



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 22 października 2019 r.

**PK VIII TK 80.2019**

**SK 47/19**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	24. 10. 2019
Nr wg EZD	.....

### TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skierowanymi przez J C skargami konstytucyjnymi:

- dwiema, datowanymi na 22 lutego 2019 r., w sprawie zgodności art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 676 ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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”, oraz
- jednej, datowanej na 29 czerwca 2018 r., w sprawie zgodności art. 7 § 2 w związku z art. 7 § 3 w związku z art. 7 § 1 i art. 7 § 5 oraz art. 164 § 1 ustawy - Kodeks karny wykonawczy z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim (...) [dopuszczają - przyp. wł.] tylko i wyłącznie zaskarżenie decyzji z powodu jej niezgodności z prawem i jednocześnie w zakresie, w jakim nie (...) [dopuszczają - przyp. wł.] zaskarżenia decyzji od strony proceduralnej, merytorycznej, poprawności postępowania czyli w zakresie, w jakim nie (...) [dopuszczają - przyp. wł.] zaskarżenia decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy” oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji „w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej”

- 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 (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) -

**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

J C (dalej także: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z, przytoczonymi na wstępie niniejszego stanowiska, trzema skargami konstytucyjnymi: dwiema o identycznym brzmieniu - z dnia 22 lutego 2019 r. oraz jednej - z dnia 29 czerwca 2018 r.

Skargi te zostały wniesione na tle następujących stanów faktycznych i prawnych.

Odnośnie do dwóch pierwszych skarg konstytucyjnych (z dnia 22 lutego 2019 r.), to, odpowiednio, decyzjami z dnia lutego 2018 r. oraz z dnia lutego 2018 r. Dyrektor Aresztu Śledczego w G. (dalej: Dyrektor Aresztu), za naruszenie „w bardzo poważnym stopniu” porządku i dyscypliny w areszcie, wymierzył Skarżącemu, odpowiednio, karę

oraz karę

Na obie te decyzje Skarżący złożył skargi, których Sąd Okręgowy w G. VI Wydział Penitencjarny i Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń Karnych (dalej: Sąd Okręgowy), postanowieniami z dnia marca 2018 r. (sygn. akt - odpowiednio - oraz

), nie uwzględnił. W uzasadnieniu obu tych postanowień Sąd Okręgowy

stwierdził, między innymi, że decyzja Dyrektora Aresztu „nie była dowolna, lecz podjęta została po analizie wszystkich okoliczności, w granicach swobody, w której ten organ działa i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Skazany swoim niewłaściwym zachowaniem, naruszającym regulamin zakładu karnego, spowodował konieczność wymierzenia kary dyscyplinarnej” (dołączone do skarg konstytucyjnych z dnia 22 lutego 2019 r. postanowienia Sądu Okręgowego, s. 1 - 2). Skarżący wskazał oba te postanowienia Sądu Okręgowego jako orzeczenia ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowanemu w skargach konstytucyjnych z dnia 22 lutego 2019 r. przepisowi art. 7 § 1 k.k.w. Skarżący zarzucił naruszenie: prawa do sądu w zakresie odpowiednio ukształtowanej procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) albowiem, w ocenie Skarżącego, art. 7 § 1 k.k.w. ustanawia procedurę odwoławczą, która „nie gwarantuje (...) 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” (skargi konstytucyjne, s. 2).

Oдноśnie do trzeciej skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r., to postanowieniem Sądu Okręgowego w G. VI Wydział Penitencjarny z dnia października 2017 r. (sygn. akt ) [dalej: postanowienie Sądu Okręgowego] nie uwzględniono skargi Skarżącego na decyzję Komisji Penitencjarnej przy Areszcie Śledczym w G. z dnia września 2017 r. o nieobjęciu Skarżącego (odbywającego karę pozbawienia wolności) okresem, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w. Powołane postanowienie Sądu Okręgowego

Skarżący wskazał jako orzeczenie ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W trzeciej skardze konstytucyjnej Skarżący domaga się stwierdzenia, że, stanowiące podstawę wydania postanowienia Sądu Okręgowego, przepisy 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. naruszają „art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim uznają możliwość zaskarżenia decyzji tylko i wyłącznie niezgodnej z prawem, jak również w zakresie, w którym nie określają jasnych przesłanek do objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r., s. 5).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego trzy opisane wyżej skargi konstytucyjne J C - z uwagi na tożsamość przedmiotową i podmiotową - zostały połączone w celu ich łącznego rozpoznania.

Przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej stanowiły przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 21/17, Trybunał przypomniał, że, „[z]godnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że 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. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy

nie zachodzi któraś z przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (...).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK). Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK prowadzi do wniosku, 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. **W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego** (podkr. wł.). W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie jest środkiem inicjowania tzw. kontroli abstrakcyjnej - realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. 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 (...).

Ustawodawca nałożył na skarżącego m.in. obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Skarżący powinien też wskazać, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) oraz uzasadnić

*zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Jednocześnie Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej, co oznacza, że nie może orzekać o tym, czego nie zaskarżył skarżący (art. 67 u.o.t.p.TK) [podkr. wł.]” (OTK ZU seria A/2019, poz. 19).*

W uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 26/17, Trybunał Konstytucyjny powtórzył, iż „*[n]a tle art. 79 ust. 1 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że skarga konstytucyjna jest środkiem kontroli konkretnej, dopuszczalnym tylko w takim zakresie, w jakim może służyć ochronie praw i wolności skarżącej, będącej inicjatorem postępowania. Trybunał w swym orzecznictwie przeciwstawił ten model skargi środkom prawnym, które byłyby oderwane od sytuacji prawnej skarżącej i miałyby służyć ochronie interesu powszechnego (tzw. actio popularis). Art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje więc legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie - w ocenie skarżącej - narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A/2019, poz. 20).*

### **I. Skarga konstytucyjna J C z dnia 29 czerwca 2018 r.**

Dla przypomnienia, w *petitum* tej skargi konstytucyjnej J C zarzucił 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. naruszenie z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim (...) [dopuszczają - przyp. wł.] tylko i wyłącznie zaskarżenie decyzji z powodu jej niezgodności z prawem i jednocześnie w zakresie, w jakim nie (...) [dopuszczają - przyp. wł.] zaskarżenia decyzji od strony proceduralnej, merytorycznej, poprawności postępowania czyli

w zakresie, w jakim nie (...) [dopuszczają - przyp. wł.] zaskarżenia decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy” oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji „w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości poddania postanowienia kontroli instancyjnej”.

