



1001-8.TK 11.2021

SK 40/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A B. w sprawie zgodności:

- 1) art. 7 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 53 ze zm.) w zakresie, w jakim „ogranicza on podstawę zaskarżenia wydanej decyzji tylko do jednej przesłanki, tj. niezgodności z prawem”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 7 § 5 zdanie drugie ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim „uniemożliwia on zaskarżenie wydanego przez sąd powszechny orzeczenia o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji”, z art. 78 w związku z art. 176 § 1 Konstytucji

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

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

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

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

Skarżący jest osobą skazaną i odbywa karę pozbawienia wolności w Areszcie Śledczym w K. (dalej: AŚ).

Decyzją Dyrektora AŚ A B. za szereg przewinień dyscyplinarnych został ukarany karą łączną w postaci pozbawienia wszystkich niewykorzystanych nagród.

Od tej decyzji A B. wniósł skargę do Sądu Okręgowego w K. (dalej: Sąd Okręgowy).

Sąd Okręgowy, orzekając na podstawie art. 7 § 5 k.k.w., postanowieniem nie uwzględnił wniesionej skargi i utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy stwierdził, że badając wniesioną skargę nie dopatrywał się naruszenia prawa przez Dyrektora AŚ i w konsekwencji nie znalazł podstaw do uchylenia bądź zmiany zaskarżonej decyzji.

Na to postanowienie Skarżący wniósł zażalenie.

Sąd Okręgowy zarządzeniem odmówił przyjęcia wniesionego środka zaskarżenia stwierdzając w uzasadnieniu, iż art. 7 § 5 k.k.w. stanowi, że po rozpoznaniu skargi skazanego sąd orzeka postanowieniem, na które nie przysługuje środek odwoławczy.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący wyjaśnił, że ograniczenie w art. 7 § 1 k.k.w. podstawy zaskarżenia wydanej decyzji tylko do jednej przesłanki, to jest niezgodności z prawem, prowadzi do tego, iż „skazany pozbawiony pozostaje przede wszystkim możliwości kwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych przez organ wydający wskazaną decyzję, nawet w

przypadku, w którym w ogóle nie dopuścił się on zarzucanego przewinienia dyscyplinarnego. Jednocześnie podstawą skargi nie może pozostać zarzut niewspółmierności kary do popełnionego przekroczenia, nawet jeśli pozostaje ona oczywista i można przypisać jej skrajnie rażący charakter. Tymczasem jak stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Pozbawienie skazanego możliwości dochodzenia swych racji, poprzez ograniczenie konstruowania argumentacji oraz dowodzenia w tym zakresie, niewątpliwie uniemożliwia realne wykorzystanie przez niego prawa podmiotowego do zaskarżenia wydanego w jego sprawie rozstrzygnięcia” (skarga konstytucyjna, s. 1 - 2).

Odnosnie natomiast drugiego zarzutu Skarżący wyjaśnił, że przepis art. 7 § 5 zdanie drugie k.k.w. „uniemożliwia (...) zaskarżenie wydanego przez sąd powszechny orzeczenia o utrzymaniu w mocy, uchyleniu albo zmianie zaskarżonej decyzji”, gdy tymczasem „kardynalną zasadą konstytucyjną pozostaje, iż postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, zaś każdy obywatel uprawniony jest do wzruszenia orzeczeń wydawanych przez sąd powszechny. Jak stanowi bowiem art. 78 zd. 1 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Tym samym treść przywołanych przepisów stosowanych w toku postępowania wykonawczego narusza podstawowe uprawnienia skazanych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oczywiście stanowi, iż w drodze ustawy dopuszczalne są wyjątki od zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego, jednakże wobec znacznie ograniczonych możliwości działania osób pozbawianych wolności to brak możliwości zaskarżenia komentowanych rozstrzygnięć w sposób rażący wpływa na pogorszenie możliwości wywodzenia przez nich skutecznej argumentacji oraz obrony swych racji” (skarga konstytucyjna, s. 2).

Skarżący doprecyzował, że „[n]iniejsza skarga konstytucyjna przede wszystkim opiera się na zarzucie pozbawiania możliwości kwestionowania przez

skazanego ustaleń faktycznych poczynionych przez organ wydający przedmiotową decyzję, a to z racji faktu, iż (...) [Skarżący - przyp. wł.] miał w ogóle nie dopuścić się popełnienia zarzucanych mu przewinień dyscyplinarnych. Tym bardziej też krzywdząca dla jego osoby okazuje się niemożność zaskarżenia orzeczenia (...) [sądu - przyp. wł.], który rozpoznając sprawę skarżącego związany był treścią przywołanych norm Kodeksu karnego wykonawczego” (skarga konstytucyjna, s. 4).

Ponadto, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej A B. stwierdził, że art. 7 § 1 k.k.w. „pozwala sądowi na rozpatrzenie sprawy bez badania stanu faktycznego, co narusza konstytucyjne prawo skarżącego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz przeczy celowi sądowej kontroli decyzji wydawanych na skutek wniosku skazanego złożonego na podstawie art. 141a § 1 k.k.w. Postawiony aktualnie zarzut ma zaś szczególnie doniosły charakter w momencie w którym skarżący nie dopuścił się zarzucanych mu przewinień dyscyplinarnych”, oraz iż „[c]o do zasady, przedmiotem skargi z art. 7 § 1 k.k.w. mogą być wszystkie decyzje organów wymienionych w art. 2 pkt 3 - 6 i 10 k.k.w. Decyzja ta zaś rozumiana jest jako akt o charakterze indywidualnym, konkretnym, rozstrzygającym sprawę konkretnej osoby. Zgodnie z powołanym przepisem podstawą zaskarżenia decyzji jest naruszenie przepisów prawa. Pod tym pojęciem należy rozumieć przepisy o charakterze zarówno materialnoprawnym, jak i proceduralnym. W tym ostatnim przypadku nie musi jednak zachodzić sytuacja, w której uchybienie formalne mogłoby mieć wpływ na treść orzeczenia. Powyższe regulacje w sposób jednoznaczny przekreślają możliwość kwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych przez organ wydający wskazaną decyzję, nawet w przypadku w którym skazany w ogóle nie dopuścił się zarzucanego przewinienia dyscyplinarnego. Jednocześnie podstawą skargi nie może pozostać zarzut niewspółmierności kary do popełnionego przekroczenia, nawet jeśli pozostaje ona oczywista i można przypisać jej skrajnie rażący charakter. W przedmiocie

skargi sąd orzeka na posiedzeniu. Jest to jednak posiedzenie niejawne, wszak przepis art. 7 k.k.w. nie przewiduje udziału w nim jakichkolwiek stron. Skazany nie ma więc żadnej realnej możliwości argumentacji swojego stanowiska dot. stanu faktycznego sprawy.

Wdając się w polemikę z treścią przywołanego przepisu Kodeksu karnego wykonawczego stwierdzić należy, że w sytuacji (...) [Skarżącego - przyp. wł.] działania sądu penitencjarnego wpłynęły wprost na ograniczenie uprawnień skarżącego płynących z art. 45 ust. 1 Konstytucji (...), w zakresie w jakim przekreślono realizację jego uprawnienia w postaci prawa do sądu” (skarga konstytucyjna, s. 5 - 6).

W kolejnych fragmentach skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł, między innymi, że:

- „zasadne jest (...) wspomnienie o negatywnym aspekcie prawa do sądu jakim jest zakaz zamykania drogi sądowej. Zakaz ten wyrażony został między innymi w art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Nikomu nie może zostać zakazane skorzystanie z drogi sądowej, w obronie naruszonych praw. Tymczasem niemożność wywodzenia argumentów dot. okoliczności faktycznych w sposób rażący wpłynął na sytuację skarżącego”;

- „[n]iedopuszczalność formułowania w postępowaniu skargowym zarzutu błędu w ustaleniach faktycznych mogącego mieć wpływ na treść zaskarżonej decyzji byłaby zgodna ze standardem konstytucyjnym jedynie wtedy, gdyby było to celowe, adekwatne i konieczne w demokratycznie państwie prawnym ze względu na realizację odrębnej, in concreto istotniejszej, wartości chronionej przez ustawę zasadniczą. Z sytuacją taką jednak niewątpliwie nie mamy do czynienia, wobec czego postawiony zarzut skarżący ocenia jako zasadny. Ustawodawca konstruując normy postępowania wykonawczego niestety wartość w postaci szybkości tego postępowania w sposób nieuzasadniony zabezpieczył ponad inne chronione dobra. W tym wypadku jednak w sposób

rażący naruszone pozostaje prawo skazanych do sądu, a które ma w ocenie skarżącego o wiele większe znaczenie i wymaga ono należytej ochrony” (skarga konstytucyjna, s. 6 - 8).

Odnosnie do drugiego z zaskarżonych przepisów A B. uzupełniając wcześniejszą argumentację wskazał, że w tym przypadku „[i]stota zarzutów (...) związana jest z twierdzeniem, że art. 7 § 5 k.k.w. pozbawia skarżącego prawa do dwuinstancyjnego postępowania. Tymczasem skazany, zgodnie z art. 6 § 1 k.k.w., ma prawo składania wniosków o wszczęcie postępowania przed sądem i brać w nim udział jako strona oraz wnosić zażalenia na postanowienia wydane w postępowaniu wykonawczym. Uprawnienie to wydaje się w przedstawionej sprawie iluzoryczne” (skarga konstytucyjna, s. 8).

W przedmiocie warunków formalnych, jakim musi odpowiadać skarga konstytucyjna, oraz konieczności badania, czy warunki te zostały spełnione, na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał wypowiadał się wielokrotnie.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 21/17, Trybunał Konstytucyjny 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 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 A/2019, poz. 20).*

1. Zarzut dotyczący art. 7 § 1 k.k.w.

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 zaskarzania 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. 14¹ 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).

Powracając na grunt skargi konstytucyjnej A B. trzeba przypomnieć, że skarga ta została sformułowana na tle postępowania, w którym decyzją Dyrektora AŚ A B. wymierzono łączną karę dyscyplinarną w postaci pozbawienia wszystkich niewykorzystanych nagród (kara ta jest określona w art. 143 § 1 pkt 2 k.k.w.), od której to decyzji A B. wniósł skargę do Sądu Okręgowego, oraz że, przy zastosowaniu art. 7 § 1 k.k.w., skarga ta nie została uwzględniona.

W związku z powyższym, mając na uwadze wymogi formalne skargi konstytucyjnej oraz treść art. 7 § 1 k.k.w., konieczna wydaje się korekta zarzutu skargi A B. z uwagi na to, że przepis art. 7 § 1 k.k.w. ma zastosowanie do decyzji organów postępowania wykonawczego wymienionych w art. 2 pkt 3-6 i 10 k.k.w., a Dyrektor AŚ jest tylko jednym z tych organów.

Poza tym przepis art. 7 § 1 k.k.w. dotyczy wszystkich decyzji wydawanych w postępowaniu wykonawczym, a nie tylko decyzji zapadających w postępowaniu dyscyplinarnym skazanych, oraz ma zastosowanie nie tylko do decyzji, jakie w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych podejmuje Dyrektor AŚ (*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 AŚ, obok wymierzania skazanym kar dyscyplinarnych, podejmuje 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 unormowaniem będącym przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej**, to przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej A B. może być wskazany przez Skarżącego przepis art. 7 § 1 k.k.w., ale tylko w takim zakresie, w jakim odnosi się on do podejmowanych przez **Dyrektora AŚ decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej**, co jednocześnie oznacza, że w pozostałym zakresie - w odniesieniu do tego przepisu Kodeksu karnego wykonawczego - postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W skardze konstytucyjnej A B. zarzucił art. 7 § 1 k.k.w. niezgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten ogranicza podstawę zaskarżenia decyzji wydanej przez Dyrektora AŚ „tylko do jednej przesłanki, tj. niezgodności z prawem” przez co skazany „pozbawiony pozostaje przede wszystkim możliwości kwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych przez organ wydający wskazaną decyzję”. Zdaniem Skarżącego treść art. 7 § 1 k.k.w. wskazuje nadto, że „podstawą skargi nie może pozostać zarzut niewspółmierności kary do popełnionego przekroczenia, nawet jeśli pozostaje ona oczywista i można przypisać jej skrajnie rażący charakter” (skarga konstytucyjna, s. 2).

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 ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe> (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).*

Trybunał stoi na stanowisku, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach, ponieważ <o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych> (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK. 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

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

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

W sprawie skargi A B., o czym wcześniej była mowa, z uwagi na wymogi formalne skargi konstytucyjnej, należało zawęzić katalog decyzji organów postępowania wykonawczego wymienionych w art. 7 § 1 k.k.w. tylko do decyzji Dyrektora AŚ wydawanych w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych.

Tym samym określony w skardze przedmiot zaskarżenia nawiązuje 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 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 AŚ 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 AŚ 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 skargi konstytucyjnej A B. 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 dysfunkcyjnym, 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 (a więc także pod kątem błędu w ustaleniach faktycznych oraz niewspółmierności wymierzonej kary dyscyplinarnej, 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 przypomnieć, 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 prośb 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 sprawy, na tle której skarga konstytucyjna A B. została sformułowana - mogłaby obejmować jedynie ściśle określony jeden rodzaj decyzji - decyzje Dyrektora AŚ 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 A B. niedostatek treściowy art. 7 § 1 k.k.w., polegający na braku w tym przepisie uregulowania gwarantującego sądową kontrolę, wydawanych przez Dyrektora AŚ, decyzji o wymierzeniu skazanemu kary dyscyplinarnej w pełnym zakresie a więc także w zakresie ustaleń faktycznych oraz współmierności orzeczonej kary,

a nie tylko z punktu widzenia zgodności tej 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.

Uzupełniająco trzeba dodać, że pod sygn. akt SK 47/19 Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał skargę konstytucyjną, w której przedmiotem zaskarżenia także był (między innymi) przepis art. 7 § 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*”, oraz że postanowieniem z dnia 19 stycznia 2021 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył w tej sprawie postępowanie, zwracając w uzasadnieniu tego orzeczenia uwagę na to, że „*żądanie skarżącego opiera się na uzupełnieniu przepisu o określonej treści, zgodnie z koncepcją skarżącego, tj. rozbudowanie przesłanek dotyczących weryfikacji rozstrzygnięć przez organy postępowania wykonawczego w ramach postępowania dyscyplinarnego skazanych. To znaczy, że skarżący za pomocą kontroli konstytucyjności prawa chce zrealizować swoje postulaty de lege ferenda, które stanowią odmienną koncepcję normatywną od przyjętej przez ustawodawcę. Tymczasem dążenie do uzupełnienia przepisów aktu normatywnego o nowe treści wychodzi poza zakres określony instytucją skargi konstytucyjnej*” (OTK ZU A/2021, poz. 9).

2. Zarzut dotyczący art. 7 § 5 k.k.w.

Przepis art. 7 § 5 k.k.w., *in toto*, ma następującą treść:

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

Zdaniem Skarżącego, powołany przepis jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, dlatego że „pozbawia skazanego możliwości kontroli drugoinstancyjnej wydanego w tymże trybie (Skarżącemu chodzi o tryb określony w art. 7 § 1 k.k.w. - przyp. wł.) postanowienia sądowego” (skarga konstytucyjna, s. 2 i s. 8).

Zatem, skoro Skarżący zarzuca art. 7 § 5 k.k.w., że wyłącza on możliwość poddania kontroli instancyjnej postanowienia sądu penitencjarnego, to zasadniczym a nie uzupełniającym (Skarżący utrzymuje, że w przedmiotowej sprawie art. 176 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać w łączności z art. 78 Konstytucji) wzorcem kontroli zaskarżonej regulacji jest art. 176 ust. 1 Konstytucji, który to przepis ustawy zasadniczej gwarantuje dwuinstancyjność postępowania sądowego.

Trzeba zacząć od tego, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z postanowieniem sądu penitencjarnego o utrzymaniu w mocy **decyzji Dyrektora AŚ** o wymierzeniu Skarżącemu łącznej kary dyscyplinarnej w postaci pozbawienia wszystkich niewykorzystanych nagród.

W związku z tym należy zauważyć, iż kontrola sądowa w drodze rozpoznania **skargi na wspomnianą decyzję Dyrektora AŚ** (Dyrektor AŚ jest jednym z organów postępowania wykonawczego wymienionych art. 7 § 1 k.k.w.) **stanowi zadanie z zakresu ochrony prawnej**, co oznacza, że w tym zakresie (kontrola decyzji Dyrektora AŚ) **sąd penitencjarny nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości**.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 kwietnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt Ts 391/15, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że „na tle dotychczasowego orzecznictwa”, „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 (...). Przy czym przyjął, że wykonywanie czynności z zakresu ochrony prawnej zmierza do ochrony jednostki przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo

publiczne (...). 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 (...).

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 orzecnictwem 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 <wiążące 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 rozstrzygania 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 (podkr. wł.)” [OTK ZU B/2016, poz. 368].

W uzasadnieniu powołanego wyżej orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił też, że „*[z]asada dwuinstancyjności postępowania wyrażona w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej odnosi się (...), 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 (podkr. wł.)*” [op. cit.].

Z kolei, odnosząc się w uzasadnieniu wskazanego wyżej postanowienia w sprawie o sygn. akt Ts 391/15 do podnoszonego przez skarżącego w tejże sprawie zarzutu naruszenia przez art. 7 § 5 k.k.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie wydane wskutek rozpoznania skargi, o której mowa w art. 7 § 1 k.k.w., art. 78 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że określone w art. 78 Konstytucji prawo „*nie ma charakteru absolutnego, co wynika bezpośrednio z treści tego artykułu ustawy zasadniczej. Jednocześnie zwraca uwagę, że 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 (...).

W świetle powyższych ustaleń zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 78 Konstytucji **Trybunał uznał za oczywiście bezzasadny** (podkr. wł.). 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 (m.in. sędziemu penitencjarnemu), 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” (op. cit.).

Biorąc pod uwagę ustalenia dotyczące charakteru czynności jaką jest orzekanie przez sąd penitencjarny o zgodności z prawem decyzji pozasądowych organów postępowania wykonawczego, zawarte w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt Ts 391/15, należy stwierdzić, że do postępowania, w związku z którym wniesiona została skarga konstytucyjna A B., również **nie odnosi się, określony w art. 176 ust. 1 Konstytucji, wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego.**

Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji nie jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonej przez A B. regulacji, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli zgodności art. 7 § 5 k.k.w., w zaskarżonym zakresie, z art. 176 ust. 1 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia z powodów wyczerpująco wskazanych w cytowanym wyżej (jako ostatni) fragmencie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt Ts 391/15, podlega również postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 7 § 5 k.k.w., w zaskarżonym zakresie, z art. 78 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Kostka
Zastępca Prokuratora Generalnego