



BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 26.08.2021

Marcin Wiącek

IX.517.1413.2021.PM

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Dot. sygn. akt SK 35/21

W związku z otrzymanym w dniu 2 sierpnia 2021 r. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej pana R S , sygn. akt SK 35/21, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

przepis art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 75, z późn. zm.; dalej: „ustawa skargowa”), w zakresie w jakim wyłącza prawo strony do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego w sprawie prowadzonej przed sądem na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm., dalej: „k.k.w.”), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na pokrzywdzonego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

1. W dniu 2 sierpnia 2021 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej pana R S (dalej: „skarżący”), oznaczone sygn. akt SK 35/21.

2. Skarżący złożył skargę konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że: art. 2 ust. 1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 75, z późn. zm.; dalej: „ustawa skargowa”), w zakresie w jakim wyłącza prawo strony do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego w sprawie prowadzonej przed sądem na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 53, z późn. zm., dalej: „k.k.w.”), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na pokrzywdzonego, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 33 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Skarżący stwierdził, że ustawa skargowa została wprowadzona w celu wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: „ETPCz”) z dnia 7 lipca 2015 roku w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11, 46187/11). Zacytował też fragment uzasadnienia: „W sprawach wykonania kar i środków stricte karnych wystarczające są bowiem środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy”. W ocenie skarżącego ustawodawca, wypełniając zalecenia ETPCz, wprowadził kwestionowany przepis nie dlatego, że tak wskazał Trybunał, ale dlatego, że ETPCz nie wskazał, aby sprawy prowadzone na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego miały być objęte ochroną skargi na przewlekłość. ETPCz nie wypowiedział się w powyższej materii, co zostało zinterpretowane przez ustawodawcę jako możliwość wyłączenia spod instytucji skargi.

4. Skarżący zauważył m.in., że brak możliwości wnoszenia skargi na przewlekłość powodować może z jednej strony opieszale rozpoznawanie spraw tego typu, a z drugiej strony pozbawia osoby zainteresowane możliwości dochodzenia odszkodowania za rozpoznanie ich spraw z nieuzasadnioną zwłoką. Jest to działanie dyskryminujące i stygmatyzujące osoby skazane.

5. Kontynuując ocenę procesu legislacyjnego skarżący wskazał, że kwestionowany przepis został wprowadzony do ustawy skargowej na podstawie fragmentu orzeczenia ETPCz, które nie zostało przetłumaczone w sposób oficjalny na język polski, a jego swobodne tłumaczenie wskazuje, iż nie uzasadnia ono wprowadzenia przepisu o takiej treści. Zatem kwestionowany przepis został wprowadzony do porządku prawnego bez wyartykułowania takiego wymogu ze strony przepisów międzynarodowych czy władnych do tego instytucji oraz bez uprzedniej dogłębnej analizy jego skutków.

6. W kwestii naruszenia art. 2 Konstytucji RP skarżący zauważył, że zaskarżony przepis z uwagi na to, że został wprowadzony jedynie po to, aby zmniejszyć ogólną liczbę spraw w przedmiocie stwierdzenia skargi na przewlekłość, narusza prawo jednostki będącej osobą skazaną do równego traktowania. Jako że art. 32 Konstytucji jedynie przykładowo wskazuje obszary, w których dyskryminacja jest zakazana, należy stwierdzić, że jest ona niedopuszczalna we wszystkich sferach życia społecznego.

7. Skarżący wskazał również, że kwestionowany przepis narusza zasadę równości obywateli wobec prawa i równego traktowania oraz zasadę zakazu dyskryminacji określoną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zasada równości wobec prawa i równego traktowania została naruszona poprzez wprowadzenie kwestionowanego zapisu, gdyż stawia określoną grupę osób, wobec których są prowadzone postępowania na podstawie przepisów k.k.w., w gorszej sytuacji niż osoby, co do których są prowadzone postępowania karne, cywilne czy administracyjne.

8. W kwestii naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP skarżący zauważył, że kwestionowana regulacja pozbawiła określoną grupę obywateli prawa do składania skargi na przewlekłość postępowania sądowego. Tym samym wprowadzono regulację gorszą od tej istniejącej do tej pory, gdyż nie zaoferowano w to miejsce żadnego innego instrumentu, który można by wykorzystać w przypadku przewlekłości postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.k.w. Wywiódł ponadto, że nie jest dopuszczalne różnicowanie interesu obywatela pod kątem tego czy chce on uzyskać nakaz zapłaty w postępowaniu cywilnym, czy orzeczenie weryfikujące przez sąd decyzję wydaną przez Dyrektora Zakładu Karnego. Tym samym nie jest dopuszczalne przyznanie temu pierwszemu możliwości wykorzystania instytucji skargi na przewlekłość postępowania, a temu drugiemu odmawianie takiej możliwości.

9. Skarżący podniósł, że prawo do sądu wyrażone w art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi jedno z podstawowych praw jednostki i jest jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności i państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny, analizując zgodność z Konstytucją innego przepisu

ustawy skargowej na przewlekłość, w wyroku z dnia 3 lipca 2019 roku (sygn. akt SK14/18), wskazał, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji wprost wskazuje na jednoznaczną wolę ustawodawcy do objęcia prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Z art. 77 ust 2 Konstytucji płynie zaś dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Powyższe stanowi swoiste domniemanie drogi sądowej. Pomiedzy wcześniej omówionym art. 45 ust 1 Konstytucji, a art. 77 ust 2 Konstytucji, zachodzi ścisły związek, przejawiający się tym, iż art. 45 ust 1 stanowi dopełnienie i gwarancję prawa określonego w art. 77 ust 2 Konstytucji RP.

10. Skarżący kontynuował, że z chwilą wprowadzenia kwestionowanego przepisu skutecznie zamknięto drogę sądową w zakresie wywodzenia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego na gruncie przepisów k.k.w., bez jednoczesnego udostępnienia w ramach spraw podlegających wyłączeniu innego analogicznego i skutecznego narzędzia kontroli postępowań sądowych. Jak wynika z procesu legislacyjnego wprowadzenie kwestionowanego przepisu nie było podyktowane dbałością o bezpieczeństwo państwowe, porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia, moralności publicznej czy wolności bądź praw innych osób.

11. W konkluzji skarżący stwierdził, że art. 2 ust. 1b ustawy skargowej wyłącza złożenie skargi na przewlekłość postępowania sądowego prowadzonego na gruncie przepisów k.k.w., co prowadzi do zamknięcia drogi sądowej w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji. W jego ocenie strona postępowania karnego wykonawczego nie dysponuje środkiem prawnym przeciwdziałającym przewlekłości na tym etapie postępowania, co narusza także prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, które wywodzi z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Ponadto, zakwestionowana regulacja czyni niemożliwym uzyskanie rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę w rozpoznaniu sprawy. Skarżący podkreślił, że postępowanie karne wykonawcze jest takim samym postępowaniem jak to prowadzone na gruncie przepisów administracyjnych czy cywilnych. Za rażąco niesprawiedliwe, naruszające gwarancje konstytucyjne określone w art. 2, art. 32 ust. 1 i ust 2 i art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 33 ust 3 Konstytucji należy zatem uznać wyłączenie ochrony w postaci skargi na przewlekłość postępowania sądowego wobec osób, co do których są prowadzone postępowania na gruncie k.k.w. i które to postępowania nie dotyczą obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego, bez ustanowienia w to miejsce innej analogicznej instytucji. Skoro działanie to było podyktowane jedynie dbałością o zmniejszenie liczby spraw rozpoznawanych ze skargi na przewlekłość postępowania sądowego, ustawodawca, w miejsce zmian będących wynikiem kalkulacji naruszającej prawa omawianej w skardze grupy osób skazanych, powinien podjąć działania w kierunku zmian systemowych.

12. Przed przystąpieniem do oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją RP wskazać należy, iż zaskarżony przepis art. 2 ust. 1b ustawy skargowej wszedł w życie w dniu 6 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 2103). W uzasadnieniu projektu tej ustawy, jako powód wyeliminowania z porządku prawnego możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego wskazano fakt, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej zwany: ETPCz) nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Powołano się wtedy na wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r.¹ Stwierdzono przy tym, że w sprawach wykonania kar i środków stricte karnych wystarczające są środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

13. Jest oczywistym, iż negatywne zjawisko przewlekłości występuje także na gruncie postępowań prowadzonych na podstawie przepisów k.k.w. Pierwotna treść ustawy skargowej pozwalała skazanym na korzystanie z tej instytucji w przypadku przewlekłego rozpoznawania ich spraw przez sądy. Jako, że sam Kodeks nie posiada mechanizmu mogącego zapewnić podmiotom zainteresowanym dochodzenie odszkodowania w przypadku przewlekłości postępowania, tym samym aktualnie brak jest instytucji mogącej stanowić surogat skargi na przewlekłość postępowania składanej na gruncie k.k.w. Kwestionowana przez skarżącego regulacja ustawy skargowej, w świetle braku innej instytucji analogicznej do skargi na przewlekłość postępowania, zamknęła więc skazanym drogę sądową egzekwowania swoich praw w ramach toczących się przewlekłe postępowania sądowych, które swoje umocowanie mają w przepisach k.k.w.

14. Odnosząc się do zgodności z podniesionymi przez skarżącego wzorcami konstytucyjnymi koniecznym jest na wstępie zastrzec, iż skarżący wielokrotnie przywołał niewłaściwy wzorec art. 33 ust. 3 Konstytucji RP, podczas gdy adekwatnym wzorcem kontroli jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

15. Zdaniem skarżącego zaskarżony przepis w sposób bezpośredni narusza zasadę państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażone w art. 2 Konstytucji RP. W tym kontekście należy zaznaczyć problem dopuszczalności przywoływania art. 2 jako samodzielnego wzorca kontroli.

¹ Skarga nr 47287/99, § 69.

Przeważnie jest on powoływany w związku z innymi przepisami Konstytucji, niekiedy zaś jako samodzielny wzorzec kontroli. Przykładem orzeczeń opartych wyłącznie na art. 2 Konstytucji mogą być wyrok z 21 marca 2001 r., K 24/00 (wydany w trybie kontroli prewencyjnej) i wyrok z 15 lutego 2005 r., K 48/04. W pierwszym z nich Trybunał w pełnym składzie uznał za niekonstytucyjny przepis nowej ustawy z tego powodu, że jego niejasne sformułowanie, dopuszczające rozmaite interpretacje było niezgodne z wynikającymi z konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego zasadami przyzwoitej (poprawnej) legislacji. W drugim wypadku Trybunał orzekł o niezgodności z zasadą państwa prawnego wprowadzenie czwartej stawki podatkowej z powodu zbyt krótkiego okresu *vacatio legis*. W poprzednim stanie konstytucyjnym TK wywodził z klauzuli państwa prawnego (art. 1 ówczesnych przepisów konstytucyjnych² – odpowiednik art. 2 obecnej Konstytucji) wiele norm i wartości, które wówczas nie były jeszcze wyrażone w przepisach konstytucyjnych wprost, w szczególności zasadę podziału władz, zasadę proporcjonalności, prawo jednostki do sądu. Obecnie są one zawarte w innych przepisach Konstytucji. Treść art. 2 Konstytucji obejmuje natomiast niewyrażone *expressis verbis* w jej tekście, ściśle ze sobą powiązane zasady: ochrony zaufania do państwa i prawa i związanego z nią zakazu działania prawa wstecz, poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności i zrozumiałości przepisów prawnych, pewności prawa, ochrony praw nabytych oraz poszanowania interesów w toku. W tym charakterze przepis ten może stanowić także samodzielny wzorzec oceny konstytucyjności w trybie kontroli abstrakcyjnej i pytań prawnych, w trybie zaś skargi konstytucyjnej – dopełnienie i dookreślenie treści przepisów Konstytucji gwarantujących określone wolności lub prawa. W orzecznictwie Trybunału po 1997 r. można spotkać pogląd, że przyjęty w Konstytucji bardzo szeroki katalog wolności i praw jednostki nie wymaga uzupełniania go przez odwoływanie się do klauzuli generalnej zawartej w art. 2 Konstytucji RP³. Można jednak spotkać także pogląd przeciwny – o możliwości wywiedzenia z klauzuli państwa prawnego dodatkowych wolności i praw, które mogą stanowić samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej⁴.

16. Rzecznik Praw Obywatelski podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 16 grudnia 2020 r., zgodnie z którym „w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 2 Konstytucji - co do zasady - nie może stanowić "samodzielnego" wzorca kontroli konstytucyjności w postępowaniu wszczętym na

² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

³ Wyroki w sprawach: U 5/97, SK 21/99, SK 11/01 i SK 36/03 oraz postanowienia w sprawach Ts 180/00, Ts 71/01, Ts 104/01 i Ts 117/01.

⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2006, str. 19.

podstawie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie wynikają z niego wprost żadne konkretne prawa lub wolności. Dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych przepisach Konstytucji wyrażających określone wolności i prawa”⁵. Należy również podzielić stanowisko Trybunału, iż dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli, lecz w konkretnych postanowieniach konstytucji⁶.

17. Ocena zgodności art. 2 ust. 1b ustawy skargowej z art. 32 ust. 1 Konstytucji wymaga, jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, dokonania ściśle określonych ustaleń. TK wielokrotnie w orzecznictwie powtarzał tezę, że "(...) konstytucyjna zasada równości wobec prawa (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (...), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)"⁷.

Zgodnie z ustabilizowaną linią orzecniczą Trybunału ocena konstytucyjności wymaga ustalenia, czy kryterium różnicowania: 1) ma charakter relewantny; 2) czy spełnia warunek proporcjonalności; 3) czy ma ono związek z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi.

18. Wymóg relewancji zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych oznacza, że zróżnicowanie to musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem oraz zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, a także służyć realizacji tego celu i treści⁸. Prawna relewantność kryterium różnicowania zakłada, że pozostaje ono w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kwestionowana norma prawna, a także że służy ich realizacji. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził powyżej, iż z uzasadnienia projektu nowelizacji w części dotyczącej dodania zaskarżonego przepisu art. 2 ust. 1b ustawy skargowej nie wynika inny, poza sprawniejszym rozpoznawaniem skarg na przewlekłość, cel wprowadzenia tego przepisu. Zdaniem Rzecznika, każdy obywatel, nawet ten pozbawiony wolności, uprawniony winien być do posiadania środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu niejako „wymusić” sprawne działanie sądu w jego sprawie lub zainspirować sąd do działania z poszanowaniem jego praw. Nie ma również powodów, by rozróżniać sytuację osób skazanych w kontekście zasady równości oraz by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego

⁵ Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2020 r., SK 26/16, OTK-A 2020/69.

⁶ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r. SK 21/99, OTK 2000/5/144.

⁷ Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2019 r., K 14/17, OTK-A 2019/18.

⁸ Wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., P 14/10, OTK-A 2011/6/49.

traktowania przez władzę publiczną. Wprowadzone ograniczenie jest zatem nieproporcjonalne względem zamierzonego przez ustawodawcę celu regulacji, a także narusza szereg zasad i wartości, co zostanie wykazane poniżej.

19. Dokonując oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie sposób nie przytoczyć stwierdzenia Trybunału, że zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁹.

Zgodnie z poglądem doktryny zakaz dyskryminacji oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o niezasadnionym, a więc arbitralnym charakterze. Ma on charakter uniwersalny, zarówno pod względem podmiotowym (bo określenie „nikt”, użyte w art. 32 ust. 2, odnosi się do każdego, kto może być podmiotem – wszystkich lub niektórych wolności i praw, jak i przedmiotowym. Skoro bowiem art. 32 ust. 2 odnosi ten zakaz do „życia politycznego, społecznego lub gospodarczego”, to obejmuje nim wszystkie dziedziny, w których jednostka (inne podmioty wolności i praw) może stykać się bezpośrednio z działaniami władz publicznych¹⁰.

Naruszenie zakazu dyskryminacji przejawia się zarówno przez pogorszenie sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów (dyskryminacja sensu stricto), jak również polepszenie sytuacji danej klasy podmiotów, czyli uprzywilejowanie ich w stosunku do podmiotów podobnych¹¹.

20. Zakwestionowana przez skarżącego praktyka w zakresie stosowania prawa powoduje dodatkową stygmatyzację osób odbywających karę pozbawienia wolności. Trudno jest też uznać, iż osoby skazane, znajdując się w tej samej sytuacji prawnej - gdzie dotyczące ich postępowanie doznaje zwłoki w rozpoznaniu nie są dyskryminowane, na przykład w porównaniu do uczestników postępowania cywilnego.

21. Możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego, w znaczeniu niniejszej skargi, łączy się ściśle z wynikającym z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP prawem do sądu.

22. Należy w tym miejscu zastrzec, iż skarżący (obok sygnalizowanej wcześniej omyłki polegającej na wielokrotnym przywołaniu niewłaściwego wzorca kontroli) winien był inaczej

⁹ Ibidem.

¹⁰ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016, LEX, uwaga 26 do art. 32.

¹¹ L. Garlicki, uwaga 17 do art. 32, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007, s. 17.

sformułować wniosek, a mianowicie rozważaniom odnośnie naruszenia art. 31 ust. 3 powinien podlegać art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a nie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który jest zakazem absolutnym¹². Rozważaniom Trybunału Konstytucyjnego odnośnie naruszenia art. 31 ust. 3 powinny być zatem prowadzone w kontekście art. 45 ust. 1, bowiem przez wyłączenie w tym przypadku prawa do sądu zostaje naruszona istota prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

23. Określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu może być ograniczone, w tym na zasadach określonych w art. 31 ust. 3.

Zgodnie z poglądem doktryny charakter przytoczonych przez Trybunał sytuacji ograniczających prawo do sądu wskazywałby jednak, że nie dopuszcza on możliwości ograniczenia tego prawa poprzez zawężanie kognicji sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli „rozstrzygania [wszelkich] sporów” poprzez wyłączenie możliwości wykorzystywania prawa do sądu na obszarze pewnego sektora sporów. Dopuszczalnym wydaje się jedynie wyłączenie „sytuacyjne”, gdy roszczenie jednostki do sądowego rozstrzygnięcia sporu zderza się z wartościami przywoływanymi przez art. 31 ust. 3 Konstytucji¹³.

24. Jak słusznie Trybunał Konstytucyjny zawarł w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. SK 14/18, „z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że pomiędzy art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji zachodzi "ściśły związek" polegający na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). W konsekwencji art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się ze wszystkimi elementami prawa do sądu (por. wyroki TK z: 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). Niemniej art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite, bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w

¹² Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999/5/97,

¹³ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Wyd. Sejmowe 2016. LEX, uwaga 4 do art. 45,

postępowaniu sądowym (por. wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 oraz z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09)”¹⁴.

25. W wyroku z dnia 12 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśnił, iż nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie, jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego¹⁵. Podobnie w postanowieniu z dnia 24 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa aspekty prawa do sądu. Oznacza ono możliwość wydania skonkretyzowanego rozstrzygnięcia w danej sprawie, a także możliwość jego wyegzekwowania. Zdaniem Trybunału „brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym”. Obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie obu tych elementów¹⁶.

26. Trybunał wskazuje także, kto jest podmiotem prawa zawartego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, jak również co jest przedmiotem tegoż prawa. Podmiotem jest „każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego”. Przedmiotowo natomiast prawo to obejmuje „sprawy dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa”. Podkreślenia wymaga, że zarówno judykatura, jak i doktryna wskazują, że pojęcie „sprawy” na gruncie Konstytucji RP ma charakter autonomiczny. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie «sprawy», której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym pojęciu temu (niedefiniowanemu w przepisach konstytucyjnych oraz niejednoznacznie rozumianemu w doktrynie i w orzecznictwie) należy przypisać przynajmniej w pewnej mierze – znaczenie autonomiczne. Przedmiotowy zakres prawa do sądu musi być określany nie poprzez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest, stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”¹⁷.

27. Sytuacja pozbawienia skazanych środka prawnego przeciwdziałającego przewlekłości na etapie postępowania wykonawczego, będąca konsekwencją wprowadzenia do obrotu prawnego art. 2 ust. 1b ustawy skargowej jest nie do pogodzenia ze wskazanym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. obowiązkiem ustawodawcy ustalenia odpowiedniego prawa, w tym procedury, aby zainteresowany podmiot mógł skorzystać z prawa do sądu. Także ustawodawca

¹⁴ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019/35.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002/2/14 oraz uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219.

¹⁶ Postanowienie TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 18.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 14 marca 2005 r., K 35/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 23.

odpowiada za zdefiniowanie, jaki rodzaj sądu jest właściwy do rozpatrywania określonego rodzaju spraw¹⁸.

Tymczasem prawo do sądu jako jedno z konstytucyjnie gwarantowanych jednostce praw jest niczym innym, jak możliwością „zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia” .

28. Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny zauważa także, że zakres prawa do sądu określony w Konstytucji RP jest szerszy niż zakres tego prawa zawarty w prawie międzynarodowym, w tym m.in. w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Pojęcie sprawy w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP powinno być rozumiane szeroko. Jest częściowo autonomiczne, nie można go objaśnić, stosując interpretacje z konkretnych gałęzi prawa - cywilnego, administracyjnego czy karnego. Konstytucyjne rozumienie sprawy powinno być fundamentem dla interpretacji innych ustawowych pojęć. Wąskie rozumienie tego pojęcia, np. ograniczenie się tylko do sprawy w rozumieniu prawa karnego, mogłoby stanowić przeszkodę do pełnego zrealizowania prawa do sądu. Ustalanie elementów tworzących sytuację prawną danego podmiotu, czyli tzw. aspekt materialnoprawny prawa do sądu wymaga odwołania się do całego systemu prawnego. Natomiast aspekt formalnoprawny jest niezależny od poszczególnych ujęć proceduralnych. Mając na uwadze wspomnianą autonomiczność pojęcia sprawy w ww. ujęciu, realizacja prawa do sądu będzie obejmować wszystkie przypadki, w których mamy do czynienia z rozstrzygnięciem o prawach danego podmiotu, a natura danego stosunku wyklucza możliwość arbitralnego rozstrzygnięcia o sytuacji drugiego podmiotu w tym samym stosunku .

Podobne stanowisko zawarł Sąd Najwyższy, który stwierdził, iż „art. 45 ust. 1 Konstytucji jest szerszy od przewidzianego w art. 6 Konwencji (o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) przynajmniej w tym sensie, że nie ogranicza prawa do sądu do spraw cywilnych i karnych¹⁹.

29. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i co należy podkreślić - prawo do sądowej kontroli aktów (czynności albo ich braku), które godzą

¹⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998/4/50.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 9 września 1998 r., III RN 73/98, OSNP 1999, Nr 10, poz. 326.

w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazuje również, iż podstawowym prawem jednostki jest możliwość weryfikacji podejmowanych i zaniechanych wobec niej czynności procesowych przez niezależny i niezawisły sąd wyższej instancji. Brak jest zaś konstytucyjnych wartości, które uzasadniałyby na gruncie ustawy skargowej osłabienie pozycji prawnoprocesowej strony (uczestnika) postępowania cywilnego w postaci zamknięcia drogi sądowej w zakresie ochrony jej (jego) prawa do terminowego załatwienia sprawy²⁰.

30. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego należy również odnieść do przewlekłości postępowania uregulowanego przepisami Kodeksu karnego wykonawczego. Co istotne, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie miało charakteru wyłącznie "fasadowego", jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które - w razie zaistnienia przewlekłości postępowania - będą działać na sąd stymulująco.

31. Tymczasem, jak już wskazano powyżej, jednym z powodów wyeliminowania z porządku prawnego możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego był zamiar (poprzez ograniczenie kognicji) sprawniejszego rozpoznawania skarg na przewlekłość co do istoty sprawy. Wprawdzie przypomnieć należy, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom. Jednakże wedle utrwalonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia tego prawa podlega ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wyrażonych w nim przesłanek, do których należą: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

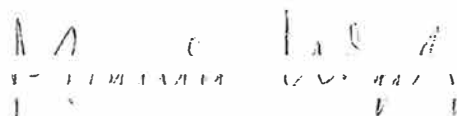
32. Należy w tym miejscu podkreślić dobitnie, że testu konieczności i proporcjonalności nie może przejść zastosowana przez ustawodawcę w poruszanej problematyce przesłanka związana z tzw. „ekonomiką procesową”. Zgodnie bowiem z poglądem doktryny, „prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki składa się przede wszystkim z dwóch uprawnień. Domagania się od sądu prowadzenia postępowania nie dłużej, niż tego wymaga wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto prawo to wymaga, by ustawodawca wprowadził takie instytucje prawne, które umożliwiają uczestnikom postępowania

²⁰ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019/35.

sięganie do efektywnych instrumentów proceduralnych przyspieszających postępowanie. Jednym z nich jest skarga na przewlekłość postępowania sądowego”²¹.

33. Rekapitulując, uznać zatem należy, iż skarżący słusznie zauważył, że brak jest innej instytucji analogicznej do skargi na przewlekłość postępowania, z której można by korzystać w odniesieniu do spraw prowadzonych na gruncie k.k.w. Dopiero ponowne ustawowe zagwarantowanie możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowań rozpoznawanych w oparciu o przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, uczyni ten instrument realnym, a nie iluzorycznym.

W tym stanie rzeczy, wnoszę jak na wstępie.



²¹ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 45, LEX.