Jednocześnie zarzuty skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r. należało poszerzyć, uwzględniając **zasadę *falsa demonstratio non nocet***, o zarzut naruszenia przez art. 164 § 1 k.k.w. art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji przez to, że przepis ten „będąc podstawą do fakultatywnego orzekania przez Komisję Penitencjarną o objęciu skazanego treścią tego przepisu nie określa (...) [zarazem - przyp. wł.] jasnych, czytelnych ustawowych przesłanek, w których skazany może zostać objęty fakultatywnym okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, czyli cechuje się dowolnością i arbitralnością w podejmowaniu decyzji dotyczącej praw i wolności skazanego” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r., s. 14).

Zgodnie bowiem z art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej, co oznacza, że nie może orzekać o tym, czego skarżący nie zaskarżył, *a contrario*, może orzekać tylko o tym, co skarżący zaskarżył, **z uwzględnieniem jednak zasady *falsa demonstratio non nocet***.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że „w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na wniosek, pytanie prawne sądu czy skargę konstytucyjną składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pisma procesowego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do norm

*stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli*” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 21/17, OTK ZU seria A/2019, poz. 19).

Skarżący we fragmencie uzasadnienia skargi z dnia 29 czerwca 2018 r. (s. 19) **wyraźnie bowiem wskazał**, iż do naruszenia Jego praw gwarantowanych w art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji doprowadził również brak w art. 164 § 1 k.k.w. przesłanek, w oparciu o które Komisja Penitencjarna decyduje (fakultatywnie) o wprowadzeniu określonego w tym przepisie okresu.

**Zarzut dotyczący wyłączenia zażalenia na rozstrzygnięcie sądu, po przeprowadzeniu kontroli zgodności z prawem decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. (niezgodność z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji).**

Przepisem bezpośrednio wprowadzającym zarzucane przez Skarżącego „wyłączenie zażalenia” jest, wymieniony w *petitum* skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r., art. 7 § 5 k.k.w., który, *in toto*, brzmi następująco:

„§ 5. Po rozpoznaniu skargi sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji; **na postanowienie sądu zażalenie nie przysługuje** (podkr. wł.).”.

Zarzut ten został sformułowany przez J C w skardze konstytucyjnej w której, dla przypomnienia, za ostateczne orzeczenie, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, Skarżący uznał postanowienie Sądu Okręgowego z dnia października 2017 r., w sprawie o sygn. akt

o nieuwzględnieniu skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej o nieobjęciu skazanego J C okresem, o jakim mowa w art. 164 § 1 k.k.w.

Od tego postanowienia Skarżący nie odwołał się.



W związku z powyższym konieczna wydaje się ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wspomnianego zarzutu skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r.

W sprawie o sygn. akt SK 7/19 Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał skargę konstytucyjną, w której jej autor zarzucał art. 357 § 2 w związku z art. 394 § 1 w związku z art. 13 § 2 w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. niezgodność z prawem do dwuinstancyjnego postępowania, gwarantowanym w art. 176 ust. 1 Konstytucji, a także z prawem do sądu określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżącego w tamtej sprawie, do naruszenia konstytucyjnych praw doszło w ten sposób, że nie mógł on odwołać się od postanowienia sądu rejonowego oddalającego jego skargę na czynności komornika. Ten sam sąd postanowieniem odmówił bowiem skarżącemu sporządzenia uzasadnienia do wcześniejszego postanowienia, a sąd okręgowy oddalił zażalenie na powyższe postanowienie i właśnie postanowienie sądu okręgowego skarżący wskazał jako ostateczne orzeczenie o jego konstytucyjnych prawach.

W uzasadnieniu zapadłego w tej sprawie w dniu 9 kwietnia 2019 r. wyroku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[z]godnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może być wniesiona w sytuacji, gdy sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu pełnego składu z 4 grudnia 2000 r. o sygn. SK 10/99 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 300): <konstytucyjne pojęcie «orzeczenia» o wolnościach, prawach lub obowiązkach jednostki obejmuje rozstrzygnięcia, które nakładają, zmieniają lub uchylają obowiązki albo przyznają, zmieniają lub znoszą uprawnienia>. Są to również orzeczenia, które <autorytatywnie stwierdzają istnienie obowiązku lub uprawnienia, jeżeli rozstrzygnięcia te mają znaczenie dla realizacji określonych uprawnień lub obowiązków jednostki>, a także <rozstrzygnięcia polegające na odmowie wydania jednego z wymienionych wcześniej rozstrzygnięć> (zob. również postanowienia TK z: 5 grudnia 1997 r., sygn. Ts 14/97, OTK ZU nr*

1/1998, poz. 9; 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 164/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 83 oraz 24 listopada 2004 r., sygn. Ts 57/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 300, a także wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

Z kolei w myśl art. 77 ust. 1 otpTK (ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - przyp. wł.), *skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Orzeczenie musi mieć bowiem charakter ostateczny. Złożenie skargi konstytucyjnej jest więc związane z bezskutecznym wyczerpaniem zwykłych środków zaskarżenia określonych w stosownych przepisach proceduralnych. Skarga konstytucyjna ma ze swej istoty charakter subsydiarny wobec innych środków służących ochronie praw i wolności konstytucyjnych* [podkr. wł.] (zob. np. postanowienie TK z 1 września 1998 r., sygn. Ts 97/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 104). *Jest środkiem ochrony wolności i praw, który może być wykorzystany dopiero wtedy, gdy w jednostkowej sprawie sądowej lub administracyjnej postępowanie zostało przeprowadzone i ostatecznie zakończone. Skarżący kwestionuje brak możliwości zaskarżenia zażaleniem postanowienia oddalającego jego skargę na czynności komornika, a więc postanowienia (...) [sądu rejonowego - przyp. wł.]. Tymczasem postanowienie to nie zostało przez skarżącego zaskarżone. Dochodził on wprawdzie na drodze sądowej sporządzenia uzasadnienia do tego postanowienia, ale nie złożył zażalenia na postanowienie oddalające skargę na czynności komornika. Prawomocne postanowienie (...) [sądu okręgowego - przyp. wł.] oddalającego zażalenie na postanowienie (...) [sądu rejonowego - przyp. wł.] o odmowie sporządzenia uzasadnienia, nie jest orzeczeniem ingerującym w prawo do dwuinstancyjności postępowania sądowego. Dopiero orzeczenie po wniesieniu zażalenia na postanowienie oddalające skargę na czynności komornika zdecydowałoby o konstytucyjnym prawie skarżącego do dwuinstancyjności postępowania*

*sądowego. Ingerencja w konstytucyjne prawo do dwuinstancyjności postępowania sądowego nastąpiłaby wskutek odmowy merytorycznego rozpoznania sprawy z uwagi na brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia (odrzucenie zażalenia) [podkr. wł.]. Osobnym zagadnieniem jest to, czy ingerencja ta byłaby konstytucyjnie uzasadniona. Trybunał nie mógł rozpatrywać merytorycznie tej kwestii z uwagi na wskazane braki formalne skargi konstytucyjnej.*

*Skarżący nie uzyskał zatem orzeczenia, które byłoby oparte na zaskarżonym przepisie naruszającym wskazane przezeń przepisy Konstytucji; poprzestał na prawomocnym rozstrzygnięciu sądu co do braku uzasadnienia postanowienia oddalającego skargę na czynności komornika” (OTK ZU seria A/2019, poz. 15).*

W sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną z dnia 29 czerwca 2018 r., J C kwestionuje brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego o nieuwzględnieniu Jego skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej.

Tymczasem, podobnie jak miało to miejsce w opisaney powyżej sprawie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt SK 7/19, wspomniane postanowienie Sądu Okręgowego, od którego Skarżący nie złożył odwołania, nie jest orzeczeniem ingerującym w prawo Skarżącego do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

W analizowanej sprawie dopiero orzeczenie po wniesieniu odwołania (zażalenia) na postanowienie o nieuwzględnieniu skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej zdecydowałoby o konstytucyjnym prawie Skarżącego do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. **Ingerencja w konstytucyjne prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego nastąpiłaby wskutek odmowy merytorycznego rozpoznania sprawy z uwagi na brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia (odrzucenie zażalenia), wynikający wprost z treści art. 7 § 5 k.k.w., który to przepis stanowiłby w**

**tym przypadku zasadniczą podstawę „ostatecznego orzeczenia” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.**

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że, wobec braku przesłanki formalnej skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r. w postaci niewyczerpania zwykłych środków zaskarżenia, postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji art. 7 § 5 k.k.w. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza zażalenie na rozstrzygnięcie sądu, po przeprowadzeniu kontroli zgodności z prawem decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

**Zarzut braku regulacji pozwalającej na sądową kontrolę decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. w szerszym zakresie, a nie tylko z punktu widzenia zgodności tej decyzji z prawem, oraz zarzut braku przesłanek do objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w. (w obu przypadkach - niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji).**

Na wstępie trzeba dostrzec, iż, odnośnie do pierwszego z omawianych w tej części stanowiska zarzutów, J C przedmiotem zaskarżenia uczynił - stanowiące również podstawę prawną ostatecznego orzeczenia Sądu Okręgowego z dnia października 2017 r., w sprawie o sygn. akt , art. 7 § 2 k.k.w. w związku z art. 7 § 3 k.k.w (dodatkowo, w łączności związkowej z art. 7 § 1 k.k.w.).

Wobec tego należy wyjaśnić, że art. 7 § 2 k.k.w. określa sąd właściwy do rozpoznania skargi na decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., zaś w art. 7 § 3 k.k.w. wskazane zostały minimalne wymogi formalne, jakim

powinien odpowiadać tryb wydawania decyzji, jak również termin do wniesienia skargi na tę decyzję oraz organ, do którego skargę się wnosi.

Jednak w odniesieniu do art. 7 § 2 i art. 7 § 3 k.k.w. Skarżący nie wykazał, w jaki sposób - zdaniem Skarżącego - Jego konstytucyjne prawa zostały naruszone, czym nie zadośćuczynił wymogowi określonymu w art. art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W związku z powyższym, postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 7 § 2 k.k.w. i art. 7 § 3 k.k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji we wskazanych wyżej zakresie (odnośnie do zarzutu pierwszego) również podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Skarga konstytucyjna z dnia 29 czerwca 2018 r. została sformułowana, o czym wcześniej była mowa, na tle postępowania wykonawczego w przedmiocie objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu z zakładu karnego w związku z przewidywanym zakończeniem wykonywania kary pozbawienia wolności (dalej: okres przygotowawczy), o jakim mowa w art. 164 § 1 k.k.w.

Jak wynika z uzasadnienia wspomnianej skargi konstytucyjnej (s. 1), skazany J C złożył wniosek o objęcie go okresem przygotowawczym, a rozpatrująca ten wniosek Komisja Penitencjarna podjęła decyzję negatywną.

Nie godząc się z tą decyzją, J C wniósł skargę do Sądu Okręgowego w G., który, postanowieniem z dnia października 2017 r., wniesionej skargi nie uwzględnił i zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Okręgowy na wstępie wyjaśnił, że „[z]asadniczym powodem podjęcia takiej decyzji (chodzi o decyzję Komisji Penitencjarnej - przyp. wł.) było stwierdzenie, że w odniesieniu do osadzonego

**brak jest formalno-prawnych przesłanek do podjęcia merytorycznej decyzji** (podkr. wł.), z uwagi na odległy okres jaki pozostał do końca kary ( .10.2023) oraz brak podstaw do sformułowania pozytywnej prognozy kryminologiczno-społecznej w kontekście realności uzyskania przez wnioskującego warunkowego przedterminowego zwolnienia z reszty kary”, po czym stwierdził, że „[n]a powyższą decyzję skargę złożył skazany. Zarzucając, iż nie została uwzględniona jego sytuacja życiowa przede wszystkim , a Komisja nie jest władna stwierdzić czy sąd udzieli, czy też nie warunkowego zwolnienia”, oraz że „[w] ocenie Sądu skarga osadzonego nie zawiera żadnych argumentów, które mogłyby stwarzać uzasadnioną podstawę do stwierdzenia, iż zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem”, a następnie wskazał, iż „[p]rzede wszystkim pomija on fakt, że zgodnie z dyspozycją art. 164 § 1 kkw <[o]kres 6 miesięcy przed przewidywanym zwolnieniem lub przed wykonaniem kary stanowi w miarę potrzeby czas niezbędny do przygotowania skazanego do życia po zwolnieniu. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna>” (uzasadnienie dołączonego do skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r. odpisu postanowienia Sądu Okręgowego z dnia października 2017 r., s. 1-2).

W konkluzji cytowanego uzasadnienia, Sąd Okręgowy stwierdził, że „[w] odniesieniu do skazanego zgodnie z obliczeniem kary koniec jej wykonania przypada na dzień .10.2023 r., oczywistym jest zatem, że okres ten przekracza 6 miesięcy. W tej sytuacji rozpoznając niniejszy wniosek komisja penitencjarna, jako jedyny przewidziany podmiot decyzyjny zgodnie z dyspozycją cytowanego przepisu musi w pierwszym rzędzie dokonać analizy, czy <przewidywany> okres do zwolnienia jest dłuższy niż 6 miesięcy. Taka analiza została przez Komisję dokonana.

Reasumując, w ocenie Sądu nie budzi żadnych wątpliwości fakt, iż zaskarżona decyzja została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami i brak jest podstaw do jej uchylenia” (*op. cit.*, s. 2).

Dla przypomnienia, Skarżący twierdzi, że przepisy art. 7 § 1 i art. 164 § 1 k.k.w. są niezgodne z powołanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej z dnia 29 czerwca 2018 r. wzorcami kontroli, dlatego że ograniczają zakres sądowej kontroli decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. tylko do kontroli zgodności tej decyzji z prawem i jednocześnie „nie dopuszczają zaskarżania decyzji co do istoty i przedmiotu sprawy”, a także, dlatego że art. 164 § 1 k.k.w., dodatkowo, nie zawiera ustawowych przesłanek objęcia skazanego fakultatywnym okresem przygotowawczym, przez co podejmowana w tym przedmiocie decyzja (dotycząca praw i wolności skazanego) „cechuje się dowolnością i arbitralnością”.

Należy w związku z tym przyjąć, iż, w ocenie Skarżącego, standard konstytucyjny zostanie przywrócony pod warunkiem uzupełnienia obu wskazanych wyżej przepisów o normę gwarantującą kontrolę merytoryczną („co do istoty i przedmiotu sprawy”) decyzji Komisji Penitencjarnej o nieobjęciu skazanego okresem przygotowawczym, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w., zaś art. 164 § 1 k.k.w. należy uzupełnić o przesłanki objęcia skazanego fakultatywnym okresem przygotowawczym.

Tymczasem w sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną z dnia 29 czerwca 2018 r., jedyną podstawą negatywnego dla Skarżącego rozstrzygnięcia Komisji Penitencjarnej, ocenionego następnie jako zgodne z prawem przez Sąd Okręgowy w G., było stwierdzenie, że w odniesieniu do Skarżącego **brak jest formalnoprawnych przesłanek do podjęcia merytorycznej decyzji**, z uwagi na odległy, bo (w chwili orzekania przez Komisję Penitencjarną) ponad 6-letni okres, jaki pozostał do końca kary.

Powyższe oznacza, że w sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną z dnia 29 czerwca 2018 r., poprzestano na formalnoprawnej ocenie wniosku Skarżącego o objęcie go okresem przygotowawczym i, w realiach rozpoznawanej sprawy, taka ocena dla wydania ostatecznego orzeczenia **okazała się wystarczająca**.

W tej sytuacji, gdyby nawet założyć, że w wyniku negatoryjnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oba zaskarżone przepisy zostały uzupełnione o treści, których wprowadzenia Skarżący się domaga, to i tak rozpoznawany ponownie (w przypadku wznowienia postępowania na korzyść strony, o jakim mowa w art. 540 § 2 k.p.k. w związku z art. 1 § 2 k.k.w.) wniosek Skarżącego o objęcie go okresem przygotowawczym, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w., z tych samych formalnoprawnych przyczyn, które legły u podstaw wydania w niniejszej sprawie ostatecznego orzeczenia, nie mógłby zostać oceniony merytorycznie („co do istoty i przedmiotu sprawy”), co oznacza, że w sprawie Skarżącego zapadłoby wówczas identyczne orzeczenie, w oparciu o te same przesłanki jak to orzeczenie, które zostało wydane przez Sąd Okręgowy w dniu października 2017 r.

Wszak zasadniczym powodem podjęcia w niniejszej sprawie ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a za takie orzeczenie należy uznać wspomniane wyżej postanowienie Sądu Okręgowego z dnia października 2017 r. o **niewwzględnieniu skargi i utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Komisji Penitencjarnej**, była jednoznaczna treść art. 164 § 1 k.k.w. i ustalony w tym przepisie okres przygotowawczy, który stanowi **okres do 6 miesięcy** przed przewidywanym warunkowym zwolnieniem lub wykonaniem kary.

Przepis art. 164 § 1 k.k.w. ma następującą treść:

„Art. 164. § 1. **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** (podkr. wł.), zwłaszcza dla nawiązania kontaktu z kuratorem sądowym lub podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1. Okres ten ustala, za zgodą skazanego, komisja penitencjarna.”.

W komentarzu do tego przepisu K. Dąbkiewicz stwierdził, że „<[c]zas niezbędny>, stanowiący okres do 6 miesięcy, to specyficzna faza końcowa



odbywania kary pozbawienia wolności (...); należy go rozumieć jako czas poprzedzający datę realnie przewidywanego lub faktycznego zwolnienia skazanego z zakładu karnego [...]. Prawidłowe określenie czasu ma istotne znaczenie, zbyt wczesne jego ustanowienie na długi czas poprzedzający rzeczywiste opuszczenie zakładu karnego przez skazanego powoduje, że znaczna część działań jest nieskuteczna i niecelowa” (K. Dąbkiewicz, *Komentarz do art. 164 kodeksu karnego wykonawczego*, [http://lex/lex/content.rpc?reqId=1567771070201\\_1535716215](http://lex/lex/content.rpc?reqId=1567771070201_1535716215)).

Skoro w odniesieniu do Skarżącego, zgodnie z obliczeniem orzeczonej wobec Niego kary pozbawienia wolności, koniec wykonania tej kary przypada na dzień października 2023 r., **to jest oczywiste, że „okres przed przewidywanym wykonaniem kary” przekracza 6 miesięcy.**

W tych warunkach jednoczesne rozważanie przez Komisję Penitencjarną bądź sąd, tak jak postuluje Skarżący, merytorycznej zasadności Jego wniosku o wprowadzenie okresu przygotowawczego, należy uznać za bezprzedmiotowe (niecelowe).

Powyższe oznacza, że w sprawie Skarżącego zachodzi brak wymaganego związku między unormowaniem będącym przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej.

Wszystko to powoduje konieczność umorzenia postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej J C z dnia 29 czerwca 2018 r. także w odniesieniu do zarzutu braku regulacji pozwalającej na sądową kontrolę decyzji organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. w szerszym zakresie, a nie tylko z punktu widzenia zgodności tej decyzji z prawem, jak również w odniesieniu do zarzutu braku przesłanek do objęcia skazanego okresem przygotowania do życia po zwolnieniu, o którym mowa w art. 164 § 1 k.k.w., a w konsekwencji - w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

## **II. Dwie skargi konstytucyjne J C z dnia na 22 lutego 2019 r.**

W obu tych skargach konstytucyjnych J C zarzucił niezgodność z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji art. 7 § 1 k.k.w. w zakresie, w jakim przepis ten „ogranicza możliwość sądowej weryfikacji rozstrzygnięć wydanych przez organy postępowania wykonawczego w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych tylko do jednej przyczyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem”.

Dla przypomnienia, skargi konstytucyjne z dnia 22 lutego 2019 r. zostały sformułowane na tle dwóch odrębnych postępowań, w których decyzjami Dyrektora Aresztu Śledczego J C zostały wymierzone, kolejno, dwie odrębne kary dyscyplinarne wymienione, odpowiednio, w art. 143 § 1 pkt i art. 143 § 1 pkt k.k.w., od których to decyzji J C wniósł skargę do Sądu Okręgowego. Przy zastosowaniu art. 7 § 1 k.k.w. obie te skargi, postanowieniami z dnia marca 2018 r., nie zostały uwzględnione.

Na wstępie konieczna wydaje się korekta zarzutów obu skarg konstytucyjnych z dnia 22 lutego 2019 r. z uwagi na to, że przepis art. 7 § 1 k.k.w. ma zastosowanie do decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., a zatem nie tylko do decyzji, jakie w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych podejmuje Dyrektor Aresztu Śledczego (*vide* na przykład - art. 148 § 1 k.k.w., w którym kompetencje do wstrzymania wykonania kary dyscyplinarnej powierzono sędziemu penitencjarnemu).

Ponadto trzeba mieć na uwadze, że w ramach postępowania dyscyplinarnego Dyrektor Aresztu Śledczego podejmuje nie tylko decyzje o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej, ale też inne decyzje, jak na przykład decyzję o odroczeniu wykonania kary dyscyplinarnej (*vide* - art. 145 §

5 k.k.w.) czy decyzję o uznaniu kary dyscyplinarnej za niebyłą (*vide* - art. 149 k.k.w.).

Skoro zatem art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie - w ocenie osoby skarżącej - narusza przepisy konstytucyjne, lecz **wymaga związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej**, to przedmiotem zaskarżenia w obu skargach konstytucyjnych J C z dnia 22 lutego 2019 r. może być wskazany przez Skarżącego przepis art. 7 § 1 k.k.w., ale tylko w takim zakresie, w jakim odnosi się do podejmowanych przez **Dyrektora Aresztu Śledczego decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej**, co jednocześnie oznacza, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Przepis art. 7 § 1 k.k.w. brzmi następująco:

„Art. 7. § 1. Skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 z powodu jej niezgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.”.

Komentując ten przepis, K. Postulski stwierdził, między innymi, że „[u]normowana w art. 7 k.k.w. instytucja skargi jest realizacją zasady sądowej kontroli pozasądowych organów postępowania wykonawczego. Mechanizm kontroli ustanowiony w tym przepisie jest wynikiem znacznego rozbudowania kompetencji o charakterze decyzyjnym organów mających niejednokrotnie charakter administracyjny. W tej sytuacji niezwykle ważne jest wyposażenie skazanego w prawo do weryfikowania decyzji tych organów przez sąd (...).

Instytucja skargi na decyzje określonych w art. 7 § 1 k.k.w. organów postępowania wykonawczego, służąc ochronie praw skazanego, realizuje też

zasadę podmiotowego traktowania skazanego. W omawianej instytucji materializuje się również zasada skargowości.

Komentowany przepis nawiązuje do norm konstytucyjnych. Wymienić tu trzeba przede wszystkim przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, oraz przepis art. 78 konstytucji, stanowiący, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa (...).

Artykuł 7 k.k.w. nie miał odpowiednika w Kodeksie karnym wykonawczym z 1969 r. Wprawdzie 23.02.1990 r. dodany został w nim art. 14<sup>1</sup> przewidujący, że decyzja administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania może być zaskarżona do sądu penitencjarnego z powodu jej niezgodności z prawem (art. 1 pkt 3 ustawy z 23.02.1990 r. o zmianie Kodeksu karnego wykonawczego, Dz.U. Nr 14, poz. 85), ale jak wynika z jego treści, miał on bardzo ograniczone zastosowanie. (...)

Przepisy zazwyczaj posługują się terminem <decyzja>, ale spotkać można także takie zwroty, jak: <zarządzenie>, <zezwoleństwo>, <zgoda>, <przyznanie>, <udzielenie>. Wobec tego należy zawsze ustalać, czy dany akt organu postępowania wykonawczego ma znamiona aktu indywidualnego i konkretnego, rozstrzygającego sprawę w całości lub w części. Użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, a więc aktu rozstrzygającego merytorycznie indywidualną sprawę skazanego (...).

Decyzjami w rozumieniu art. 7 § 1 k.k.w. nie są dyspozycje o charakterze ogólnym ani działania faktyczne organów postępowania wykonawczego. Mogą one być przedmiotem wniosków, skarg i próśb wnoszonych do organów wykonujących orzeczenia w trybie administracyjnym (art. 6 § 2 k.k.w.). Mogą też być przedmiotem czynności nadzorczych sędziego penitencjarnego (art. 32 i n.

k.k.w.), Dyrektora Generalnego lub dyrektora okręgowego Służby Więziennej (art. 78 k.k.w.). [...]

W piśmiennictwie zgodnie uważa się, że niezgodność z prawem jako przesłankę zaskarżenia decyzji organu postępowania wykonawczego należy rozumieć szeroko. Chodzi tu nie tylko o niezgodność z przepisami Kodeksu karnego wykonawczego lub innej ustawy będącej podstawą decyzji, ale też o naruszenie samowykonalnych przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych, bezpośrednio stosowanych przepisów Konstytucji, a także przepisów rozporządzeń i innych aktów zawierających normy prawne (...). Artykuł 7 § 1 k.k.w. domyślnie dotyczy tak rozumianych przepisów zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Do tych ostatnich zaliczyć też trzeba normy procesowe dotyczące zasad podejmowania decyzji (art. 7 § 2 k.k.w.). Podjęcie decyzji bez zachowania wymagań wynikających z tego przepisu może być podstawą zarzutu skargi i jej uchylenia (...). [...]

**Skarga nie jest środkiem odwoławczym, lecz stanowi swoisty i właściwy postępowaniu wykonawczemu środek zaskarżenia, który opiera się na jednej tylko przyczynie odwoławczej - niezgodności z prawem decyzji organów postępowania wykonawczego wymienionych w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w. (podkr. wł.)** [postanowienie SA w Lublinie z 13.04.2005 r., II AKzw 179/05, OSA 2007/9, poz. 42, LEX nr 287460]. W piśmiennictwie znajdujemy stwierdzenie, że skarga jest oryginalnym środkiem zaskarżenia, będącym czynnikiem realizacji zasady sądowej kontroli pozasądowych organów postępowania wykonawczego (...). Jest to środek zaskarżenia, do którego przepisy o środkach odwoławczych stosuje się tylko odpowiednio. Należy go umieścić w katalogu takich środków, jak sprzeciw czy kasacja.

Rozwinięcie myśli przytoczonej w poprzedniej tezie znajdujemy w postanowieniu SN z 11.01.2006 r., I KZP 56/05, OSNKW 2006/2, poz. 14, LEX nr 171891. Stwierdza się w nim, że postępowanie skargowe ma swoją specyfikę, która odróżnia je wyraźnie od postępowania odwoławczego:

- a) jego wszczęcie następuje przez złożenie skargi, a więc **środka zaskarżenia, który nie mieści się w pojęciu środka odwoławczego funkcjonującego w postępowaniu karnym (apelacja, zażalenie) i wykonawczym (zażalenie)** [podkr. wł.];
- b) skarga przysługuje nie od orzeczeń, ewentualnie od zarządzeń w wypadkach wskazanych w ustawie, jak to uregulowano w postępowaniu odwoławczym, lecz od decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3–6 i 10 k.k.w., tj. podmiotów niemających statusu sądu w postępowaniu wykonawczym;
- c) uprawnienie do złożenia skargi ustawodawca nadał tylko skazanemu i **zawęził, w porównaniu ze środkiem odwoławczym (art. 438 k.p.k.), podstawę zaskarżenia, stanowiąc, że skarga może być wniesiona wyłącznie z powodu niezgodności decyzji z prawem** (podkr. wł.);
- d) podejmowanie decyzji przez podmioty wymienione w przytoczonym przepisie nie zostało ukształtowane jako procedura dwuinstancyjna, lecz skazanemu przyznano jedynie uprawnienie do poddania decyzji kontroli sądowej według kryterium zgodności z prawem.

Zważywszy na tak ukształtowany model postępowania skargowego, nie ma podstaw do przyjęcia, że sąd rozpoznający skargę jest sądem odwoławczym. Znamiennym potwierdzeniem tego wniosku jest treść art. 7 § 5 k.k.w., stanowiącego, że na postanowienie sądu wydane na skutek rozpoznania skargi zażalenie nie przysługuje. Nikt zatem nie może zaskarżyć postanowienia sądu środkiem, którego wniesienie uruchomiłoby dopiero postępowanie odwoławcze. **Zasadna jest zatem konstatacja, że postępowanie skargowe, funkcjonujące w ramach postępowania wykonawczego, jest postępowaniem zgoła odmiennym niż postępowanie odwoławcze i w art. 7 k.k.w. znajduje swoje odrębne unormowanie** (podkr. wł.).

Przedstawione rozumienie skargi powoduje, że przepisy o środkach odwoławczych, zamieszczone w Kodeksie postępowania karnego, stosujemy do niej jedynie odpowiednio i tylko w takim zakresie, jaki nie jest

unormowany w art. 7 k.k.w. i jaki daje się pogodzić z jej istotą” (K. Postulski, *Komentarz do art. 7 Kodeksu karnego wykonawczego*, [http://lex/lex/content.rpc?reqId=1565618608565\\_1084141225](http://lex/lex/content.rpc?reqId=1565618608565_1084141225)).

Powracając do skarg konstytucyjnych J C z dnia 22 lutego 2019 r., na wstępie należy przypomnieć, iż w obu tych skargach zarzucano niezgodność z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji art. 7 § 1 k.k.w. w zakresie, w jakim przepis ten „ogranicza możliwość sądowej weryfikacji” wydawanych przez Dyrektora Aresztu Śledczego decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej „tylko do jednej przyczyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem”.

Wobec powyższego trzeba przyjąć, iż rzeczywistym zarzutem Skarżącego pod adresem art. 7 § 1 k.k.w. jest **niedostatek treściowy tej regulacji**, co oznacza, iż niezgodności z Konstytucją Skarżący upatruje tutaj **nie w wynikającym z wykładni autentycznej (treści ustawowej) rzeczywistym brzmieniu tego przepisu, ale w treści, której przepis ten nie zawiera, podczas gdy, w ocenie Skarżącego, zawierać powinien.**

Przed podjęciem rozważań merytorycznych w tym zakresie konieczne jest zatem rozstrzygnięcie, czy w tym przypadku mamy do czynienia z „pominięciem”, czy też z, niepodlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego, „zaniechaniem” ustawodawczym.

W jednym z nowszych 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 leży 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 ciężącego 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].

Uwzględniając przedstawione wyżej zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego, trzeba podnieść, iż w *petitum* obu skarg konstytucyjnych z dnia 22 lutego 2019 r. Skarżący trafnie (*vide* - przedmiot decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego), zawęził katalog decyzji organów postępowania wykonawczego wymienionych w art. 7 § 1 k.k.w. **tylko** do decyzji wydawanych „w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych” (choć jednocześnie uczynił to, o czym wcześniej była mowa, zbyt ogólnie).

Tym samym Skarżący nawiązał do przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie wymierzania skazanym kar dyscyplinarnych, umieszczonych w Rozdziale X, Oddziale 9 Kodeksu karnego wykonawczego, zatytułowanym „Kary dyscyplinarne”.

W związku z tym nie sposób nie zauważyć, iż podmioty uprawnione do wymierzania kar dyscyplinarnych skazanym (kary dyscyplinarne, określone w art. 143 § 1 pkt k.k.w. wymierzono Skarżącemu jako skazanemu) oraz procedurę ukarania obwinionego skazanego taką karą reguluje art. 144 k.k.w., przy czym z § 5 tego przepisu wprost wynika, że **decyzja o ukaraniu skazanego karą dyscyplinarną podlega zaskarżeniu skargą (jest to skarga, o której mowa w art. 7 § 1 k.k.w.)**.

Przepis art. 144 § 5 k.k.w. brzmi następująco:

„§ 5. Na decyzje, o których mowa w § 1, przysługuje skarga.”.

Można więc stwierdzić, że zasadniczym przepisem, regulującym kwestie zaskarżalności (skargą) decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego (dyrektora zakładu karnego) o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej, jest art. 144 § 5 k.k.w., nie zaś art. 7 § 1 k.k.w., który gwarantuje (ogólnie) prawo do skargi w odniesieniu do wszelkich podlegających tej skardze decyzji wydawanych przez, wymienione w tym przepisie, organy postępowania wykonawczego, a nie tylko decyzji, które zostały wydane w postępowaniu dyscyplinarnym.

Jest przy tym znamienne, że art. 7 § 1 k.k.w., po przecinku, dopuszcza możliwość uregulowania określonej w tym przepisie skargi inaczej, co może mieć znaczenie dla ewentualnego odmiennego (w przyszłości) uregulowania zakresu kontroli skargowej decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej, **jednak pod warunkiem, że nie przekształci się ona w kontrolę odwoławczą (zażaleniową)** [o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska], gdy tymczasem wprowadzenia takiej właśnie pełnej (zażaleniowej) kontroli decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej domaga się Skarżący.

Przechodząc na grunt obu skarg konstytucyjnych z dnia 22 lutego 2019 r. i nawiązując do przedstawionych wcześniej, a wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów pomocnych w odróżnieniu przypadków zaniechania i pomięcia prawodawczego, należy stwierdzić, że wynikające z art. 7 § 1 k.k.w. ograniczenie zakresu sądowej kontroli decyzji wydawanych przez wszystkie wymienione w tym przepisie organy postępowania wykonawczego „tylko do jednej przyczyny odwoławczej, tj. niezgodności z prawem”, **jest przede wszystkim zgodne z *ratio legis* art. 7 § 1 k.k.w.**

**Wprowadzone tym przepisem rozwiązanie nie jest bowiem rozwiązaniem ani przypadkowym, ani też dysfunkcjonalnym, lecz stanowi świadomą decyzję ustawodawcy.**

Należy mocno podkreślić, że sądowa kontrola decyzji w związku ze złożeniem skargi określonej w art. 7 § 1 k.k.w. - ograniczona tylko do tego, czy decyzja ta jest zgodna czy też niezgodna z prawem, a nie w całości, czego domaga się Skarżący - **ma swoje głębokie uzasadnienie systemowe.**

Poszerzenie zakresu tej kontroli **do pełnej kontroli odwoławczej** przekształciłoby bowiem ujętą w tym przepisie skargę, będącą wszak swoistym i właściwym postępowaniu wykonawczemu środkiem zaskarżenia, **w środek**

**odwoławczy**, którego rolę w postępowaniu wykonawczym pełni wyłącznie zażalenie.

Tymczasem kwestie wnoszenia zażaleń reguluje art. 6 § 1 k.k.w., przy czym, zgodnie z tym przepisem, zażalenie przysługuje tylko na **postanowienia wydawane przez sąd** w postępowaniu wykonawczym na podstawie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego.

W przedstawionych warunkach ograniczenie sądowej kontroli decyzji organów postępowania wykonawczego, określonych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., tylko do zbadania zgodności tych decyzji z prawem stanowi wyraz spójnej koncepcji ustawodawcy. Inaczej mówiąc, wprowadzenie do art. 7 § 1 k.k.w. uregulowania zapewniającego pełną sądową kontrolę decyzji organów wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w. doprowadziłoby do przekształcenia określonej w tym przepisie skargi w środek odwoławczy w sytuacji, gdy na gruncie postępowania wykonawczego ustawodawca oba te środki wyraźnie odróżnia.

Dla porządku trzeba dodać, że przepis art. 7 § 1 k.k.w. nie obejmuje dyspozycji o charakterze ogólnym czy też działań faktycznych określonych w tym przepisie organów postępowania wykonawczego, które mogą być przedmiotem wniosków, skarg i próśb wnoszonych do organów wykonujących orzeczenie w trybie administracyjnym (art. 6 § 2 k.k.w.) albo być przedmiotem czynności nadzorczych sędziego penitencjarnego (art. 32 i n. k.k.w.), Dyrektora Generalnego lub dyrektora okręgowego Służby Więziennej (art. 78 k.k.w.) [*vide* - K. Postulski, *Komentarz do art. 7 Kodeksu karnego wykonawczego, op. cit.*].

Wyraźne rozróżnienie przez ustawodawcę w postępowaniu wykonawczym skargi i środka odwoławczego w postaci zażalenia przesądza też o braku wymaganej tożsamości pomiędzy materią, której wprowadzenia do art. 7 § 1 k.k.w. domaga się Skarżący, a materią w tym przepisie uregulowaną, tym bardziej że owa „nowa” materia - z uwagi na charakter spraw, na tle których skargi konstytucyjne z dnia 22 lutego 2019 r. zostały sformułowane - mogłaby

obejmować jedynie ściśle określony jeden rodzaj decyzji - decyzje Dyrektora Aresztu Śledczego o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej, gdy tymczasem art. 7 § 1 k.k.w. obejmuje wszystkie decyzje wydawane przez wszystkie wymienione w tym przepisie organy (oczywiście poza decyzjami, o jakich mowa w art. 6 § 2 k.k.w.).

Przykładowo, formy decyzji w znaczeniu art. 7 k.k.w. wymagają takie czynności sądowego kuratora zawodowego (organ ten jest wymieniony w art. 2 pkt 6 k.k.w.), jak:

- a) zmiana przedziałów czasu wykonywania dozoru stacjonarnego w systemie dozoru elektronicznego (art. 43o § 4 k.k.w.);
- b) zezwolenie skazanemu na opuszczenie miejsca wykonywania dozoru stacjonarnego w systemie dozoru elektronicznego (art. 43p § 1 k.k.w.);
- c) cofnięcie zezwolenia, o którym mowa w pkt b (art. 43p § 2 k.k.w.);
- d) zezwolenie na odinstalowanie rejestratora stacjonarnego lub usunięcie nadajnika w systemie dozoru elektronicznego (art. 43r § 1 k.k.w.);
- e) określanie i zmiana rodzaju, miejsca i terminu rozpoczęcia wykonywania obowiązku pracy (art. 57 § 1 i 4 k.k.w.);
- f) pisemne upomnienie skazanego (art. 156 § 3, art. 160 § 4 i art. 173 § 4 k.k.w. oraz art. 68 § 2 i art. 75 § 2a k.k.);
- g) udzielanie pomocy postpenitencjarnej (art. 173 § 2 pkt 10 w zw. z art. 43 k.k.w.);
- h) kwalifikowanie sprawców oddanych pod dozór do odpowiednich grup ryzyka powrotu do przestępstwa i dokonywanie zmiany kwalifikacji (art. 169b k.k.w.) [vide - K. Postulski, *Komentarz do art. 7 Kodeksu karnego wykonawczego*, *op. cit.*].

Decyzją w znaczeniu art. 7 § 1 k.k.w. jest też nieuwzględnienie przez Dyrektora Zakładu Karnego (organ ten jest wymieniony w art. 2 pkt 5 k.k.w.) wniosku skazanego o wydanie mu kserokopii oceny postępu w resocjalizacji, prognozy kryminologiczno-społecznej lub innego dokumentu sporządzonego

przez wychowawcę zakładu karnego, znajdujących się w aktach osobowych tego skazanego (*vide* - postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 27 stycznia 2012 r., w sprawie o sygn. akt II AKz w 1147/01, System Informacji Prawnej Lex Omega).

Reasumując, należy przyjąć, że podnoszony przez J C w skargach konstytucyjnych z dnia 22 lutego 2019 r. niedostatek treściowy art. 7 § 1 k.k.w., polegający na braku w tym przepisie uregulowania gwarantującego sądową kontrolę, wydawanych przez Dyrektora Aresztu Śledczego, decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej w pełnym zakresie, a nie tylko z punktu widzenia zgodności tych decyzji z prawem, stanowi niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie ustawodawcze, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego