny „w zakresie, w jakim przewiduje prawo do wniesienia skargi na decyzję organu wskazanego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. opartej na jednej podstawie odwoławczej, tj. niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji”, a także zarzut, że art. 7 § 5 k.k.w. jest niekonstytucyjny „w zakresie, w jakim stanowi, że na postanowienie wydane na skutek rozpoznania skargi, o której mowa w art. 7 § 1

k.k.w., nie przysługuje zażalenie do sądu wyższej instancji”, a więc zarzuty w istocie tożsame z zarzutami postawionym w niniejszej sprawie, były już przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego (w składzie trzyosobowym), co zakończyło się wydaniem postanowienia z 21 kwietnia 2016 r. (sygn. akt Ts 391/15) odmawiającego nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Istotne jest również i to, że wskazane zarzuty, postawione w sprawie o sygn. akt Ts 391/15, zostały opatrzone analogicznym uzasadnieniem, jak w sprawie niniejszej.

Mianowicie podniesiono wówczas w odniesieniu do art. 7 § 1 k.k.w., iż „możliwość wniesienia skargi na zarządzenie jedynie z powodu jego niezgodności z prawem powoduje, iż jego sprawa [osadzonego skarżącego – uwaga własna] nie zostanie wszechstronnie rozpoznana nawet przez sąd pierwszej instancji, gdyż w konsekwencji obowiązywania zaskarżonej normy sąd będzie badał tylko, czy zarządzenie jest zgodne z prawem”. I dalej: „W ocenie skarżącego treść art. 7 § 1 k.k.w. godzi w tym stanie rzeczy w jego prawo do wszechstronnej kontroli zarządzenia przez sąd. Przewidzenie możliwości zaskarżenia decyzji jedynie w wypadku ich niezgodności z prawem prowadzi – jak twierdzi – do niemożności rozpatrzenia wszystkich nieprawidłowości wynikłych w toku ich wydawania”. Skarżący zauważał przy tym, że „w jego sprawie doszło do licznych uchybień, które mogą dowodzić nieprawidłowości w postępowaniu w przedmiocie wymierzenia mu kary dyscyplinarnej, ale ze względu na ograniczenie wynikające z art. 7 § 1 k.k.w. w następstwie wniesienia przez niego skargi na zarządzenie nie przeprowadzono kontroli okoliczności na to wskazujących, takich jak: obraza przepisów postępowania, błąd w ustaleniach faktycznych, rażąca niewspółmierność kary”. Bazując na takiej argumentacji, w sprawie o sygn. akt Ts 391/15, jako wzorce kontroli art. 7 § 1 k.k.w. wskazano art. 31 ust. 3, art. 32, art. 41 ust. 4, art. 45, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, akcentując że w omawianym wypadku „brak jest podstaw do ograniczania konstytucyjnych wolności i praw”.

Z kolei w odniesieniu do art. 7 § 5 k.k.w. w sprawie o sygn. akt Ts 391/15 podniesiono, iż przepis ten poprzez to, iż „nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie wydane wskutek rozpoznania skargi, o której mowa w art. 7 § 1 k.k.w.”, uchybia art. 45, art. 32, art. 41 ust. 4, art. 78, art. 176 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. W ocenie skarżącego „powinno mu przysługiwać prawo do zaskarżenia takiego postanowienia sądu, zaś kwestionowana regulacja pozbawia go prawa do rozpoznania jego sprawy przez sąd drugiej instancji”, co „narusza przede

wszystkim zasadę dwuinstancyjności postępowania, zasadę niezamykania nikomu drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Zdaniem skarżącego: „Postępowanie wszczęte wniesieniem skargi na podstawie art. 7 § 1 k.k.w. nie powinno [...] być ograniczone tylko do jednej instancji sądowej, gdyż narusza to prawo do zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń i decyzji do sądu wyższej instancji”.

Powyższe w istocie wskazuje na daleko idącą zbieżność postawionych w niniejszej sprawie zarzutów niekonstytucyjności art. 7 § 1 i art. 7 § 5 k.k.w. oraz zarzutów, który był przedmiotem rozpoznania w sprawie o sygn. akt Ts 391/15. Przy czym w sprawie tej Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarzut niezgodności art. 7 § 1 k.k.w. z art. 31 ust. 3, art. 32, art. 41 ust. 4, art. 45, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, a także zarzut niezgodności art. 7 § 5 k.k.w. z art. 45, art. 32, art. 41 ust. 4, art. 78, art. 176 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji są oczywiście bezzasadne. Uzasadniając taką ocenę zdiagnozował najpierw, że: „Skarżący przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu uczynił przepisy regulujące kwestię zaskarżania decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego”, co potwierdza tożsamość problemu konstytucyjnego postawionego w sprawie niniejszej i sprawie o sygn. akt Ts 391/15. Następnie sąd konstytucyjny wywiódł: „Zgodnie z art. 7 § 1 k.k.w. skazanemu przysługuje prawo wniesienia skargi na decyzję wskazanych organów z powodu jej niezgodności z prawem”, a na wydane w przedmiocie jej rozpoznania „postanowienie sądu nie przysługuje zażalenie (art. 7 § 5 *in fine* k.k.w.)”. W odniesieniu do tych przepisów „skarżący formułuje zarzut naruszenia prawa do wszechstronnego rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. W jego przekonaniu zaskarżone regulacje powodują naruszenie jego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji), prawa do zaskarżenia decyzji organu pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji), gdyż – jak podkreśla – na ich podstawie sąd rozpatrujący skargę na decyzję organów wskazanych w odpowiednich przepisach k.k.w. bada jedynie aspekt jej zgodność z prawem, zaś od jego orzeczenia nie przysługuje mu zażalenie do sądu wyższej instancji. [...] Istotą zarzutów skargi jest zatem *de facto* kwestionowanie będących jej przedmiotem przepisów ze względu na brak możliwości rozpatrzenia sprawy wymierzenia skazanemu kary dyscyplinarnej przez sądy dwu instancji, przy czym zasadę

dwuinstancyjności postępowania skarżący ściśle wiąże z prawem do wszechstronnego rozpoznania sprawy”.

W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny, bazując na art. 45 ust. 1 Konstytucji i poczynionych na jego gruncie swoich wcześniejszych wypowiedziach, podniósł, iż: „[...] na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunał uznał za zróżnicowane sytuacje, w których sąd wykonuje czynności związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, i sytuacje w których sąd wykonuje czynności z zakresu ochrony prawnej (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2003 r., sprawa SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38). Przy czym przyjął, że wykonywanie czynności z zakresu ochrony prawnej zmierza do ochrony jednostki przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sprawa K 21/99; OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, 2 kwietnia 2001 r., sprawa SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52 oraz 12 maja 2003 r., sprawa SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38). Powyższe zróżnicowanie zadań sądu pozwala na stwierdzenie, że ogólnie określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia spraw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne wolności i prawa jednostki (zob. wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sprawa SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1). W wyroku z 12 maja 2011 r. w sprawie P 38/08 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33) Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie reguluje «bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje [...] ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. [...] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego [...]. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego». Konkludując, Trybunał przypomina, że zakres znaczeniowy pojęcia «sprawowanie wymiaru sprawiedliwości» nie pokrywa się z zakresem znaczeniowym

pojęcia «wiązące rozpoznanie spraw» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie jest konieczne, by ustawodawca powierzył wszelkie rozpoznawanie spraw jedynie sądom. Trybunał dodaje przy tym, że ustawodawca ma możliwość powierzenia rozstrzygnięcia spraw niebędących przedmiotem rozpoznania w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości organom pozasądowym. W tym kontekście 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 (zob. wyrok TK z 13 stycznia 2015 r. w sprawie SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1)».

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „na gruncie niniejszej sprawy kontrola w drodze rozpoznania skargi na decyzje organów, o których mowa w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., stanowi zadanie z zakresu ochrony prawnej. Trybunał uznaje w związku z tym, że nie doszło do naruszenia prawa skarżącego do sądu. W tym zakresie bowiem sąd nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Powoduje to, jak wskazuje Trybunał, że aby prawo do sądu było zabezpieczone, koniecznym i jedynym obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie możliwości kontroli rozstrzygnięcia organów przez sąd. Takie prawo przewiduje wprost art. 7 § 1 k.k.w. Skazany w jego świetle może zaskarżyć decyzję organów, o których mowa w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Okoliczność ta przesądza o uznaniu za bezzasadne zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że unormowane tam prawo „nie ma charakteru absolutnego, co wynika bezpośrednio z treści tego artykułu ustawy zasadniczej”. Jednocześnie zwrócił uwagę, iż „ustrojodawca w art. 78 Konstytucji nie precyzuje, jaki charakter powinny mieć środki prawne służące urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia. Trybunał w swym orzecznictwie wskazał wprawdzie, że środki zaskarżenia pozostawione przez ustawodawcę do dyspozycji strony muszą pozostawać w ścisłym związku z całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania, nie oznacza to jednak konieczności podejmowania rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych w postępowaniu sądowym ani niezbędności przeprowadzania kontroli rozstrzygnięcia organu przez dwie instancje sądowe. Istotą

prawa wynikającego z art. 78 Konstytucji jest przede wszystkim «umożliwienie» stronie uruchomienia procesu weryfikacji rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (zob. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sprawa SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, 3 lipca 2002 r., sprawa SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49; 11 maja 2004 r., sprawa K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41 oraz 13 marca 2013 r., sprawa K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27)».

Wobec powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny za oczywiście bezzasadny uznał zarzut naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 78 Konstytucji, stwierdzając przy tym: „Zapewnienie skarżącemu możliwości wniesienia skargi do sądu stanowi w przekonaniu Trybunału realizację jego prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia zapadłego w pierwszej instancji. Kontrola decyzji nie musi bowiem przybierać postaci dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Przy tym wydanie decyzji zostało powierzone organom postępowania wykonawczego [...], które to organy odpowiadają standardom, jakie wyznacza konstytucyjna zasada sprawiedliwości proceduralnej. Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę na to, że w sprawie, w związku z którą sformułowano niniejszą skargę, prawo do odwołania od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji skarżący zrealizował, wnosząc do właściwego miejscowo sądu penitencjarnego skargę na zarządzenie sędziego penitencjarnego”.

Z kolei w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji sąd konstytucyjny skonstatował, że przepis ten „ma przede wszystkim charakter ustrojowy – nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie ustroju sądów i procedury postępowania przed nimi, by zapewnić zainteresowanemu dostęp do sądu drugiej instancji. Zasada dwuinstancyjności postępowania wyrażona w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej odnosi się jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jedynie do «postępowania sądowego», czyli, jak to obrazowo określił Trybunał, postępowania, które «od początku do końca» toczy się przed sądem (zob. m.in. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sprawa K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). Zdaniem Trybunału występujące w art. 176 ust. 1 Konstytucji «pojęcie »postępowanie sądowe« trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości» (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sprawa SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Nie dotyczy ono natomiast sytuacji, w których sąd działa jako organ kontrolujący inne niż rozstrzygnięcia sądowe akty władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed

arbitralnością jej działania (sprawuje czynności z zakresu ochrony prawnej). Inaczej mówiąc, wymaganie dwuinstancyjności nie odnosi się do tych postępowań, które są poddane kontroli sądu jedynie na końcowym ich etapie”. Biorąc pod uwagę „poczynione wcześniej ustalenia dotyczące charakteru czynności, jaką jest orzekanie przez sąd okręgowy o zgodności z prawem decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego”, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „do postępowania, w związku z którym wniesiona została skarga konstytucyjna, nie odnosi się wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonych regulacji, co przesądza o niemożności nadania dalszego biegu przedmiotowej skardze”.

Powyższe konstatacje, jak stwierdził ponadto Trybunał Konstytucyjny, „implikują także konieczność uznania za oczywiście bezzasadny zarzutu naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji przez zaskarżony art. 7 § 5 k.k.w. [...] W art. 77 ust. 2 przewidziany jest zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, który stanowi dopełnienie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu (zob. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sprawa K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). W tym kontekście Trybunał wskazuje, że zaskarżone regulacje zabezpieczają konstytucyjne prawo do sądu, a tym samym gwarantują dostępność drogi sądowej, co przesądza o stwierdzeniu oczywistej bezzasadności zarzutu”.

Wszystko to dało Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawy, aby uznać zarzuty niekonstytucyjności art. 7 § 1 i art. 7 § 5 k.k.w. za oczywiście bezzasadne, co przełożyło się na stwierdzenie, że bazująca na nich skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna i nie można jej nadać dalszego biegu.

5. Powyższe, obszernie przywołane, ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt Ts 391/15 nie straciły na aktualności i stąd w pełni uprawnione jest odniesienie ich do postawionych w niniejszej sprawie zarzutów niekonstytucyjności art. 7 § 1 i art. 7 § 5 k.k.w. To z kolei przekonuje, że twierdzenia skarżącego o naruszeniu przez te przepisy art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji (także w ujęciu związkowym z jej art. 2) są oczywiście bezzasadne.

Wynika to przede wszystkim z tego, że unormowana m.in. w art. 7 § 1 i art. 7 § 5 k.k.w. sądowa kontrola decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w.

wpisuje się w sądowe zadania z zakresu ochrony prawnej. Innymi słowy, sąd nie sprawuje tu wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji dla zabezpieczenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej) wystarczające jest, aby ustawodawca zapewnił możliwość sądowej kontroli rozstrzygnięć niesądowych organów postępowania wykonawczego. To zaś jest zagwarantowane wprost w art. 7 § 1 k.k.w., który przyznaje skazanemu prawo zaskarżenia do – właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego – sądu decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. z powodu jej niezgodności z prawem.

Na płaszczyźnie art. 78 Konstytucji warto w szczególności podkreślić, że w świetle tego przepisu kontrola decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego nie musi mieć postaci dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Standard konstytucyjny w tym zakresie spełnia już zapewnienie skazanemu możliwości wniesienia skargi do sądu, co przewiduje art. 7 § 1 k.k.w. i stanowi tym samym realizację prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia zapadłego w pierwszej instancji. Należy przy tym podkreślić, że we wszystkich sprawach, które legły u podstaw wystąpienia z analizowanymi tu skargami konstytucyjnymi, skarżący wywiódł do sądu skargę na decyzję organu postępowania wykonawczego, co oznacza, iż zrealizował on przysługujące mu prawo do odwołania się od rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji.

Wymaga jeszcze zaakcentowania, tym razem w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji, że jest to unormowanie o charakterze ustrojowym, co zasadniczo wyklucza powoływanie się na nie w skardze konstytucyjnej. Ponadto, wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego odnosi się tylko do takich postępowań, które toczą się przed sądem od początku do końca. Innymi słowy, zasada ta nie dotyczy tych postępowań, które są poddane kontroli sądu jedynie na końcowym ich etapie. Dlatego też art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma zastosowania tam, gdzie sąd działa jako organ kontrolujący rozstrzygnięcia pozasądowe, a więc realizuje – jak ma to miejsce na gruncie kwestionowanych przepisów – czynności z zakresu ochrony prawnej.

Poczynione uwagi nie pozwalają także przyjąć, że kwestionowane przepisy zamykają drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw, czego zabrania art. 77 ust. 2 Konstytucji. Na ich postawie możliwe jest przecież zaskarżenie

do sądu decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., co gwarantuje dostępność drogi sądowej i zabezpiecza konstytucyjne prawo do sądu.

Tak wyglądają najważniejsze powody upoważniające do stwierdzenia, że postawione w niniejszej sprawie zarzuty niekonstytucyjności art. 7 § 1 i art. 7 § 5 k.k.w. są oczywiście bezzasadne. Wobec takiej konstatacji Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. W odniesieniu do art. 7 § 5 k.k.w. należy jeszcze zwrócić uwagę na jedną kwestię. Otóż z art. 79 ust. 1 Konstytucji bezspornie wynika, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Tym samym: „W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. [...] W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej” (wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17 wraz z przywołanymi tam postanowieniami TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. akt SK 17/99; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04; 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 8/10; 28 lipca 2015 r., sygn. akt SK 14/14; 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 24/17).

Tymczasem w sprawach skarżącego, na kanwie których wystąpiono ze skargami konstytucyjnymi, art. 7 § 5 k.k.w. nie stał się podstawą prawną ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. W postanowieniach Sądu Okręgowego w G (sądu penitencjarnego) z października 2017 r. (sygn. akt) oraz marca 2018 r. (sygn. akt i) wskazano co prawda ten przepis, ale – na co wszystko wskazuje – tylko w zakresie, w jakim przewiduje on, iż po rozpoznaniu skargi sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji. Natomiast Sąd ten nie mógł powołać się na art. 7 § 5 k.k.w. *in fine*, a tylko ta jego część jest kwestionowana w niniejszym postępowaniu, gdyż nie rozstrzygał on o dopuszczalności wniesienia zażalenia na swoje

postanowienie. Z takim rozstrzygnięciem i zastosowaniem w sprawach skarżącego art. 7 § 5 k.k.w. mielibyśmy do czynienia dopiero wówczas, gdyby skarżący wywiódł zażalenie na wskazane postanowienia Sądu Okręgowego w G Tylko wtedy doszłoby do rozstrzygnięcia – na podstawie art. 7 § 5 k.k.w. *in fine* – że takie zażalenie jest z mocy tego przepisu niedopuszczalne (por. np. postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Tymczasem, jak wynika z treści skarg konstytucyjnych wraz z uzasadnieniem i dołączonych do nich dokumentów, skarżący nie podjął próby zaskarżenia żadnego z postanowień Sądu Okręgowego w G A jeśli tak, to w jego sprawach art. 7 § 5 k.k.w. *in fine* nie mógł znaleźć i nie znalazł zastosowania (por. wielokrotnie przywoływane już postanowienie TK z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 391/15, gdzie również stwierdzono, że „zaskarżony art. 7 § 5 k.k.w. w zakresie, w jakim przewiduje wyłączenie możliwości wniesienia zażalenia, nie ukształtował ostatecznie sytuacji prawnej skarżącego”, gdyż: „Skarżący jako ostateczne orzeczenie zapadłe w jego sprawie wskazuje postanowienie Sądu Okręgowego w W. – XI Wydziału Penitencjarnego i Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń Karnych z lutego 2015 r. Postanowienie to wydane zostało w wyniku złożenia przez niego skargi na zarządzenie sędziego penitencjarnego, a zatem w trybie art. 7 § 1 k.k.w., przy czym nie budzi wątpliwości, że jego podstawą nie był przepis przewidujący wyłączenie możliwości złożenia zażalenia na to właśnie orzeczenie sądu okręgowego. Kwestionowany przepis nie został w sprawie skarżącego zastosowany w sposób prowadzący do wydania orzeczenia naruszającego wskazane w skardze wolności i prawa”).

Wobec powyższego uprawniony jest wniosek, że skarga konstytucyjna z 29 czerwca 2018 r. w zakresie, w jakim kwestionowany jest w niej art. 7 § 5 k.k.w. *in fine*, nie spełnia unormowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji wymogu, zgodnie z którym przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. To zaś dodatkowo przemawia za **umorzeniem niniejszego postępowania** – we wskazanym zakresie – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

7. Już jedynie na marginesie warto zwrócić uwagę, tym razem w odniesieniu do kwestionowanego art. 7 § 1 k.k.w., że przewidziane w nim ograniczenie

możliwości zaskarżenia decyzji pozasądowego organu postępowania wykonawczego tylko do wypadków, gdy jest ona niezgodna z prawem, wcale nie jawi się jako ograniczenie nadmierne. Stojący na odmiennym stanowisku skarżący zdaje się nie zauważać w wystarczającym stopniu, że pomieszczone w art. 7 § 1 k.k.w. sformułowanie „z powodu jej niezgodności z prawem” wykładane jest szeroko, co umożliwia zaskarżenie decyzji i poddanie jej sądowej kontroli także w aspekcie pewnych okoliczności faktycznych lub niewspółmierności wymierzonej kary dyscyplinarnej. Przykładowo, jak wykazuje S. Tarapata (*Podstawy zaskarżenia skargi z art. 7 § 1 k.k.w. na decyzje organów wykonujących orzeczenia (zagadnienia wybrane)*), „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” – wydanie internetowe, poz. 3/2019, s. 13), „użyte w art. 7 § 1 k.k.w. wyrażenie «niezgodność z prawem» winno być szeroko rozumiane. W terminie tym mieści się również sytuacja, kiedy orzeczenie nie odpowiada prawu wskutek pierwotnego popełnienia przez organ postępowania wykonawczego błędu w ustaleniach faktycznych lub wymierzenie w sposób oczywisty zbyt surowej kary (co oznacza, że skazany może podnosić zarzut błędu w ustaleniach faktycznych tylko wtedy, gdy mógł on mieć wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia, zaś niewspółmierności kary wówczas, kiedy jest ona już na pierwszy rzut oka widoczna)” (zob. też np. P. Seledec, *Problematyka skarg składanych przez skazanych na podstawie art. 7 k.k.w. z uwzględnieniem interpretacji pojęć „decyzja organu” oraz „niezgodna z prawem”* (opracowanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości), Warszawa 2003, s. 9-11, który wskazuje m.in. na możliwość uznania za niezgodną z prawem w rozumieniu art. 7 § 1 k.k.w. decyzji, gdzie naruszenie przepisu prawa materialnego jest następstwem błędnych ustaleń faktycznych).

Szerokie rozumienie pomieszczonego w art. 7 § 1 k.k.w. sformułowania „z powodu jej niezgodności z prawem” zdaje się dostrzegać również Trybunał Konstytucyjny. Wszak – odnosząc się w sprawie o sygn. akt Ts 391/15 do zarzutu niekonstytucyjności tego przepisu – w postanowieniu z 21 kwietnia 2016 r. stwierdził: „Zgodnie z art. 7 § 1 k.k.w. skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu z powodu jej niezgodności z prawem. Skarżący w skardze usiłował wykazać, że taka treść tego przepisu powoduje bezpodstawne ograniczenie zakresu badania jego sprawy, uniemożliwiając wzięcie pod uwagę takich uchybień, jak obraza przepisów postępowania czy rażąca niewspółmierność kary. Tymczasem niezgodność z prawem, o której mowa w kwestionowanej regulacji, rozumiana jest szeroko, także

jako niezgodność z przepisami prawa materialnego czy procesowego, co pozwala na uwzględnienie wszelkiego rodzaju naruszeń, do jakich doszło w toku wydawania decyzji”.

8. Jak już sygnalizowano, w niniejszym postępowaniu – zainicjowanym skargą konstytucyjną z 29 czerwca 2018 r. – art. 164 § 1 k.k.w. zdaje się występować niejako w podwójnej roli. O jednej z nich, w ramach której przepis ten jest postrzegany przez skarżącego jako źródło ograniczenia skargi skazanego na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko do jej niezgodności z prawem lub jako podstawa niedopuszczalności zaskarżenia do sądu postanowienia w przedmiocie skargi skazanego, była już mowa. W tym miejscu należy natomiast zwrócić uwagę, że w innym fragmencie analizowanej skargi konstytucyjnej pojawia się zarzut, iż niekonstytucyjność art. 164 § 1 k.k.w. wynika z tego, że pozwala on komisji penitencjarnej „dowolnie orzekać” o zastosowaniu unormowanej tam instytucji, „bez określenia jasnych przesłanek stosowania tego przepisu”. Zdaniem skarżącego przepis ten „nie określa [...] jasnych, czytelnych ustawowych przesłanek do objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, czyli cechuje się dowolnością i arbitralnością w podejmowaniu decyzji dotyczącej praw i wolności skazanego”. Nadto – jak wywodzi się w skardze konstytucyjnej – art. 164 § 1 k.k.w. „cechuje się również wewnętrzną sprzecznością z logicznego punktu widzenia, gdyż Komisja Penitencjarna nie jest w stanie faktycznie określić «przewidywalności» warunkowego przedterminowego zwolnienia w konkretnym stanie faktycznym”.

Tak ogólnie sformułowane zastrzeżenia względem art. 164 § 1 k.k.w., nie poparte bardziej skonkretyzowaną i szerszą, a przede wszystkim przekonywającą argumentacją, nie spełniają wymogu formalnego skargi konstytucyjnej z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[...] skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej

między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Skarżący powinien zatem, czego w niniejszej sprawie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę (ujemną ocenę, zastrzeżenia) – zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114. Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentach (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Samo stwierdzenie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej z 29 czerwca 2018 r., że art. 164 § 1 k.k.w. nie określa jasných (czytelnych) przesłanek „objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu”, co ma implikować dowolność i arbitralność w zakresie podejmowania decyzji w tym przedmiocie, to za mało, aby obalić domniemanie konstytucyjności tego przepisu. W szczególności skarżący w żaden sposób nie podjął próby wykazania, że obecna przesłanka „objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu”, odwołująca się do potrzeby (*verba legis*: „w miarę potrzeby” – zob. S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2017, komentarz do art. 164, nb. 10, który stwierdza: „Przesłanką wyznaczenia okresu na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu z zakładu karnego w wypadku, gdy okres ten wyznacza komisja penitencjarna, jest uznanie, że zachodzi taka potrzeba”), jest niejasna (nieczytelna)

i wiedzie do dowolności lub arbitralności. W analizowanej skardze konstytucyjnej nie spróbowano nawet wykazać wad rzeczowej przesłanki, czy też problemów interpretacyjnych, jakie powstają w związku z jej stosowaniem. A jeśli tak, to samo stwierdzenie skarżącego, że art. 164 § 1 k.k.w. nie określa jasnych (czytelnych) przesłanek, nie może przekonywać.

Ponadto, niezrozumiały jest zarzut skarżącego, iż art. 164 § 1 k.k.w. „cehuje się również wewnętrzną sprzecznością z logicznego punktu widzenia, gdyż Komisja Penitencjarna nie jest w stanie faktycznie określić «przewidywalności» warunkowego przedterminowego zwolnienia w konkretnym stanie faktycznym”. Wszak, skoro uregulowano prawnie przesłanki warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary (zob. art. 77, art. 78 i art. 79 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.), to kierując się nimi, a ściślej – ich spełnieniem, komisja penitencjarna prognozuje warunkowe zwolnienie. Trudno wyobrazić sobie inne rozwiązanie, jeśli okres niezbędny na przygotowanie skazanego do życia po zwolnieniu ma być ustanawiany, co naturalne, przed warunkowym zwolnieniem.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że postępowanie niniejsze w odniesieniu do omawianego tu zarzutu niekonstytucyjności art. 164 § 1 k.k.w., z powodu niespełnienia przez skargę konstytucyjną z 29 czerwca 2018 r. wymogu formalnego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, powinno zostać **umorzone** – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek